



## ***Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde***

Een onderzoek naar het aandeelhouderschap  
van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV





## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 10 oktober 2013

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe en Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 10 oktober 2013 vastgestelde rapport  
"Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



# *Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde*

Een onderzoek naar het aandeelhouderschap  
van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV



# Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	3
Publieke belangen luchthaven Groningen Airport Eelde	4
Provinciale betrokkenheid GAE NV	4
Contractuele inspanningverplichting	5
Maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven	5
Borging publieke belangen luchthaven via aandeelhouderschap GAE NV	6
Informatievoorziening Provinciale Staten	7
Onderwerp en context onderzoek	9
1.1 Onderwerp onderzoek	10
1.2 Doel onderzoek	11
1.3 Onderzoeksvragen en -aanpak	12
Aandelenovername GAE NV	13
2.1 Inleiding	14
2.2 Oprichting GAE	14
2.3 Aandelenoverdracht Rijk-regionale aandeelhouders	15
2.4 Reikwijdte inspanningsverplichting aandeelhouders	20
2.5 Argumenten GS aandelenovername GAE NV	23
2.6 Verwachtingen Staten aandelenovername GAE NV	25
Borging publieke belangen via aandeelhouderschap	27
3.1 Inleiding	28
3.2 Wettelijke eisen publiek aandeelhouderschap	28
3.3 Publieke belangen GAE	29
3.4 Positie en bevoegdheden aandeelhouders GAE NV	30
Informatievoorziening Provinciale Staten	34
4.1 Inleiding	35
4.2 Informatievoorziening Provinciale Staten Drenthe	35
4.3 Informatievoorziening Provinciale Staten Groningen	40
Sturing op publieke belangen luchthaven	45
5.1 Inleiding	46
5.2 Sturing op strategie luchthaven	46
5.3 Sturing via investeringen luchthaven	47
5.4 Sturing via financiële beleid luchthaven	47
5.5 Sturing via het bezoldingsbeleid luchthaven	52
Verwachte ontwikkeling ná 2013	53
6.1 Inleiding	54
6.2 Vervoersprognoses luchthaven	54
6.3 Veronderstelde economische effecten luchthaven	56
6.4 Marktvolume luchthaven	56
6.5 Break-even situatie	58

6.6	De waarschijnlijkheid van de scenario's	61
6.7	Overige risico's luchthaven	62
	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer</b>	<b>64</b>
	Gemeenschappelijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en van Groningen	65
	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	69
	<b>Bijlagen</b>	<b>70</b>
	Bijlage 1 Informatiebronnen	71
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	76
	Bijlage 3 Onderzoek SEO Economisch Onderzoek	83



# Conclusies en aanbevelingen

# Conclusies & aanbevelingen

## Publieke belangen luchthaven Groningen Airport Eelde

Welke publieke belangen liggen ten grondslag aan het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV? Hebben deze provincies via hun aandeelhouderschap *actief* invulling gegeven aan de borging van deze publieke belangen? Dat zijn de centrale vragen van dit Rekenkameronderzoek.

Het antwoord op de *eerste vraag* is volgens de provincies Groningen en Drenthe dat luchthaven Groningen Airport Eelde (hierna aangeduid als: de luchthaven of GAE) is aan te merken als een essentiële infrastructurele basisvoorziening voor het Noorden. De luchthaven draagt volgens de provincies bij aan een verbetering van het vestigingsklimaat voor bedrijven en schept regionale werkgelegenheid (circa 300 banen). Voor de provincie Drenthe is er nog een extra reden voor haar aandeelhouderschap in GAE NV. Deze reden is dat de provincie Drenthe veel waarde hecht aan de kwaliteit van de leefomgeving van de omwonenden en het minimaliseren van (geluids)overlast van de luchthaven. Dit publieke belang laat zich naar de mening van de Noordelijke Rekenkamer echter goed borgen door wet- en regelgeving, dus ook zonder dat er sprake is van een deelneming.

## Provinciale betrokkenheid GAE NV

De Rekenkamer stelt vast dat sinds de oprichting van GAE NV in 1955 de provincies Groningen en Drenthe financieel en als aandeelhouders betrokken zijn bij de luchthaven. De *financiële betrokkenheid* van beide provincies houdt in dat zij op basis van bestuurlijke afspraken en met instemming van Provinciale Staten tot 2013 de exploitatieverliezen van de luchthaven voor hun rekening hebben genomen. Met ingang van 2013 zijn deze financiële bijdragen conform de bestuurlijke afspraken met het Rijk door de regionale aandeelhouders beëindigd. Ondanks een verzoek daartoe van het bestuur van GAE NV aan de aandeelhouders, is het de Rekenkamer niet gebleken dat de aandeelhouders hierover aanvullende financiële afspraken hebben gemaakt.

Het *aandeelhouderschap* in GAE NV wordt vervuld door Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe. Door de overname van de aandelen van het Rijk in 2004 hebben beide provincies tezamen een meerderheidsbelang (60%) in GAE NV verkregen. Bij het besluit tot aandelenovername baseren Gedeputeerde en Provinciale Staten zich op het (geactualiseerde) businessplan van GAE NV uit 2003. Het provinciaal bestuur onderwerpt dit businessplan niet aan een second opinion en neemt de vooronderstellingen uit dit plan zonder meer over. Een belangrijke aanname in het plan is dat de luchthaven omstreeks 2015 kostendekkend kan opereren. Het businessplan ziet de baanverlenging, beoogd in 2004, als een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een positief bedrijfsresultaat. De werkelijkheid is anders: de baanverlenging is uiteindelijk pas begin 2013 gerealiseerd en

de luchthaven heeft sinds haar bestaan geen positief bedrijfsresultaat kunnen boeken. De luchthaven wijt dit met name aan het feit dat de baanverlenging lang op zich heeft laten wachten. Ook het huidige economische klimaat helpt volgens de luchthaven niet mee aan de gewenste groei van GAE NV. Hierdoor heeft de luchthaven naar eigen zeggen geen kans gehad zich te bewijzen.

## Contractuele inspanningsverplichting

In het kader van de aandelenoverdracht hebben zowel GAE NV als de aandeelhouders (de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo) de verplichting van het Rijk overgenomen om de continuïteit van de luchthaven als toegangspoort voor de regio te garanderen. Uit de contracten die zowel de luchthaven als de regionale aandeelhouders met het Rijk hebben gesloten, blijkt dat beide provincies jegens het Rijk de inspanningsverplichting op zich hebben genomen om de luchthaven in stand te houden. Deze inspanningsverplichting geldt voor *onbepaalde tijd*. Dit roept de vraag op of de aandeelhouders op basis van deze inspanningsverplichting ook ná 2013 contractueel zijn gehouden de luchthaven financieel te ondersteunen. De Rekenkamer concludeert dat de overeenkomst niet duidelijk is over de precieze reikwijdte van deze inspanningsverplichting. De intenties van de betrokken partijen bij het sluiten van dit contract zijn van doorslaggevende betekenis voor het antwoord op deze vraag. De Rekenkamer beschikt over onvoldoende informatie om die intenties van de contractpartijen te achterhalen. Uit de beraadslagingen tussen GS en PS wordt wel duidelijk dat de regionale aandeelhouders hun handelen baseren op de veronderstelling dat er een *tijdelijke* financiële bijdrage tot de veronderstelde rendabele exploitatie in 2015 zou zijn.

### Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een langdurige betrokkenheid van de provincies Groningen en Drenthe bij GAE NV. Daarbij gaat het om financiële betrokkenheid én de betrokkenheid als aandeelhouders van GAE NV. Door de overname van de Rijksaandelen in GAE medio 2004, is de betrokkenheid en zeggenschap van de provincies Groningen en Drenthe als aandeelhouders van GAE NV fors toegenomen. Het besluit tot aandelenovername is gebaseerd op optimistische verwachtingen over het kostendekkend opereren van de luchthaven. Deze optimistische veronderstellingen uit het businessplan van GAE NV zijn niet aan een kritische en onafhankelijke toets onderworpen.

## Maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven

Hoewel het publieke belang van GAE NV volgens de provincies Groningen en Drenthe vooral is gelegen in de economische effecten die de luchthaven genereert, laten de provincies geen maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren. Hierdoor blijft onduidelijk wat de luchthaven daadwerkelijk aan economische baten (zoals verbeteren van het vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven en toename van werkgelegenheid) oplevert en hoe die baten zich verhouden tot de maatschappelijke kosten, waaronder de inzet van publieke middelen en kosten

van (bestrijding van) geluidhinder. De besluiten tot aandelenovername en het continueren van de financiële ondersteuning aan de luchthaven lijken vooral ingegeven door de politieke wens om het vliegveld voor het Noorden te behouden. De economische realiteit is echter dat het verzorgingsgebied van de luchthaven relatief weinig inwoners telt die bovendien minder vliegen dan het landelijk gemiddelde. Ook ondervindt de luchthaven sterke concurrentie van Schiphol. Er zijn verscheidene reële risico's waarmee rekening moet worden gehouden, waaronder:

- het verder ontwikkelen van luchthaven Lelystad, (samen met Eindhoven) door het Rijk aangewezen als overloopluchthaven van Schiphol;
- het niet kunnen doorontwikkelen van een low cost carrier met voldoende bestemmingen;
- het volledig door de luchthaven moeten bekostigen van de luchtverkeersleiding (geschatte kosten: € 3 miljoen per jaar);
- het alsnog moeten terugbetalen van de minderkosten van de baanverlenging aan het Rijk.

Wanneer deze risico's werkelijkheid worden, zal een kostendekkende exploitatie niet, of in elk geval niet eerder dan in 2030 realiseerbaar zijn.

### **Deelconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de provincies Drenthe en Groningen de effecten van de luchthaven niet door middel van een maatschappelijke kostenbatenanalyse hebben onderzocht. Gedeputeerde Staten en een meerderheid van Provinciale Staten zien de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven te rooskleurig. De Staten gaan daarmee voorbij aan de economische realiteit dat de luchthaven te maken heeft met een dunbevolkt achterland en met nabij gelegen concurrenten. Daardoor zal een kostendekkende exploitatie niet of pas op zeer lange termijn mogelijk zijn.

## **Borging publieke belangen luchthaven via aandeelhouderschap GAE NV**

De *tweede centrale vraag* in dit Rekenkameronderzoek is of Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen via hun aandeelhouderschap *actief* invulling hebben gegeven aan de borging van het publieke belang. Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen beschikken als aandeelhouders van GAE NV over voldoende zeggenschap en invloed. Naast het formele overleg draagt vooral het informele overleg dat met regelmaat plaatsvindt tussen de aandeelhouders en de directie en/of leden van de raad van commissarissen van de luchthaven eraan bij dat Gedeputeerde Staten goed zijn geïnformeerd. Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen hebben er bewust voor gekozen zich niet te mengen in de operationele bedrijfsvoering van de luchthaven: hun rol is die van aandeelhouder 'op afstand'. Gedeputeerde Staten Groningen stellen zich daarbij minder terughoudend op dan Gedeputeerde Staten van Drenthe.

Gedeputeerde Staten staan toe dat de personeelskosten van de luchthaven steeds verder toenemen. Naast deze stijging van personeelskosten, heeft de opkomst van de low cost carriers tot gevolg dat de inkomsten van GAE als gevolg van de

hevige concurrentie relatief zullen dalen. Dit heeft de flexibiliteit van GAE om periodes met dalende passagiersbewegingen op te vangen onder druk gezet en staat op gespannen voet met het (publieke) belang van continuïteit van de luchthaven. Beide provincies hebben gezien hun meerderheidsbelang in GAE NV, de mogelijkheid om aanwijzingen aan de directie te geven voor het te voeren financiële beleid. Deze zeggenschap wenden Gedeputeerde Staten echter niet aan. Ook staan Gedeputeerde Staten toe dat de koers van de luchthaven is verlegd naar het vakantiesegment. Deze 'koerswijziging', ingegeven door marktomstandigheden, is bedoeld om meer inkomsten te genereren. De afname van het zakelijk vliegverkeer pakt nadelig uit voor het publieke belang dat is gericht op een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bedrijven.

### **Deelconclusie**

Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen kiezen bewust voor de formele aandeelhoudersrol 'sturing op afstand'. Hoewel de continuïteit van de luchthaven bij beide provincies voorop zou moeten staan, sturen 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 zijn onder druk komen te staan. Door het wegvallen van het zakelijk vliegverkeer heeft de luchthaven momenteel een beperkte functie bij het aantrekken van bedrijven.

## **Informatievoorziening Provinciale Staten**

Gedeputeerde Staten spraken in 2004 met Provinciale Staten af dat wanneer de baanverlenging niet vóór 1 juli 2006 is gerealiseerd, de aandelenovername in GAE NV heroverwogen zou worden. Hoewel afgesproken, gaat de meerderheid van Provinciale Staten mee met Gedeputeerde Staten om de aandelenovername niet te heroverwegen. Daarbij gaan beide Staten overigens wel uit van de eindigheid van de bijdragen aan GAE, gebaseerd op het dan geldende businessplan dat kostendekkende exploitatie in 2015 voorziet. De Rekenkamer constateert dat vanaf 2006 duidelijk wordt dat de toekomstverwachtingen van de luchthaven zoals beschreven in het businessplan (middenscenario) 2003 van GAE NV zeer waarschijnlijk niet gerealiseerd kunnen worden. Ná 2006 nemen de zorgen bij Provinciale Staten over het financieel toekomstperspectief van de luchthaven toe. Provinciale Staten nemen moties aan om te bewerkstelligen dat zij tijdig worden geïnformeerd over de financiële toekomstperspectieven van de luchthaven. Dit mag echter niet baten: de informatie waarnaar is gevraagd, wordt vaak te laat en soms helemaal niet aangeleverd door Gedeputeerde Staten. Daarbij stellen Gedeputeerde Staten zich op het standpunt dat zij de verzochte informatie niet kunnen aanleveren omdat zij als aandeelhouders hierover niet beschikken.

Gedeputeerde Staten lijken de toenemende zorgen van Provinciale Staten over GAE NV niet te delen. Ondanks het feit dat de baanverlenging forse vertraging oploopt, gaan Gedeputeerde Staten er nog steeds van uit dat de luchthaven omstreeks 2017 'break-even' kan opereren. Ook de omstandigheid dat de luchthaven niet in aanmerking komt voor een deel van de 'overloop' van Schiphol

brengt geen verandering in de zeer positieve verwachtingen gebaseerd op de businessplannen van GAE NV. Het businessplan 2003 is bestempeld als vertrouwelijke bedrijfsinformatie. Provinciale Staten kunnen deze vertrouwelijke informatie niet kritisch bespreken tijdens de openbare beraadslagingen.

### **Deelconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat ondanks toenemende zorgen de meerderheid van Provinciale Staten bij Gedeputeerde Staten niet heeft aangedrongen op een heroverweging van de aandelenovername. Hoewel medio 2006 al voor Gedeputeerde Staten duidelijk zou moeten zijn dat het 'middenscenario' uit het businessplan 2003 van GAE NV niet te realiseren zal zijn, lijken Gedeputeerde Staten de zorgen van Provinciale Staten niet te delen. Gedeputeerde Staten blijven zich baseren op rooskleurige informatie die GAE NV hen over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven aanlevert. Doordat het overgrote deel van deze informatie vertrouwelijk is, kan het publieke debat niet in de volle breedte worden gevoerd.

## **Aanbevelingen**

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten dat zij zich voor een goed beeld van de ontwikkelingskansen voor de luchthaven op meerdere scenario's baseren waarin de voorkomende risico's zijn verwerkt. Objectieve informatie zal de afweging van de Statenleden rond eventuele bijdragen of investeringen in de luchthaven evenwichtiger maken.

Daarnaast heeft de Rekenkamer nog concrete aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten geformuleerd.

*Voor Gedeputeerde Staten zijn dit de volgende aanbevelingen:*

- Informeer Provinciale Staten – zo nodig vertrouwelijk – tijdig over ontwikkelingen bij GAE NV op basis van objectieve en geverifieerde informatie waarin ook aandacht is voor de risico's voor de luchthaven;
- 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.

*Specifiek voor Provinciale Staten heeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:*

- Geef Gedeputeerde Staten opdracht om de onduidelijkheid over de reikwijdte van de contractuele inspanningsverplichting weg te nemen zodat voor alle contractpartijen duidelijk is waartoe men verplicht is;
- Ga op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse met Gedeputeerde Staten in discussie over nut en noodzaak van de provinciale betrokkenheid bij de luchthaven.

# 1

## Onderwerp en context onderzoek

---

# Onderwerp en context onderzoek

## 1.1 Onderwerp onderzoek

De luchthaven Groningen Airport Eelde (hierna te noemen: GAE of luchthaven) is een regionale luchthaven die in eigendom is van GAE NV. GAE NV is een naamloze vennootschap die in 1955 op initiatief het Rijk is opgericht met als doel: *'de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaven'*.<sup>1</sup> De aandelen van GAE NV zijn sinds de oprichting in 1955 in handen van overheden (Rijk, provincies Drenthe en Groningen en omliggende gemeenten). In 2004 heeft het Rijk zijn aandelen overgedragen aan de overige aandeelhouders. Daardoor bezitten de provincies Drenthe en Groningen momenteel 60% van de aandelen van GAE NV.

In 1988 wijst het Rijk GAE aan als hét opleidingscentrum voor verkeersvliegers.<sup>2</sup> Deze functie vervult GAE nog steeds. Thans zijn op GAE drie vliegscholen gevestigd.<sup>3</sup> Daarnaast voorziet GAE momenteel vooral in de vraag naar vluchten naar vakantiebestemmingen en ontvangt de luchthaven privévliegtuigen (business aviation), taxivluchten, incidentele militaire vluchten en recreatieve luchtvaart. De luchthaven is ook van belang voor maatschappelijke diensten, met name in verband met ambulancediensten (traumahelikopter) en spoedeisende vluchten voor het Universitair Medisch Centrum Groningen en reddingsdiensten. De vrachtmarkt is voor GAE een markt van beperkte omvang. Op dit moment vertrekken er géén zakelijke lijnvluchten meer vanaf Eelde.<sup>4</sup> In april 2013 is de baanverlenging gerealiseerd waardoor de start/landingsbaan van GAE is verlengd van 1.800 meter naar 2.500 meter.

GAE heeft een functie in de internationale bereikbaarheid van Nederland en het stedelijke netwerk Groningen-Assen.<sup>5</sup> GAE vervult géén rol bij de overloop/opvang van het internationale luchtverkeer.<sup>6</sup> Deze functie is voorbehouden aan de luchthavens Eindhoven en Lelystad die het Rijk als 'overlooplocaties' heeft

---

<sup>1</sup> De naamloze vennootschap Groningen Airport Eelde is in 1955 opgericht. De oprichting is geregeld via de Wet houdende de oprichting van naamloze vennootschappen voor luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel d.d. 21-12-55, Staatsblad 622.

<sup>2</sup> Deze aanwijzing is vastgelegd in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen.

<sup>3</sup> De Rijksluchtvaartschool is in 1954 op GAE gevestigd. De school is in 1991 geprivatiseerd door overname door de luchtvaartmaatschappij KLM en heette sindsdien de KLM Luchtvaart School. Tegenwoordig wordt de school aangeduid als de KLM Flight Academy.

<sup>4</sup> Begin 2013 heeft BMI Regional de verbinding met Aberdeen gestaakt. Van deze verbinding werd gebruik gemaakt door werknemers in de aardolieindustrie.

<sup>5</sup> In de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2012 heeft het Rijk GAE aangemerkt als een luchthaven van nationale betekenis. Deze *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* heeft het Rijk op 13 maart 2012 vastgesteld. Zie ook de beantwoording van Kamervragen door de (toenmalige) Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 28.07.09 kenmerk VenW/DGLM-2009/2793, pagina 32.

<sup>6</sup> De luchthavens Maastricht Aken Airport en vliegveld Twente vervullen deze rol ook niet.



aangewezen.<sup>7</sup> Deze luchthavens maken deel uit van de Schiphol Group NV.

## 1.2

### Doel onderzoek

Met dit onderzoek geeft de Rekenkamer inzicht in de deelneming van de provincies Groningen en Drenthe in GAE NV ter behartiging van publieke belangen. Onder deelneming verstaat de Rekenkamer het participeren in het risicodragend vermogen van de vennootschap.<sup>8</sup> De Rekenkamer heeft onderzocht welke verplichtingen beide provincies op zich hebben genomen bij de overname van de aandelen in 2004. Vervolgens is beschreven welke publieke belangen volgens beide provincies hun deelneming in GAE NV rechtvaardigen. Daarnaast informeert de Rekenkamer met dit onderzoek de leden van Provinciale Staten over de betrokkenheid van de provincies Groningen en Drenthe bij de exploitatie van GAE en de hieraan verbonden risico's. Meer expliciet gaat de Rekenkamer in op mogelijke risico's voor beide provincies wanneer de luchthaven langer dan verwacht verliesgevend is.

Beide provincies hebben – uiteraard binnen de kaders van het vennootschapsrecht – als publieke aandeelhouders een bijzondere rol en positie vanwege de betrokken publieke belangen. Het publieke belang is immers niet gediend met onnodige kosten door inefficiëntie, hetgeen ten koste gaat van andere overheidsuitgaven voor overige, nuttige bestemmingen. Daarom verwacht de Rekenkamer dat de provincies als aandeelhouders *actief* sturen op een zo doelmatig mogelijke uitvoering.<sup>9</sup> Om te kunnen beoordelen of deze sturing heeft plaatsgevonden, is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre luchtvaartbedrijf GAE financieel gezond is. Vervolgens komt in dit rapport de wijze waarop Gedeputeerde Staten, als aandeelhouders van GAE NV, hebben toegezien op een efficiënte bedrijfsvoering van de luchthaven aan bod.

---

<sup>7</sup> Quick-scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn van Decisio BV d.d. 04.09.08. Deze informatie is door de voorzitter van de Alderstafel bevestigd in het interview met Rekenkamer d.d. 11-02-13. Naar aanleiding van het middellange termijn advies (2008) van de Tafel voor Schiphol, zijn er in 2009 twee andere Alderstafels gestart. Uit onderzoek op basis van de ontwikkelingen in de luchtvaart werd namelijk een groeiverwachting naar 580.000 vliegbewegingen in 2020 geschat. Schiphol kan deze vluchten niet allemaal verwerken, aangezien de milieuruimte 510.000 vluchten op Schiphol toelaat. Om deze reden is het accommoderen van 70.000 vluchten op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad onderzocht door de Alderstafels Eindhoven en Lelystad. Het doel van de Alderstafels is om tot een goed advies aan het kabinet te komen in overleg met regionale en landelijke overheden, de luchtvaartsector en andere belanghebbenden, met name bewoners. In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Drenthe aangegeven dat Lelystad nog lang niet gereed is voor het vervullen van de overloopfunctie onder meer omdat de procedure voor het Luchthavenbesluit nog loopt.

<sup>8</sup> De term deelneming gebruikt de Rekenkamer ook ter aanduiding van een vennootschap waaraan de provincie deelneemt en de daaraan verbonden activiteiten. Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nummer 69 pagina 20.

<sup>9</sup> Hantering van dit uitgangspunt houdt volgens de Rekenkamer niet in dat de provincies als aandeelhouders direct sturen op winstmaximalisatie maar wel op het in stand houden van de waarde van hun investeringen.

### 1.3

## Onderzoeksvragen en -aanpak

De Rekenkamer heeft de volgende vraagstelling voor het onderzoek gehanteerd:

*Welke publieke belangen liggen ten grondslag aan de risicodragende participatie door de provincies Drenthe en Groningen in GAE en op welke wijze hebben deze provincies via hun aandeelhouderschap actief invulling gegeven aan de borging van deze publieke belangen?*

In de onderzoeksverantwoording die als bijlage 2 bij dit rapport is gevoegd, is de onderzoeksaanpak van de Rekenkamer uitvoerig beschreven.

### **Afbakening**

Het onderzoek kent een inhoudelijke afbakening en een afbakening in tijd. De inhoudelijke afbakening houdt in dat de Rekenkamer géén onderzoek heeft verricht naar de naleving door GAE van relevante (luchtvaart)wet- en regelgeving. De reden hiervoor is dat niet de provincies Drenthe en Groningen maar het Rijk als bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het toezicht op naleving van deze wet- en regelgeving.<sup>10</sup> Naast deze inhoudelijke afbakening kent het onderzoek een afbakening in tijd. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2004 tot en met eind 2012. Als startdatum voor het onderzoek is het moment genomen waarop het Rijk zijn aandelen in GAE heeft overgedragen aan de overige aandeelhouders waardoor de provincies Groningen en Drenthe tezamen de meerderheid van de aandelen (60%) bezitten. Bestuurlijk is afgesproken dat op 31 december 2012 de aandeelhouders niet langer financieel bijdragen in de exploitatie van GAE. De Rekenkamer heeft dit moment aangehouden als einddatum voor de onderzoeksperiode. Mogelijke risico's die voortkomen uit de provinciale deelneming in GAE NV en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, hebben betrekking op de periode ná 2012.

---

<sup>10</sup> Namens het Rijk controleert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de regels op luchthavens van nationale aard worden nageleefd. Dit inhoudelijk toezicht valt daardoor buiten de onderzoeksbevoegdheid van de Noordelijke Rekenkamer.

2

**Aandelenovername  
GAE NV**

---

# Aandelenovername GAE NV

## 2.1 Inleiding

Na een jarenlange participatie van het Rijk in GAE worden alle aandelen op verzoek van het Rijk in 2004 overgenomen door de regionale aandeelhouders. In het kader van de aandelenoverdracht zijn overeenkomsten afgesloten tussen het Rijk en GAE NV enerzijds en het Rijk en de regionale aandeelhouders anderzijds. Ook hebben de regionale aandeelhouders bestuurlijke afspraken gemaakt over het voldoen van een vaste exploitatiebijdrage aan GAE NV tot en met 2012. In het onderhavige hoofdstuk zal de reikwijdte van de contractuele verplichtingen en de gemaakte bestuurlijke afspraken aan bod komen. Dit is met name van belang in het licht van de vraag in hoeverre de regionale aandeelhouders ook ná 2013 verplicht zijn om de luchthaven in stand te houden. Ten slotte beschrijft het hoofdstuk de beraadslaging over de overname van aandelen in de luchthaven in Provinciale Staten van Drenthe en Groningen.<sup>11</sup>

## 2.2 Oprichting GAE

Na de Tweede Wereldoorlog start het Rijk met de aanleg en exploitatie van civiele luchthavens, waaronder de luchthaven Eelde. Op voorstel van het Rijk wordt in 1955 een onderneming voor het luchtvaartterrein Eelde opgericht: de naamloze vennootschap Groningen Airport Eelde NV.<sup>12</sup> Blijkens artikel 2 van de ontwerp-statuten van de N.V. Luchthaven Eelde is het doel van de vennootschap: “(...) de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein gelegen op het grondgebied der gemeenten Eelde en Vries.” Bij de oprichting van de vennootschap wordt al deelgenomen door de latere aandeelhouders, waaronder de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo (toen nog: Eelde). Het Rijk verkrijgt met 80% van de aandelen een meerderheidsbelang in GAE. Bij de oprichting benadrukt het Rijk dat alle aandeelhouders (waaronder de provincies Drenthe en Groningen) het belang inzien om met het luchtvaartterrein de regio open te leggen voor de luchtvaart. Het Rijk onderkent dat er exploitatieverliezen kunnen ontstaan. Een regeling omtrent eventuele exploitatieverliezen kan volgens het Rijk echter niet in de statuten worden opgenomen omdat dit indruist tegen het wezen van de naamloze vennootschap, dat het risico van een aandeelhouder beperkt tot zijn deelname in het kapitaal. Zouden tegen de verwachting in toch grote verliezen ontstaan dan zullen de aandeelhouders nader dienen te overleggen hoe deze moeten worden gedekt. In de periode ná 1955 nemen de aandeelhouders verantwoordelijkheid voor de exploitatietekorten van GAE. De aandeelhouders financieren sinds die tijd de exploitatieverliezen van GAE

<sup>11</sup> De Rekenkamer sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de letterlijke tekst van de verslagen van de Statenvergaderingen.

<sup>12</sup> Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel, wet van 21 december 1955, Staatsblad 622 met bijlagen.

conform de bestuurlijk afgesproken verdeelsleutel 40% (Rijk) en 60% (regionale aandeelhouders).<sup>13</sup> De betrokkenheid van de provincies Drenthe en Groningen bij GAE betreft dus zowel het aandeelhouderschap in GAE NV als een financieel-bestuurlijke betrokkenheid in de verliesafdekking van de luchthaven.

## 2.3

### Aandelenoverdracht Rijk-regionale aandeelhouders

Op grond van het Structuurschema Burgerluchtvaarterreinen (SBL) continueert het Rijk haar bijdrage van 40% in de verliesafdekking van de regionale luchthavens.<sup>14</sup> In de jaren tachtig van de vorige eeuw wijzigt het rijksbeleid: het staatsdeelnemingenbeleid is voortaan gericht op het afstoten en verkopen van overheidsaandelen.<sup>15</sup> Voor de regionale luchthavens is dit uitgewerkt in de nota Regionale Luchthaven Strategie (RELUS-nota) die in 1997 verschijnt. In deze nota is uitgesproken dat het Rijk de jaarlijkse aanvulling van exploitatietekorten via een afkoopsom gaat beëindigen en zich terugtrekt als aandeelhouder van regionale luchthavens (waaronder GAE).<sup>16</sup> Dit met het doel om regionale luchthavens minder afhankelijk te maken van overheidssubsidies en de overheid minder betrokken te laten zijn bij het bestuur van de onderneming. De afkoopsom moet de luchthaven een uitgangspositie bieden die voldoende overlevingsperspectieven op de lange termijn biedt. Het Rijk geeft daarbij aan dat “een belangrijke consequentie van het beëindigen en/of afkopen van de jaarlijkse exploitatiebijdragen is dat de regionale overheden en eventuele private partners vanaf dat moment volledig verantwoordelijk zullen zijn voor toekomstige verliezen van de luchthaven”.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Voordracht nummer 67/1990 d.d. 11-12-90 van GS aan PS Groningen en het hieruit voortvloeiend besluit van PS waardoor de provincie Groningen heeft ingestemd met de voorgestelde wijziging van de door GAE te maken verliezen. Deze wijziging hield in dat de rijksbijdrage 40% van het exploitatietekort van GAE bleef en dat het resterend exploitatietekort volledig voor rekening van de regio kwam.

<sup>14</sup> In het Structuurschema Burgerluchtvaarterreinen van 6 september 1988 zijn in hoofdstuk 11 (vgl. p. 13) de financiële consequenties vastgelegd:“( ... ). De rijksbijdrage aan de exploitatie van de regionale luchthavens, die in het algemeen op 40% van het exploitatietekort is vastgesteld, wordt op dit proportionele niveau gehandhaafd. Het beleid maakt een groei van het verkeer op deze terreinen mogelijk: dit is een belangrijke basis in het streven naar een bedrijfseconomisch gezonde situatie ( ... )”. In bijlage 2 bij het beleidsvoornemen (bijlage bij voornoemd Structuurschema) is ten aanzien van de exploitatieverwachtingen het volgende bepaald: Bij de huidige tarievenstructuur kunnen slechts de drukst bezochte velden het zonder overheidssteun stellen. Indien een terrein in de private hand wordt geëxploiteerd, ontbreekt een dergelijke steun als regel. In die gevallen worden van rijkswege bepaalde garanties voor een duurzame exploitatie vereist om het risico te vermijden dat het veiligheidsniveau zal worden verlaagd door een structureel exploitatietekort.

<sup>15</sup> Tenzij er zwaarwegende belangen in het geding zijn.

<sup>16</sup> Hierin herhaalt het Rijk dat het bestaande beleid nu uitgaat van 40% rijksbijdrage in de jaarlijkse exploitatietekort van onder meer GAE NV. Het Rijk merkt daarbij op dat GAE op grond van haar functie van opleidingscentrum tot verkeersvlieger (IFR-beroepsverkeer) kan rekenen op rijksbetrokkenheid uit hoofde van die functie. De financiële betrokkenheid van het Rijk bij de baanverlenging is gebaseerd op eerder gedane toezeggingen. Deze betrokkenheid vloeit niet voort uit het ruimtelijk-economisch beleid van het Rijk. Regionale-luchthavenstrategie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997 nummer 25 230, pagina's 12, 79-81.

<sup>17</sup> Regionale-luchthavenstrategie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997 nummer 25 230, pagina 96.

### **Overeenkomst I: beëindiging subsidierelatie Staat/GAE NV**

De concrete uitwerking van het beleidsvoornemen uit de RELUS-nota vindt plaats in 2001 wanneer het Rijk aan GAE NV meedeelt dat het de subsidierelatie met de luchthaven wil beëindigen door het afkopen van de verliesbijdrage van bijna € 10 miljoen.<sup>18</sup> Eind 2001 bereikt het Rijk hierover overeenstemming met GAE NV. Ten aanzien van de verplichtingen van GAE NV is in deze overeenkomst in artikel 2.1. het volgende vastgelegd:

*“GAE is verplicht er zorg voor te dragen dat het door haar geëxploiteerde Luchthavenbedrijf gedurende de looptijd van deze overeenkomst zal worden geëxploiteerd volgens het Businessplan Groningen Airport GAE 5.0 (bijlage 1) waarbij ten minste het huidige voorzieningenniveau van de luchthaveninfrastructuur zal worden gehandhaafd, tenzij het op grond van enig besluit van een overheid of rechter geheel of gedeeltelijk onmogelijk wordt gemaakt om dit te doen. (...)”<sup>19</sup>*

De aandeelhouders van GAE NV hebben de inhoud van deze overeenkomst niet afgekeurd.<sup>20</sup> De looptijd van deze overeenkomst eindigt op 31 december 2015.<sup>21</sup> In 2001 is het aandelenkapitaal van GAE NV nog als volgt verdeeld: Rijk: 80%, provincie Groningen 5,9%, provincie Drenthe 5,0%, gemeente Groningen 5,0%, gemeente Assen 3,0%, gemeente Tynaarlo 1,0% en de gemeente Noordenveld 0,1%. In de overeenkomst tot beëindiging van de subsidierelatie geeft het Rijk aan dat zij haar aandelen in het kapitaal van GAE NV tegen nader overeen te komen condities en tegen de reële marktwaarde wenst te vervreemden aan een voor het Rijk aanvaardbare derde partij. Daartoe zal het Rijk in overleg met GAE NV zo spoedig mogelijk de procedure tot vervreemding van zijn aandelen starten,

*“welke zal waarborgen dat de Rijksoverheid voldoende zekerheid zal verkrijgen dat de luchthaven GAE en de daaraan gerelateerde bedrijfsactiviteiten blijven voortbestaan. (...)”<sup>22</sup>*

Vervolgens geven de regionale aandeelhouders te kennen dat zij de luchthaven in de toekomst overeind willen houden vanwege het belang voor de economische infrastructuur en het aantrekken van bedrijven. De regionale aandeelhouders zijn bereid, op basis van het businessplan dat aan de beëindigingsovereenkomst van 2001 ten grondslag ligt, de verantwoordelijkheid voor de luchthaven van het Rijk over te nemen. De geactualiseerde versie van dit businessplan uit 2003 voorziet overigens op termijn (2015) in een rendabele exploitatie, mede vanwege de verlengde start- en landingsbaan. Hierna is verder met het Rijk onderhandeld over de toedeling van de kosten voor de baanverlenging en over de overdracht

<sup>18</sup> Overeenkomst Beëindiging Subsidierelatie Staat/Groningen Airport Eelde NV d.d. 12-12-01.

<sup>19</sup> De Rekenkamer heeft wel de betreffende overeenkomst van de provincie Groningen ontvangen maar niet het Businessplan 5.0 waarnaar in deze overeenkomst gerefereerd wordt. Het Businessplan 5.0 is als vertrouwelijke bijlage bij deze overeenkomst gevoegd. De Rekenkamer heeft wel kennis genomen van het geactualiseerde Businessplan uit 2003.

<sup>20</sup> Artikel 15.2 van de Overeenkomst beëindiging subsidierelatie Staat/GAE NV bepaalt dat: “Deze overeenkomst wordt aangegaan onder de ontbindende voorwaarde dat de algemene vergadering van aandeelhouders ter vergadering van 20 december 2001 besluit de inhoud van deze overeenkomst af te keuren.”

<sup>21</sup> Artikel 15.1 van de Overeenkomst beëindiging subsidierelatie Staat/GAE NV.

<sup>22</sup> Artikel 4.1. van de Overeenkomst beëindiging subsidierelatie Staat/GAE NV.

van de aandelen van het Rijk in GAE aan de regionale aandeelhouders.<sup>23</sup> De onderhandelingen resulteren eind 2003 in de onderstaande overeenkomst tussen het Rijk en de regionale aandeelhouders.

### **Overeenkomst II: koop en verkoop aandelen in het kapitaal van GAE NV**

Op 16 december 2003 is de overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde gesloten tussen enerzijds het Rijk (de Staat der Nederlanden) en anderzijds de provincie Groningen, de provincie Drenthe, de gemeente Groningen, de gemeente Assen en de gemeente Tynaarlo.<sup>24</sup> In deze overeenkomst bevestigt het Rijk dat het zijn aandeelhouderschap wil beëindigen en geven de regionale aandeelhouders aan dat zij de luchthaven in de toekomst in stand wensen te houden. Over de instandhouding van de luchthaven is in artikel 5.1 van deze overeenkomst het volgende bepaald:<sup>25</sup>

*“Kopers zullen zich inspannen de Luchthaven in stand te houden. Kopers zullen daartoe onder meer hun privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden zodanig aanwenden dat het voortbestaan van de Luchthaven zo veel mogelijk wordt bevorderd.”*

Deze inspanningsverplichting geldt voor *onbepaalde tijd* en jegens het Rijk als contractpartij. Ook voor deze inspanningsverplichting is het businessplan van GAE NV als uitgangspunt genomen.<sup>26</sup> Het Rijk en de regionale partijen beogen met de aandelenoverdracht niet de waarde van de aandelen over te dragen: het Rijk verkoopt zijn aandelen voor het symbolisch bedrag van € 20,- aan de regionale aandeelhouders. De aandelenoverdracht heeft op 1 juli 2004 plaatsgevonden.<sup>27</sup> Het aandelenkapitaal is na deze overdracht als volgt verdeeld: provincie Drenthe 30%, provincie Groningen 30%, gemeente Groningen 26%, gemeente Assen 10% en de gemeente Tynaarlo 4%. Door de aandelenoverdracht is de zeggenschap van beide provincies dermate toegenomen dat zij als grootste aandeelhouders tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders de meeste invloed kunnen uitoefenen.

---

<sup>23</sup> In het interview met de Rekenkamer d.d. 11-03-13 heeft de voorzitter van de Alderstafel, die destijds onder meer namens de provincies Groningen en Drenthe de onderhandelingen met het Rijk heeft gevoerd, de weergegeven gang van zaken bevestigd.

<sup>24</sup> Zie hiervoor sub d van de considerans van de Overeenkomst tot Koop en verkoop van Aandelen in het Kapitaal van Groningen Airport Eelde NV d.d. 16-02-03. Het bereikte onderhandelingsresultaat zien de regionale aandeelhouders als 'het maximaal behaalbare resultaat'. Afdelingsnota EZ provincie Groningen d.d. 30-10-03, reg.nr.2003-19201.

<sup>25</sup> Op grond van artikel 6.4 van de Overeenkomst tot Koop en verkoop van Aandelen in het Kapitaal van Groningen Airport Eelde NV d.d. 16-12-03 zijn de regionale aandeelhouders verplicht bij een eventuele aandelenoverdracht – onder meer – deze inspanningsverplichting als kettingbeding door te leggen aan een opvolgende aandeelhouder of beperkt gerechtigde bij gebreke waarvan zij een boete zijn verschuldigd.

<sup>26</sup> Voordracht van Gedeputeerde Staten Groningen aan Provinciale Staten, nummer 38/2003, inzake aandelenoverdracht en baanverlenging van GAE NV d.d. 11 november 2003, pagina 2.

<sup>27</sup> Akte van levering aandelen GAE d.d. 01-07-04.

### **Overeenkomst III: baanverlenging en waarde luchthaventerrein GAE**

Op 16 december 2003 sluit het Rijk met GAE een contract over de baanverlenging en de waarde van het luchthaventerrein.<sup>28</sup> GAE NV geeft bij het sluiten van de overeenkomst aan dat zij van plan is om zich te ontwikkelen tot een financieel (ten opzichte van de Rijksoverheid) zelfstandige onderneming, die ernaar streeft om op commerciële en duurzame basis de regionale luchthaven te laten voortbestaan.<sup>29</sup> Het Rijk en GAE NV komen overeen dat het Rijk een bijdrage van € 18.620.000,- voor de baanverlenging betaalt, waarbij GAE NV gehouden is die baanverlenging in overeenstemming met de in artikel 3 en 4 gestelde voorwaarden te verwezenlijken. Voor zover relevant, is hieronder de inhoud van deze artikelen 3 en 4 opgenomen:

*"GAE betaalt de Staat onmiddellijk een vergoeding ter hoogte van de Bijdrage, inclusief de werkelijk door GAE ontvangen rente over de Bijdrage, in de navolgende gevallen(...) 3.5.6. indien de provincie Groningen, de provincie Drenthe, de gemeente Groningen, de gemeente Assen en/of de gemeente Tynaarlo toerekenbaar tekortschieten in de nakoming van hun verplichtingen uit de Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde N.V welke heden volgens het als Bijlage 3 aangehechte concept tussen de Staat en de voornoemde partijen zal worden gesloten."*

*"In geval van geheel of gedeeltelijke beëindiging van de luchthaven door GAE en wijziging van de bestemming als vliegveld voor 2 juli 2043, is GAE een vergoeding aan de Staat der Nederlanden verschuldigd van 80% van de op het moment van wijziging van de bestemming door een onafhankelijke deskundige vast te stellen reële marktwaarde van de percelen grond. Eenzelfde bepaling geldt bij vervreemding of vestiging van beperkte rechten (vgl. artikel 4.1 en 4.2)."*

Voornoemde bijdrage (met rente) mag GAE NV alleen aanwenden voor het realiseren van de baanverlenging. Met deze Rijksbijdrage zou het mogelijk moeten zijn om de baanverlenging uit te voeren **zonder** additionele bijdragen van de regionale aandeelhouders. Bij het afsluiten van deze overeenkomst gaan partijen ervan uit dat de baanverlenging in 2004 zal zijn gerealiseerd.<sup>30</sup> Met de eenmalige afkoopsom voor toekomstige exploitatietekorten en bovenstaande investeringsbijdrage voor de baanverlenging heeft het Rijk beoogd de luchthaven met een goed perspectief aan de regionale aandeelhouders over te doen.

Samengevat constateert de Rekenkamer dat er samenhang bestaat tussen overeenkomsten II en III. Overeenkomst II is een logisch gevolg van de in overeenkomst I gemaakte afspraken en blijkens de historie is het geheel aan afspraken onderwerp van gesprek geweest. De beëindiging van de subsidierelatie door het

<sup>28</sup> Overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchthaventerrein Groningen Airport Eelde afgesloten tussen het Rijk en GAE d.d. 16-12-03. De considerans van de overeenkomst baanverlenging en waarde luchtvaartterrein GAE die als bijlage 2 bij de overeenkomst tot koop en verkoop aandelen in het kapitaal van GAE NV is gevoegd, vertoont grote gelijkenis met de laatstgenoemde overeenkomst. Zo beogen ook deze contractpartijen met de overdracht van de aandelen het voortbestaan van de luchthaven mogelijk te maken.

<sup>29</sup> Bijlage 4 bij de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Europese Commissie d.d. 17-12-08 ter beantwoording van de vraag of de kapitaalsinjecties van de Staat in GAE in strijd zijn met de staatssteunregels.

<sup>30</sup> De provincie Drenthe heeft dit aangegeven in het aankondiginggesprek met de Rekenkamer d.d. 02-10-12. De realisatie van de baanverlenging heeft echter vele jaren vertraging opgelopen als gevolg van de gevoerde juridische procedures. Hierdoor is de baanverlenging pas in april 2013 gerealiseerd.



Rijk in overeenkomst I kan - onder meer met het oog op de RELUS-nota - niet los van de aandelenoverdracht (overeenkomst II) worden gezien, maar de in overeenkomst I gemaakte afspraken binden de regionale aandeelhouders in beginsel **niet** rechtstreeks.

### **Bestuurlijke afspraken exploitatiebijdrage GAE**

Los van de hiervoor genoemde overeenkomsten maken de regionale aandeelhouders met het Rijk afspraken over hun financieel-bestuurlijke betrokkenheid bij GAE.<sup>31</sup> Ook deze afspraken zijn gebaseerd op het ontwikkelingsperspectief van de luchthaven zoals vastgelegd in het businessplan.<sup>32</sup> De afspraken zijn (voor zover de Rekenkamer bekend) niet op schrift gesteld. Deze afspraken komen er op neer dat:

*“(...) 1. Voor een periode van 10 jaar betalen de regionale aandeelhouders jaarlijks, met ingang van 1 januari 2003, een vaste exploitatiebijdrage aan GAE NV volgens de sinds jaar en dag gehanteerde verdeelsleutel. Deze afspraak was een bindende voorwaarde voor de afkoop van de Rijksverliesbijdrage uit de overeenkomst van 2001. Over de ingangsdatum van de tienjaarstermijn is geconcludeerd dat aangesloten dient te worden bij het voorstel, d.w.z. 1 januari 2003 (onder verwijzing naar het regionaal bestuurlijk overleg van 7 april 2003 en de aannames uit het businessplan), aangezien dit tot een solide exploitatiebasis van de luchthaven leidt en dit besluit samen met de met het Rijk in de overeenkomsten vastgelegde afspraken, voldoende financieel perspectief biedt aan de luchthaven voor een op termijn gezonde exploitatie. (...).”*

De regionale aandeelhouders zijn dus met het Rijk overeengekomen dat zij hun gezamenlijke maximale bijdrage van ruim € 1 miljoen per jaar niet langer laten afhangen van het exploitatietekort van GAE NV maar als vaste kapitaalsinjectie continueren. In plaats van de aanvulling van exploitatietekorten komen partijen een vaste dotatie aan het eigen vermogen van GAE NV overeen.<sup>33</sup> Voor de provincies Drenthe en Groningen betekent dit - volgens de sinds jaar en dag gehanteerde verdeelsleutel - dat zij vanaf 2003 een jaarlijkse vaste exploitatiebijdragebijdrage van € 308.062,- per provincie aan GAE NV voldoen. GAE NV merkt deze exploitatiebijdrage sinds 2006 aan als ‘agiostorting’.

De regionale aandeelhouders verwachten dat er met het voor deze periode leveren van de verliesbijdrage een luchthaven komt die zichzelf kan bedruipen. Deze verwachting is gestoeld op het ‘middenscenario’ uit het businessplan 2003 van de luchthaven waarin is geprognosticeerd dat de luchthaven in 2015 het break-even point zal bereiken. De verliesbijdrage is bedoeld ter overbrugging van de termijn tot realisering van de verlengde landingsbaan en het ontwikkelen van (nieuwe segmenten in) de luchtvaartmarkt. Hierdoor zou een geleidelijke overgang naar een bedrijfsmatig rendabele exploitatie van GAE NV mogelijk worden.<sup>34</sup> Daarbij is de verwachting dat met de voorgenomen baanverlenging een einde komt aan de bestaande situatie dat GAE NV jaarlijks met een exploitatietekort kampt. In

<sup>31</sup> De bestuurlijke afspraken die de regionale aandeelhouders op 16 december 2003 met het Rijk hebben gemaakt, zijn weergegeven in de afdelingsnota van de provincie Groningen d.d. 30-10-03.

<sup>32</sup> Voordracht van Gedeputeerde Staten Groningen aan Provinciale Staten d.d. 11-11-03, nummer 38/2003, pagina 2.

<sup>33</sup> Verslag van de vergadering van Provinciale Staten Groningen d.d. 17-12-03, pagina 37.

<sup>34</sup> Voordracht van Gedeputeerde Staten Groningen aan Provinciale Staten, nummer 38/2003, inzake aandelenoverdracht en baanverlenging van GAE NV d.d. 11 november 2003..

plaats daarvan zou GAE NV op termijn tot een rendabele onderneming uitgroeien. In samenhang met de overeenkomsten uit 2001 en 2003 hebben de regionale aandeelhouders zich als aandeelhouder verbonden aan de eindigheid van de subsidierelatie tussen GAE NV en het Rijk én een in de toekomst rendabele exploitatie.<sup>35</sup>

## 2.4

### Reikwijdte inspanningsverplichting aandeelhouders

Zoals hiervoor uiteen is gezet, heeft het Rijk bij de aandelenoverdracht met de regionale aandeelhouders afgesproken dat zij zich *inspannen* om de luchthaven in stand te houden. Daarvoor zullen zij hun publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden zodanig aanwenden dat het zelfstandig voortbestaan van de luchthaven zo veel mogelijk wordt bevorderd.<sup>36</sup> Deze bepaling heeft het Rijk opgenomen tegen de achtergrond dat het de bedoeling van de wetgever was om het bevoegd gezag van de luchthavens over te dragen aan de provincies.<sup>37</sup> Met het opnemen van deze bepaling wilde het Rijk voorkomen dat de provincie Drenthe op basis van haar nieuwe rol (het bevoegd gezag van GAE) de mogelijkheden van GAE teveel zou beperken waardoor de luchthaven zich niet meer kon ontwikkelen.<sup>38</sup> De decentralisatie is voor de nationale luchthavens (waaronder GAE) nog niet doorgevoerd. Op dit moment is het Rijk op basis van de Wet Luchtvaart nog steeds het bevoegd gezag voor de luchthaven. Het Rijk overweegt momenteel of het voor de regionaal-economische ontwikkeling niet beter is om het bevoegd gezag voor de luchthaven te decentraliseren naar de provincie Drenthe.<sup>39</sup>

Op verzoek van de directie en raad van commissarissen van GAE NV hebben de aandeelhouders op 20 september 2010 het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven na 2012 *herbevestigd*.<sup>40</sup> In deze vergadering hebben de aandeelhouders benadrukt dat zij hun verantwoordelijkheid zullen nemen en dat bestaande afspraken, overeengekomen met het Rijk in 2001 en 2003, zullen worden nagekomen. Dit houdt in dat de jaarlijkse 'agiostorting' tot en met 2012 zal worden voortgezet en dat de aandeelhouders zich zullen inspannen de luchthaven, ook ná 2012, in stand te houden.<sup>41</sup> Daarop trekt de voorzitter van de algemene vergadering van aandeelhouders de volgende eindconclusie waarin alle aandeelhouders zich kunnen vinden:

<sup>35</sup> Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Europese Commissie d.d. 17-12-08 ter beantwoording van de vraag of de kapitaalinjecties van de Staat in GAE in strijd zijn met de staatssteunregels, pagina 5.

<sup>36</sup> Deze inspanningsverplichting is vastgelegd in artikel 5.1 van de koopovereenkomst met het Rijk.

<sup>37</sup> Het was de bedoeling van de wetgever om de provincies de luchthavenbesluiten te laten vaststellen, waarin de grenswaarden voor de geluidsbelasting staan. De gedachte achter deze decentralisatie was dat de afweging tussen de lusten en de lasten van regionale vliegvelden daar gemaakt moet worden waar deze het meest worden gevoeld, dus in de regio.

<sup>38</sup> Dit is bevestigd door de voorzitter van de Alderstafel in het interview met de Rekenkamer d.d. 11.03.13 die in zijn hoedanigheid van (voormalig) CdK van Groningen namens de regionale aandeelhouders de onderhandelingen met het Rijk heeft gevoerd.

<sup>39</sup> Actualisatie Luchtvaartnota Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie, kamerstuk 31936-47 en brief van Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede kamer d.d. 14-05-13, kenmerk IENM/BSK-2013/90921.

<sup>40</sup> Dit blijkt uit het verslag van de buitengewone vergadering van aandeelhouders d.d. 20-09-10, pagina 3.

<sup>41</sup> Afdelingsnota EZ d.d. 01-12-10, zaaknummer 292066, corr.nr. 2010-64134 met als onderwerp Groningen Airport Eelde-Aandeelhoudersvergadering 13-12-2010.

*“Op basis van de genoemde verplichtingen weten de aandeelhouders zich verantwoordelijk voor de continuïteit van de luchthaven, uiteraard met inachtneming van de taken en verantwoordelijkheden van respectievelijk de directie en raad van commissarissen. Deze steun is des te meer van belang omdat GAE NV op grond van het huidige inzicht tot omstreeks 2017 een negatief bedrijfsresultaat zal hebben.”<sup>42</sup> Na de uitspraak van de Raad van State zal een update van de businesscase worden gepresenteerd met daarbij een financieel meerjarenperspectief (aantal modellen). Daarnaast zullen de directie en Raad van Commissarissen in 2011 een aantal modaliteiten met betrekking tot de institutionele structuur uitwerken.”<sup>43</sup>*

In de aandeelhoudersvergadering van 29 juni 2012 memoreert de gedeputeerde van de provincie Groningen dat de aandeelhoudersbijdrage eind 2012 zal stoppen conform de bestaande overeenkomst tussen het Rijk en de aandeelhouders. Van een verlenging van deze ‘agiostorting’ zal ná 2013 geen sprake zijn. De gedeputeerde herhaalt dat de provincie Groningen wel openstaat om (eventuele) toekomstige investeringsaanvragen van GAE in overweging te nemen. In deze aandeelhoudersvergadering concludeert de voorzitter van de algemene vergadering van aandeelhouders:

*“dat er géén sprake zal zijn van een agiostorting door de aandeelhouders in 2013, dat de zorgplicht van de aandeelhouders (artikel 5.1 van de overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van GAE van december 2003) is herbevestigd en dat voor de komende jaren een investeringsbehoefte zal worden opgesteld die wordt besproken met de aandeelhouders”.*<sup>44</sup>

De Rekenkamer constateert dat de regionale aandeelhouders jegens het Rijk een inspanningsverplichting voor onbepaalde tijd op zich hebben genomen. Het Rijk kan de regionale aandeelhouders aan die inspanningsverplichting houden en – indien nodig – nakoming afdwingen. Gezien de herbevestiging van het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven in september 2010 lijkt het er op dat de aandeelhouders zich op enige manier ook richting GAE NV hebben verbonden.

Een inspanningsverplichting verplicht uitdrukkelijk niet een bepaald resultaat te bereiken. Zo is het voorstelbaar dat de regionale aandeelhouders wel aan hun inspanningsverplichtingen voldoen, maar het toch niet lukt de luchthaven in stand te houden. De overeenkomst (II) laat in het midden op welke privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden de inspanningsverplichting precies ziet. De precieze reikwijdte van die inspanningsverplichting is daardoor niet op voorhand duidelijk. In dat geval zijn de bedoelingen van partijen bij die

---

<sup>42</sup> In het interview met de Rekenkamer d.d. 05-03-13 heeft de voorzitter van de RVC van GAE bevestigd dat de herbevestiging van de waarborg continuïteit GAE ná 2012 ook ziet op het verlenen van een financiële bijdrage aan GAE. Dit blijkt volgens de voorzitter uit de zinsnede uit de door hem getrokken eindconclusie: Deze steun is des te meer van belang omdat GAE NV op grond van het huidige inzicht tot omstreeks 2017 een negatief bedrijfsresultaat zal hebben .

<sup>43</sup> Verslag van de algemene vergadering van aandeelhouders d.d. 20-09-10. In deze aandeelhoudersvergadering is de provincie Drenthe niet bestuurlijk (wel ambtelijk) vertegenwoordigd.

<sup>44</sup> Verslag van de Algemene vergadering van aandeelhouders d.d. 29 juni 2012.

overeenkomst doorslaggevend.<sup>45</sup> Het is de Rekenkamer evenwel niet bekend wat de precieze bedoelingen van partijen waren bij het aangaan van overeenkomst II.

De bestuurlijke afspraken die de regionale aandeelhouders hebben gemaakt over de exploitatiebijdrage aan GAE NV gelden tussen de aandeelhouders onderling, waarbij de aandeelhouders elkaar op de aangegane verplichtingen kunnen aanspreken. Die bestuurlijke afspraken staan los van de inspanningsverplichting uit overeenkomst II en kunnen naar de mening van de Rekenkamer *niet* als verdere invulling van voornoemde inspanningsverplichting gelden. Met name niet omdat het Rijk – contractspartij bij overeenkomst II – niet bij deze bestuurlijke afspraken is betrokken.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de achtergrond van deze bestuurlijke afspraken moet worden gezocht in het overbruggen van de periode waarin de luchthaven kampt met exploitatieverliezen. Dit roept de vraag op of de aandeelhouders nog financieel bij moeten springen ná 2013 wanneer de luchthaven in financiële moeilijkheden verkeert c.q. dreigt te verkeren. Of dit het geval is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bestuurlijke afspraken uit 2003 moeten worden gezien als een tijdelijke concretisering van een bestendige gewoonte, of dat moet worden aangenomen dat de regionale aandeelhouders hun bestuurlijke verplichtingen hebben afgekocht en er is gebroken met de gewoonte van onvoorwaardelijk financieel bijpassen van de tekorten van GAE NV. Ook hier is de bedoeling van partijen bij het maken van deze bestuurlijke afspraken doorslaggevend. Deze afspraken zijn niet op schrift gesteld maar mondeling overeengekomen. De Rekenkamer heeft de bedoelingen van partijen niet kunnen achterhalen.

### **Interpretatie inspanningsverplichting provincies Drenthe en Groningen**

In het ambtelijk hoor en wederhoor hebben de provincies Drenthe en Groningen aangegeven dat de inspanningsverplichting inhoudt “dat de luchthaven tot en met 2015 op het niveau zoals de aandeelhouders deze hebben overgenomen van het Rijk in 2003, in stand wordt gehouden”. De provincies refereren aan de contractuele afspraken uit de overeenkomst die het Rijk in 2001 heeft afgesloten met GAE NV over de beëindiging van de subsidierelatie (overeenkomst I). De provincie Groningen is hier inmiddels op terug gekomen en stelt zich nu op het standpunt dat deze overeenkomst van 12 december 2001 inzake de beëindiging van de subsidierelatie tussen de Staat en GAE niet bindend is voor de provincie Groningen en de andere regionale aandeelhouders.<sup>46</sup>

Mocht de luchthaven vóór 2016 in financiële problemen komen door een liquiditeitsprobleem, dan zou het verstrekken van een financiële bijdrage formeel onder het voldoen aan de zorgplicht kunnen vallen. Voor wat betreft de periode ná 2015 stellen beide provincies zich op het standpunt dat de regionale aandeelhouders alleen aansprakelijk zijn voor het bedrag waarin zij deelnemen in het kapitaal

<sup>45</sup> In het Haviltex-arrest heeft de Hoge Raad aangegeven dat de vraag hoe in een schriftelijk contract de verhouding tussen partijen is geregeld niet kan worden beantwoord op grond van een zuiver taalkundige uitleg van de bepalingen van dat contract. Voor de beantwoording hiervan moet gekeken worden naar de zin die partijen over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten. HR 13 maart 1981, NJ 1981,635.

<sup>46</sup> Hierna heeft de provincie Groningen per email d.d. 10-07-13 de Rekenkamer laten weten dat zij van mening is dat in artikel 5.1. (de inspanningsverplichting) géén toezegging of garantie kan worden gezien ter zake van de bedrijfsfinanciering door GAE.

van GAE NV. De regionale aandeelhouders zijn echter niet gehouden boven dit bedrag in de verliezen van de vennootschap bij te dragen in geval van bijvoorbeeld een faillissement van de luchthaven. In het licht van de afspraken met het Rijk uit 2003 zullen de regionale aandeelhouders zich natuurlijk wel inspannen om een dergelijk faillissement te voorkomen.<sup>47</sup>

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe en tot voor kort de provincie Groningen ervan uit zijn gegaan dat zij als regionale aandeelhouders zijn gebonden aan de verplichtingen uit overeenkomst I (beëindiging subsidierelatie) gesloten tussen GAE NV en het Rijk. Zoals hiervoor uiteen is gezet, stelt de Rekenkamer zich op het standpunt dat deze overeenkomst (I) de regionale aandeelhouders in beginsel niet rechtstreeks bindt, nu de regionale aandeelhouders hierbij geen partij waren.

## 2.5 Argumenten GS aandelenovername GAE NV

Eind december 2003 stellen Gedeputeerde Staten Drenthe en Groningen hun Staten voor in te stemmen met de overname van de aandelen van het Rijk in GAE.

### **Gedeputeerde Staten Drenthe**

Als belangrijkste argument noemen Gedeputeerde Staten Drenthe dat door de aandelenoverdracht de regio de regie krijgt over de luchthaven. Hierdoor kan de luchthaven beter benut worden als instrument in het regionaal economische beleid.<sup>48</sup> Naast dit *economisch* motief wijzen Gedeputeerde Staten Drenthe op het *bestuurlijk* motief dat door de aandelenovername politieke rust wordt gecreëerd.<sup>49</sup> Volgens Gedeputeerde Staten Drenthe heeft het Rijk aangedrongen op deze aandelenovername. In de onderhandelingen heeft het Rijk te kennen gegeven dat zij alleen tot afkoop van de verliesafdekking in GAE overgaat wanneer er voldoende zekerheid bestaat over de continuïteit van de luchthaven gedurende de effectieve contractperiode.<sup>50</sup> Het Rijk heeft daarom randvoorwaarden gesteld die er feitelijk op neerkomen dat de luchthaven gedurende een langere termijn in stand moet blijven.<sup>51</sup>

Ook noemen Gedeputeerde Staten Drenthe het *financiële* motief: door de aandelenoverdracht gaat de provincie Drenthe er financieel op vooruit. In tegenstelling tot de situatie vóór 2004 zal de verliesafdekking namelijk beperkt zijn tot tien jaren (2013).<sup>52</sup> Het Rijk kan de provincie Drenthe niet houden aan het continueren van de verliesbijdrage als de periode van 10 jaar onvoldoende mocht blijken te zijn. Wanneer de Staten instemmen met de aandelenoverdracht zou dat volgens Gedeputeerde Staten impliciet het opzeggen van het contract met de luchthaven

<sup>47</sup> Brief namens Gedeputeerde Staten Groningen d.d. 24-06-13, briefnummer 2013-26950 met als onderwerp Ambtelijke reactie op concept Nota van Bevindingen inzake het rekenkameronderzoek Groningen Airport Eelde deel 1 en de ambtelijke reactie van de provincie Drenthe d.d. 26-06-13, kenmerk 26/CC/2013004785 op de concept nota van bevindingen (deel 1).

<sup>48</sup> Besluit Gedeputeerde Staten Drenthe d.d. 16-12-03 nummer 623/2003011779.

<sup>49</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 29.05.02 en brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 11-13-03.

<sup>50</sup> Verslag Statencommissie BFE d.d. 29-05-02.

<sup>51</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 29-08-03.

<sup>52</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 11-13-03.

in 2013 betekenen.<sup>53</sup> Daarmee zijn volgens Gedeputeerde Staten ná 2013 de financiële risico's voor de provincie Drenthe beperkt tot de koopprijs van de aandelen (€ 6,-).<sup>54</sup> Mochten zich tussentijdse ontwikkelingen voordoen die erop duiden dat het over een aantal jaren niet goed gaat met de luchthaven dan informeert Gedeputeerde Staten de leden van Provinciale Staten hierover direct.<sup>55</sup> Ten slotte wijzen Gedeputeerde Staten Drenthe op het *juridische* argument "dat de 'subsidie' aan GAE niet zomaar kan worden ingetrokken".<sup>56</sup>

### **Gedeputeerde Staten Groningen**

Gedeputeerde Staten Groningen noemen in de voordracht aan Provinciale Staten over de aandelenovername geen inhoudelijke argumenten om in te stemmen met de aandelenoverdracht.<sup>57</sup> Uit de beraadslagingen met Provinciale Staten blijkt dat Gedeputeerde Staten de aandelenovername presenteren als een verlenging met tien jaren van de *oude* afspraak om bij te dragen in de verliesgevende exploitatie van GAE NV.<sup>58</sup> Vooral het *financiële* motief is voor Gedeputeerde Staten Groningen reden om Provinciale Staten voor te stellen in te stemmen met de aandelenoverdracht. Ook Gedeputeerde Staten Groningen zien als een groot voordeel van de gemaakte afspraken dat er niet langer sprake is van een eeuwigdurende situatie. Waren de afspraken niet gemaakt dan zou de provincie tot in de lengte der dagen een financiële bijdrage aan de luchthaven moeten leveren. Nu zal dat slechts voor een periode van tien jaren het geval zijn.<sup>59</sup> Na 2015 gaat de financiële verplichting van de regionale aandeelhouders over in een inspanning om de luchthaven in stand te houden.

Gedeputeerde Staten Groningen verwachten dat de baanverlenging op niet al te lange termijn een feit zal zijn en de verwachtingen uit het businessplan van GAE NV werkelijkheid worden.<sup>60</sup> Gedeputeerde Staten menen dat in het businessplan van de luchthaven de zaken realistisch zijn voorgesteld en er voor de toekomst

---

<sup>53</sup> Verslag vergadering Provinciale Staten Drenthe d.d. 04-02-04.

<sup>54</sup> Gedeputeerde Staten Drenthe merken daarbij op dat het risico voor de provincie Drenthe niet wijzigt ten opzichte van de periode vóór 2004. Verslag Statencommissie BFE d.d. 26-11-03 en brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 14.01.04. Gedeputeerde Staten Drenthe merken daarbij op dat indien het doemscenario uitkomt en er in 2015 problemen zijn, er nieuwe besluiten genomen zullen moeten worden waar de Staten bij zijn, verslag van de Statencommissie BFE d.d. 26-11-03.

<sup>55</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 26-11-03.

<sup>56</sup> Daarbij hebben Provinciale Staten volgens Gedeputeerde Staten Drenthe geen signaal afgegeven dat de subsidie aan GAE beëindigd moest worden. Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 29-05-02.

<sup>57</sup> Voordracht van Gedeputeerde Staten Groningen aan Provinciale Staten inzake de aandelenoverdracht en baanverlenging van GAE NV d.d. 11-11-03 Nr. 2003-19.448, EZ nummer 38/2003.

<sup>58</sup> Verslag van de vergadering van Provinciale Staten d.d. 17.12.03. Het betreft het besluit Provinciale Staten Groningen d.d. 06-02-91 en de voordracht van Gedeputeerde Staten d.d. 11.12.90 nummer 22.870, afdeling WE.

<sup>59</sup> Gedeputeerde Staten gaan er daarbij van uit dat er een fonds komt zodat de aandeelhouders meer zekerheid hebben over toekomstige betalingen aan de luchthaven.

<sup>60</sup> Gedeputeerde Staten verwachten dat de baanverlenging op niet al te lange termijn een feit zal zijn en de verwachtingen uit het businessplan van GAE NV werkelijkheid worden. Gedeputeerde Staten gaan daarbij uit van het middenscenario uit het businessplan. Volgens Gedeputeerde Staten is dit scenario aan de voorzichtige kant: de huidige resultaten van het vliegveld zijn beter. Gedeputeerde Staten wijzen er op dat het gaat om aannames: de voorziene ontwikkelingen moeten zich nog effectueren. Een garantie tot achter de komma kan niet gegeven worden. Niettemin zijn Gedeputeerde Staten van mening dat de zaken realistisch zijn voorgesteld en er voor de toekomst allerlei mogelijkheden liggen. Op het moment dat de baanverlenging al dan niet een feit is, zal de provincie haar participatie in GAE heroverwegen. Verslag van de vergadering van Provinciale Staten d.d. 17-12-03.

allerlei mogelijkheden liggen.<sup>61</sup> Op het moment dat de baanverlenging een feit is, zal de provincie haar participatie in GAE NV heroverwegen.

## 2.6 Verwachtingen Staten aandelenovername GAE NV

Over de aandelenovername is uitgebreid inhoudelijk gedebatteerd in de Statencommissies en Statenvergaderingen van beide provincies. In deze debatten met de Staten voeren Gedeputeerde Staten *niet* de discussie over nut en noodzaak van de luchthaven.<sup>62</sup> Gedeputeerde Staten van Drenthe benadrukken dat het besluit tot aandelenovername niet gaat over nut en noodzaak van het vliegveld.<sup>63</sup> De argumenten die Gedeputeerde Staten Drenthe daarvoor aanvoeren, komen er op neer dat het politieke besluit om met de aandelenovername in te stemmen al een jaar eerder is genomen en dat de provincie Drenthe niet anders kan besluiten dan de overige regionale aandeelhouders. Het argument dat Gedeputeerde Staten Groningen aanvoeren is dat het besluit tot aandelenovername de voortzetting is van een oude afspraak met het Rijk.<sup>64</sup> Blijkbaar achten Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen bij een continuering van bestaand (rijks)beleid een (nieuwe) nut en noodzaak discussie niet nodig.

### **Provinciale Staten Drenthe**

Provinciale Staten van Drenthe maken het financieel toekomstperspectief van de luchthaven wel uitdrukkelijk tot onderdeel van het debat. Het algemeen gevoelen daarbij is dat de financiële en economische onderbouwing van dit toekomstperspectief van GAE zoals verwoord in het businessplan ‘flinterdun’ is. De Rekenkamer constateert dat deze bevinding voor de meerderheid van Provinciale Staten Drenthe evenwel geen aanleiding is om een onafhankelijke contra-expertise te laten uitvoeren. Ook Gedeputeerde Staten Drenthe laten zich voor wat betreft de verwachte economische effecten van de GAE geheel leiden door de uitspraken in het businessplan van de luchthaven. Eind 2003 zeggen Gedeputeerde Staten toe om de economische spin-off van de luchthaven te onderzoeken. Dit onderzoek vindt echter niet plaats.

Het debat in de Drentse Staten richt zich vooral op de financiële risico's voor de provincie en het moment waarop de exploitatie van de luchthaven kostendekkend kan zijn. De meerderheid van de Statenfracties plaatst kritische kanttekeningen bij het voorstel van Gedeputeerde Staten en de onderbouwing ervan. In het debat geven Gedeputeerde Staten Drenthe meerdere keren aan dat wanneer wordt ingestemd met het besluit tot aandelenovername, de financiële bijdrage van de provincie Drenthe in tijd beperkt zal zijn tot tien jaren. Instemmen met de aandelenoverdracht betekent volgens Gedeputeerde Staten “impliciet het

---

<sup>61</sup> In dat kader verwachten Gedeputeerde Staten dat er een herverdeling komt van vrachtverkeer dat nu vooral landt op Schiphol en Lelystad. De komende tijd worden er uitgebreide studies verricht naar luchtvaartvervoer. Deze studies zullen volgens Gedeputeerde Staten waardevolle resultaten opleveren.

<sup>62</sup> In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor hebben de provincies Groningen en Drenthe opgemerkt dat dit feitelijk gezien ook niet de discussie was. Het betrof hier een discussie over het eigendom en het voortbestaan van de Luchthaven. Het Rijk acht dat van nationaal belang en heeft het voortbestaan van GAE via contractuele afspraken zoveel mogelijk willen bevorderen.

<sup>63</sup> Verslag Statenvergadering Drenthe d.d. 17-12-03.

<sup>64</sup> Het betreft hier het besluit van 12 februari 1991 waarin staat (...) in te stemmen met het beperken van de verliesbijdrage tot een maximum van 3,75 miljoen gulden per jaar, waarvan het Rijk 1,5 miljoen gulden voor haar rekening neemt en de regio 2,25 miljoen gulden.

opzeggen van het contract met de luchthaven.” Gedeputeerde Staten Drenthe benadrukken nogmaals dat wanneer het break-even point uit het businessplan later wordt bereikt, de negatieve exploitatiegevolgen volledig voor rekening van de luchthaven zullen komen. Verschillende leden van Provinciale Staten daarentegen vrezen met het besluit vast te zitten aan een structurele, langlopende verliesafdekking. Dit laatste wordt krachtig door Gedeputeerde Staten Drenthe ontkend.

Wanneer Gedeputeerde Staten Provinciale Staten toezeggen dat zowel op 1 juni 2006 als in 2013 het besluit opnieuw in heroverweging kan worden genomen én Gedeputeerde Staten nogmaals benadrukken dat het risico van de provincie Drenthe is beperkt tot haar verliesbijdrage over maximaal tien jaar, stemmen de Drentse Staten in met het voorstel de aandelenoverdracht te aanvaarden.

### **Provinciale Staten Groningen**

Het debat in de Staten van Groningen richt zich vooral op de financiële risico's voor de provincie en het verwachte economisch belang van de luchthaven. Bij de meeste Statenfracties overheerst de mening dat de luchthaven bijdraagt aan de noordelijke economie en daarom steun verdient. De meerderheid van de Statenfracties vindt het businessplan van GAE getuigen van realiteitszin. Het gegeven dat de financiële bijdrage van de provincie Groningen in tegenstelling tot vroeger in tijd is gelimiteerd (tien jaar), draagt bij aan de instemming door Provinciale Staten, evenals de toezegging van Gedeputeerde Staten dat een heroverweging van de aandelenovername op 1 juni 2006 aan de orde zal zijn. In de besluitvorming over de aandelenoverdracht ligt de nadruk op de verwachte positieve effecten van de luchthaven, zoals een verbeterd vestigingsklimaat voor bedrijven. In het debat speelt de politieke wens om de luchthaven voor het Noorden te behouden een zeer belangrijke rol. De meerderheid van Provinciale Staten kwalificeert het businessplan van GAE als 'realistisch'. Zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten Groningen nemen het businessplan van GAE en de hierin opgenomen vooronderstellingen over de verwachte economische spin off en groei van de luchthaven integraal over, zonder dat er een onafhankelijke contra-expertise wordt uitgevoerd. Een minderheid van de Statenfracties plaatst kritische kanttekeningen bij het voorstel van Gedeputeerde Staten en de onderbouwing ervan. Voor alle Statenfracties is het wel duidelijk dat het gaat om aannames en verwachtingen en zeker niet om garanties.



# 3

**Borging publieke  
belangen via  
aandeelhouderschap**

---

# Borging publieke belangen via aandeelhouderschap

## 3.1 Inleiding

Met het aandeelhouderschap in GAE NV beogen de provincies Groningen en Drenthe een aantal publieke belangen te realiseren. Welke dit zijn en aan welke regels de aandeelhouders gebonden zijn om deze belangen na te streven, is het onderwerp van hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk heeft daarmee een normatief karakter.

## 3.2 Wettelijke eisen publiek aandeelhouderschap

Onder ‘publiek belang’ verstaat de Rekenkamer een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed is geborgd.<sup>65</sup> Voor de borging van publieke belangen bestaan verscheidene publiekrechtelijke instrumenten, waaronder wet- en regelgeving, het verlenen van subsidies en concessies en het daaraan stellen van voorwaarden. Private instrumenten, zoals het aandeelhouderschap, kunnen worden gezien als een *aanvullend* instrument op de hiervoor geschetste publiekrechtelijke instrumenten. 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”.<sup>66</sup> Volgens de Wet Financiering decentrale overheden (Wet fido) geldt voor aandelen in overheidshanden het volgende:

*“Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de publieke taak”.*<sup>67</sup>

Afgezien van beleggen ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak, mag de overheid alleen beleggen als de hoofdsom gegarandeerd is en er geen sprake is van overmatige risico's.<sup>68</sup> Volgens de wetgever mag de provincie dus *uitsluitend* ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak aandelen kopen, aangezien bij het kopen van aandelen de hoofdsom niet is gegarandeerd.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> De Rekenkamer sluit zich aan bij de definitie van het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2000, Het borgen van het publiek belang, Den Haag en het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nummer 69, pagina 20.

<sup>66</sup> Artikel 158 lid 3 van de Provinciewet.

<sup>67</sup> Artikel 2 lid 2 Wet fido.

<sup>68</sup> Memorie van toelichting op de Wet fido, pagina 22 en artikel 3 regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

<sup>69</sup> Aandelenbezit is wel mogelijk als onderdeel van garantieproducten, waarbij de hoofdsom is gegarandeerd.

**De publieke belangen van de luchthaven volgens Drenthe**

Het deelnemingenbeleid van de provincie Drenthe is eind 2012 vastgelegd in de nota *Verbonden partijen*.<sup>70</sup> Dit deelnemingenbeleid hanteert ook als uitgangspunt dat de provincie alleen in een derde partij participeert indien hiermee een publiek belang is gediend.<sup>71</sup> Indien er sprake is van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (zoals GAE NV) moet zijn aangetoond dat juist de vertegenwoordiging in deze privaatrechtelijke rechtspersoon het publieke belang dient voor de provincie. Bij bepaalde veranderingen c.q. ontwikkelingen in financiële en bestuurlijke relaties zal de provincie haar deelneming heroverwegen.

De provincie Drenthe definieert als eerste publieke belang van GAE dat de ontwikkeling van de luchthaven in belangrijke mate bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijk economische infrastructuur en een aantrekkelijk vestigingsklimaat in het Noorden.<sup>72</sup> Het tweede geïdentificeerde publieke belang is gelegen in de kwaliteit van de leefomgeving en houdt het minimaliseren van de (geluid)overlast voor omwonenden bij de ontwikkeling van de luchthaven in.<sup>73</sup> Dit laatste publieke belang laat zich goed borgen door de Luchtvaartwet en constructief overleg met omwonenden van de luchthaven. Nadere bespreking van dit publieke belang vindt daarom in dit rapport niet plaats. De Rekenkamer constateert dat beide publieke belangen van GAE met elkaar kunnen conflicteren. Groei van de luchthaven kan immers gepaard gaan met ruimere openstellingstijden en meer vluchten hetgeen kan leiden tot een grotere (milieu)belasting voor de leefomgeving.<sup>74</sup>

**Het publieke belang van de luchthaven volgens Groningen**

Ook de provincie Groningen stelt als voorwaarde bij alle deelnemingen in bedrijven dat met de activiteiten van dit bedrijf een duidelijk publiek belang is gemoeid waarvoor de provincie medeverantwoordelijk is. Een goed functionerende infrastructuur (waaronder luchthavens) ziet de provincie Groningen als een zaak van publiek belang waardoor overheidsingrijpen is gelegitimeerd.<sup>75</sup> De provincie

<sup>70</sup> De inhoudelijke behandeling van deze nota heeft plaatsgevonden in de Statencommissie Bestuur en Financien op 7 november 2012. Provinciale Staten Drenthe hebben de nota in de vergadering van 14 november 2012 vastgesteld.

<sup>71</sup> De provincie Drenthe refereert op pagina 11 van deze nota aan het rapport 'Het borgen van publiek belang van de WRR'. De WRR geeft aan dat het antwoord op de vraag of er sprake is van een publiek belang van politiek/ideologische aard is en daarom door de overheid zelf moet worden gegeven. Een periodieke heroverweging van dit publieke belang, de publieke taak en de uitvoering daarvan is volgens het WRR noodzakelijk. Als relevante wet- en regelgeving noemt de provincie: de Provinciewet (artikel 158), het BBV en de Code Tabaksblat.

<sup>72</sup> De Rekenkamer merkt daarbij op dat er geen maatschappelijke kosten-batenanalyse beschikbaar is waarmee de maatschappelijke baten zoals effecten op het vestigingsklimaat, kunnen worden afgezet tegen de publieke investeringen.

<sup>73</sup> Dit heeft de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Drenthe bevestigd in het interview met de Rekenkamer d.d. 22-04-13.

<sup>74</sup> In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Drenthe aangegeven dat groei van de luchthaven geenszins gepaard hoeft te gaan met ruimere openstellingstijden.

<sup>75</sup> Kadernotitie provinciaal vermogen d.d. 31-10-12, kenmerk 2012-47764/44/A.15, FC 426639. Bij de provincie Groningen gaat het op grond van deze motieven en voorwaarden om de volgende bedrijven: Attero/afvalverwerking, Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)/nutsbank, Enaxis/energiedistributie, Groningen Airport Eelde (GAE)/luchthaven, Groningen Seaports/zeehavens, Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)/ontwikkel- en participatiebedrijf en waterbedrijf Groningen/water.

kwalificeert GAE als een 'essentiële infrastructurele basisvoorziening'. GAE draagt bij aan het in stand houden en verbeteren van het luchtvaartvervoer. Het publieke belang van GAE is dat de luchthaven bijdraagt aan de economische ontwikkeling van de regio doordat GAE het vestigingsklimaat voor bedrijven versterkt.<sup>76</sup> Daarnaast versterkt de luchthaven de transport- en distributiefunctie van Groningen.<sup>77</sup> Vanaf 2006 benoemt de provincie het belang van een financieel goed functionerende luchthaven in relatie tot de continuïteit van GAE: een sluitende exploitatie is een belangrijke voorwaarde voor continuïteit. Ook in de periode 2006–2011 ligt het publieke belang van GAE volgens de provincie Groningen in de bijdrage van GAE aan het regionale acquisitieklimaat en logistieke infrastructuur waardoor GAE de regionale economie en werkgelegenheid bevordert. In deze periode spreekt de provincie meermaals uit dat zij zich maximaal wil inspannen om haar regionale vliegveld te behouden. Het collegeprogramma *Energiek en Scherp aan de Wind*, dat in 2011 verschijnt, stelt hieraan wel een voorwaarde. Deze voorwaarde is dat er een *reëel perspectief* moet zijn voor een op termijn sluitende exploitatie van GAE.<sup>78</sup>

### 3.4 Positie en bevoegdheden aandeelhouders GAE NV

Het aandeelhouderschap in ondernemingen zoals GAE NV wordt beheerst door het vennootschapsrecht (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). De essentie van het aandeelhouderschap is dat de operationele uitvoering op afstand is geplaatst van de aandeelhouders. Door de taak onder te brengen bij een onderneming ontstaat een sterke focus op continuïteit en daarbij behorende bedrijfseconomische prikkels. De gedachte is dat daardoor die taak doelmatig kan worden vervuld. De provincies in hun rol van aandeelhouder moeten zich – conform de beginselen van het vennootschapsrecht – niet mengen in de operationele bedrijfsvoering. Hun rol is die van aandeelhouder 'op afstand'. De operationele bedrijfsvoering is opgedragen aan de directie van GAE NV. De raad van commissarissen adviseert de directie en houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken bij GAE NV. De specifieke zeggenschapsrechten van de aandeelhouders zijn in de statuten van GAE NV vastgelegd. Het wijzigen van deze statuten is een bevoegdheid van de algemene vergadering van aandeelhouders. Met ingang van 2004 is de positie van de algemene vergadering van de aandeelhouders verstevigd.<sup>79</sup> Zo moet de algemene vergadering van aandeelhouders instemmen met belangrijke veranderingen van de identiteit of het karakter van de vennootschap. De statuten van GAE NV bepalen verder dat de algemene vergadering van aan-

<sup>76</sup> De Rekenkamer merkt daarbij op dat er geen maatschappelijke kosten-batenanalyse beschikbaar is waarmee de maatschappelijke baten zoals effecten op het vestigingsklimaat, kunnen worden afgezet tegen de publieke investeringen.

<sup>77</sup> In het provinciaal omgevingsplan uit 2000 noemt de provincie ook nog het aspect van vliegveiligheid in relatie tot de ontwikkeling van GAE. Dit veiligheidsaspect komt in het nieuwe omgevingsplan uit 2006 niet meer terug. Ook spreekt de provincie vanaf 2006 niet meer expliciet over "de transport- en distributiefunctie van GAE voor Groningen" maar over de "bijdrage van GAE aan de logistieke infrastructuur". De provincie Groningen heeft voor deze laatste wijziging geen verklaring. Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

<sup>78</sup> Collegeprogramma 2007–2011 *Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend duurzaam en sociaal Groningen* van 4 april 2011, pagina 14.

<sup>79</sup> Dit is sinds de wijziging van de structuurregeling in 2004. Eind 2005 blijkt echter dat de statuten van GAE nog niet in overeenstemming zijn met het in 2004 gewijzigd vennootschapsrecht waardoor de Algemene vergadering van aandeelhouders verdergaande bevoegdheden heeft gekregen. Deze wijziging wordt een jaar later, in november 2006, pas doorgevoerd.

deelhouders jaarlijks de jaarrekening en begroting vaststelt en aanwijzingen kan geven voor het te voeren financiële beleid.<sup>80</sup> Via het goedkeuringsrecht van de begroting verleent de algemene vergadering van aandeelhouders vooraf haar goedkeuring aan (grote) investeringen. Ook verleent de algemene vergadering van aandeelhouders decharge aan de directie en de raad van commissarissen voor het gevoerde beleid en het toezicht erop.<sup>81</sup> De algemene vergadering van aandeelhouders gaat over de benoeming en ontslag van de directie en de raad van commissarissen en stelt de algemene vergadering van aandeelhouders het bezoldigingsbeleid voor de directie vast. Het vaststellen van de individuele beloning van de directie van GAE NV is overigens géén bevoegdheid van de algemene vergadering van aandeelhouders maar van de raad van commissarissen.<sup>82</sup>

Ofschoon aandeelhouders vergaande bevoegdheden hebben, zijn zij in de uitoefening van hun bevoegdheden gebonden aan het vennootschapsrecht.<sup>83</sup> Dit vennootschapsrecht bepaalt dat aandeelhouders niet kunnen afdwingen dat bestuurders en commissarissen in strijd met het vennootschappelijk belang van GAE handelen. Dit vennootschappelijk belang kan worden gedefinieerd als 'het belang dat de vennootschap heeft bij haar eigen gezonde bestaan, uitgroei en voortbestaan met het oog op het door haar te bereiken doel'.<sup>84</sup>

### **Benoeming commissarissen op voordracht**

De provincie Drenthe heeft ervoor gekozen zich in de raad van commissarissen te laten vertegenwoordigen door een externe commissaris.<sup>85</sup> Deze commissaris is op voordracht van de Gedeputeerde Staten Drenthe in de raad van commissarissen benoemd. De provincie Groningen heeft de keuze gemaakt om in de periode 2003 tot medio 2011 een gedeputeerde als commissaris af te vaardigen voor de raad van commissarissen. De reden hiervoor is dat het college graag een bestuurder in de raad van commissarissen heeft om mee te denken over de bestuurlijke processen zoals de baanverlenging.<sup>86</sup> Sinds medio 2011 dragen Gedeputeerde Staten géén leden uit hun college meer voor. Sindsdien wordt op voordracht van

<sup>80</sup> Op grond van artikel 2:239 lid 4 BW is het bestuur van de vennootschap in dat geval gehouden deze aanwijzingen op te volgen tenzij deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

<sup>81</sup> Het verlenen van decharge door de Algemene vergadering van aandeelhouders gebeurt pas vanaf juni 2006.

<sup>82</sup> Daarnaast heeft de Algemene vergadering van aandeelhouders de volgende bevoegdheden die zijn vastgelegd in Boek 2 van het BW: besluiten tot kapitaalvermindering, ontbinding vennootschap, fusie en splitsing en omzetting (artikelen 2:101-105, 2:107 lid 2, 2:99, 2:19, 2:19, 2:18, 2:330 en 2:334e BW).

<sup>83</sup> Daarnaast is de provincie als aandeelhouder gebonden aan algemene publiekrechtelijke regels voor deelnemingen (Comptabiliteitswet, Provinciewet en de Wet Financiering Decentrale Overheden) en aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

<sup>84</sup> Deze definitie die als de heersende is aangemerkt is afkomstig van de jurist Maeijer. Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006 nummer 28 165, nummer 46, pagina 40. Het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming gaat volgens de Hoge Raad vóór de belangen van andere betrokkenen (waaronder de aandeelhouders). Uitspraken van de Hoge Raad 13-07-07, NJ 2007,434 (ABN AMRO) en d.d. 09-07-10, NJ 2010,544 (ASMI).

<sup>85</sup> In het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Drenthe aangegeven dat zij als aandeelhouder in de algemene vergadering van aandeelhouders d.d. 13-12-12 een amendement heeft ingediend op het voorstel van de Raad van Commissarissen om deze benoemingsprocedure aan te passen. Met dit amendement hebben alle aandeelhouders ingestemd. Door dit amendement is het voordrachtsrecht gehandhaafd en zal het voordrachtsrecht worden vastgelegd in de statuten van GAE NV. Verslag van de algemene vergadering van aandeelhouders d.d. 13-12-12.

<sup>86</sup> Deze informatie ontleent de Rekenkamer aan het interview met deze voormalige commissaris van GAE d.d. 03-05-12.

Gedeputeerde Staten van Groningen een externe commissaris in de raad van commissarissen benoemd. Op basis van het 'Herenakkoord' uit 2003, volgen alle aandeelhouders de voordrachten van elkaars commissarissen in beginsel overkort.<sup>87</sup>

### **Governance GAE NV**

Eind 2005 zijn voor GAE NV de Gedragsregels Corporate Governance GAE NV opgesteld.<sup>88</sup> Hierin is het principe vastgelegd dat de algemene vergadering van aandeelhouders een zodanige invloed op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van GAE NV dient te kunnen uitoefenen dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van 'checks and balances' van de vennootschap. Zoals hiervoor is aangegeven, moet de algemene vergadering van aandeelhouders haar goedkeuring geven aan het gevoerde beleid van het bestuur en het hierop uitgevoerde toezicht. Het bestuur en/of de raad van commissarissen moeten op hun beurt de algemene vergadering van aandeelhouders alle relevante informatie geven die zij nodig heeft voor het uitoefenen van haar bevoegdheden. Hierop is één uitzondering gemaakt. De verlangde informatie wordt niet verstrekt als een zwaarwichtig belang van GAE NV zich daartegen verzet. Dit moet uiteraard wel gemotiveerd worden. Dit informatierecht van de algemene vergadering van aandeelhouders is verstrekkender dan dat van de individuele aandeelhouder die alleen het recht heeft om vragen te stellen tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders.<sup>89</sup>

In het kader van de normale 'governance' vindt buiten de aandeelhoudersvergaderingen tussentijds informeel overleg plaats tussen de betrokken gedeputeerden, de directie en de leden van de raad van commissarissen.<sup>90</sup> Dit informeel overleg vindt plaats naast de reguliere aandeelhoudersvergaderingen die twee maal per jaar plaatsvinden en die beide provincies doorgaans op ambtelijk niveau bijwonen daartoe gemachtigd door Gedeputeerde Staten.<sup>91</sup> Het informele overleg

---

<sup>87</sup> Dit blijkt uit de tekst van het Herenakkoord dat eind 2003 is opgesteld. Ook bepaalt het Herenakkoord dat de aandeelhouders overleggen in geval van de emissie van nieuwe aandelen. Afdelingsnota EZ van de provincie Groningen d.d. 30-11-03, registratienummer 2003-19201 pagina 2 en schriftelijke beantwoording per mail door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 28-03-13.

<sup>88</sup> De jaarrekening 2008 van GAE vermeldt op pagina 8 dat deze regels in de Algemene vergadering van aandeelhouders van 19 december 2005 zijn vastgesteld. Uit het verslag van de aandeelhoudersvergadering d.d. 19-12-05 blijkt echter dat deze gedragsregels ter informatie aan de aandeelhouders zijn gestuurd. De aandeelhouders hebben hierover geen besluit genomen. In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Drenthe aangegeven dat de gedragsregels niet expliciet door de algemene vergadering van aandeelhouders zijn vastgesteld. De aandeelhouders is wel de mogelijkheid geboden om van de gedragsregels kennis te nemen en zo nodig te agenderen voor de eerstvolgende aandeelhoudersvergadering. In de provincie Drenthe is de notitie aangeboden aan Gedeputeerde staten die hiermee hebben ingestemd.

<sup>89</sup> Uit de bestudeerde verslagen van de aandeelhoudersvergaderingen blijkt dat de algemene vergadering van aandeelhouders tijdens de onderzoeksperiode géén gebruik heeft gemaakt van haar informatierecht. Dit is bevestigd door de voormalige en huidige voorzitter van de Raad van Commissarissen in interviews met de Rekenkamer d.d. 05-03-13 en 19-03-13.

<sup>90</sup> Dit is bevestigd in de interviews d.d. 05-03-13, 19-03-13, 12-03-13 en 26-03-13 die de Rekenkamer heeft gehouden met de voormalige en huidige voorzitter van de Raad van Commissarissen en de commissaris die Drenthe heeft voorgedragen. Ook de voormalig beleidsmedewerker van de provincie Drenthe heeft dit bevestigd in het interview d.d. 12-03-13 alsmede de directie van GAE.

<sup>91</sup> Vanaf 2012 vertegenwoordigt de verantwoordelijk gedeputeerde doorgaans de provincie Drenthe op bestuurlijk niveau in de aandeelhoudersvergaderingen. De reden hiervoor is dat de provincie streeft naar meer directe beïnvloeding van deze verbonden partij. De verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Drenthe heeft dit aangegeven in het interview met de Rekenkamer d.d. 22-04-13.

heeft vooral het karakter van ‘bijpraten’ van de betreffende gedeputeerde. Er vindt geen verslaglegging plaats.<sup>92</sup> Ook biedt dit informeel overleg de directie en raad van commissarissen de mogelijkheid om de aandeelhouders over bepaalde zaken te polsen. Doel van dit informele overleg is om de formele besluitvorming zo soepel mogelijk te laten verlopen.<sup>93</sup> Het informele overleg vindt niet op reguliere basis plaats maar naar aanleiding van concrete cases of ter voorbereiding van formele besluiten.<sup>94</sup>

De Rekenkamer constateert dat de provincies als aandeelhouders zowel tijdens als buiten de reguliere aandeelhoudersvergaderingen cruciale informatie ontvangen van de raad van commissarissen en de directie van GAE over de actuele stand van zaken bij de luchthaven. Indien nodig vindt er op bestuurlijk niveau voorafgaand aan de algemene vergadering van aandeelhouders afstemming plaats met de overige aandeelhouders.<sup>95</sup> Bij het voorbereiden van de stukken voor de algemene vergadering van aandeelhouders is er doorgaans contact tussen de directie van de luchthaven de betrokken provinciale beleidsmedewerkers. Dit informeel vooroverleg op ambtelijk niveau heeft als voordeel dat de gepresenteerde stukken in de algemene vergadering van aandeelhouders al op ambtelijk niveau zijn afgestemd en vaak geen verassing meer opleveren. De aandeelhouders zijn immers al volledig geïnformeerd en op de hoogte.

---

<sup>92</sup> Dit heeft de provincie Groningen bevestigd. Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen d.d. 06-12-12 van vragen van de Rekenkamer.

<sup>93</sup> Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

<sup>94</sup> De afgelopen periode was dat het geval met de herbevestiging van de waarborg continuïteit luchthaven, de gunningprocedure voor de baanverlenging, het nieuwe bezoldigingsbeleid en nieuwe voordrachten voor de directie of commissarissen. Ook op ambtelijk niveau wordt regelmatig gesproken met de medewerkers van de luchthaven. De provincies Groningen en Drenthe zijn via incidenteel ambtelijk overleg geïnformeerd over de ontwikkelingen bij de luchthaven. Ook van deze ambtelijke overleggen worden geen verslagen opgesteld. Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

<sup>95</sup> Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

# 4

## **Informatievoorziening Provinciale Staten**

---



# Informatievoorziening Provinciale Staten

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de informatievoorziening over de luchthaven aan Provinciale Staten. Het beschikken over de juiste informatie is van cruciaal belang om – indien nodig – sturing te kunnen geven. Daarbij gaat het niet alleen om de informatie die Gedeputeerde Staten als aandeelhouders van GAE NV krijgen. Om hun controlerende taak goed te kunnen vervullen, moeten ook Provinciale Staten over voldoende informatie beschikken. Deze informatie moet een inhoudelijk juiste voorstelling van zaken geven en zijn toegespitst op de informatiebehoefte van Provinciale Staten. Ook moet het gaan om actuele informatie die tijdig is verstrekt.

## 4.2 Informatievoorziening Provinciale Staten Drenthe

In 2004 geven Gedeputeerde Staten Drenthe aan nog niet te weten hoe zij invloed gaan uitoefenen op het financiële beleid van GAE NV. Gedeputeerde Staten zeggen aan Provinciale Staten toe dit te gaan onderzoeken.<sup>96</sup> Wel is volgens Gedeputeerde Staten duidelijk dat het opstellen van het businessplan de verantwoordelijkheid is van GAE NV. De beoordeling van dit businessplan door de aandeelhouders geschiedt op hoofdlijnen. Daarbij wordt gekeken naar de uitgangspunten en gebruikte methodiek in combinatie met een oordeel van deskundige derden. Het is volgens Gedeputeerde Staten Drenthe niet gebruikelijk dat aandeelhouders zich gedetailleerd inlaten met de bedrijfsvoering van GAE NV.<sup>97</sup> Overigens gaat de meerderheid van de Drentse Statenleden ervan uit dat Gedeputeerde Staten als aandeelhouder invloed hebben op het financiële beleid van GAE NV en haar toekomstplannen.

Ten tijde van de aandelenoverdracht in 2004 lijken zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten ervan overtuigd dat de baanverlenging binnen afzienbare tijd (2005) is gerealiseerd, waarna de luchthaven zich kan ontwikkelen tot een bedrijfseconomisch gezond luchtvaartbedrijf. Gaandeweg het traject ontstaan, mede door het uitblijven van de baanverlenging, bij Provinciale Staten steeds meer zorgen over het toekomstperspectief van de luchthaven. Ook de roep om meer informatie klinkt steeds luider. In de periode 2004 tot en met 2012 worden er 55 Statenvragen gesteld. Deze vragen betreffen met name de financiële risico's en het financieel toekomstperspectief van GAE NV. In de bestudeerde beraadslagingen van Provinciale Staten over GAE NV speelt het uitblijven van de baanverlenging en het later bereiken van het break-even point een grote rol.

---

<sup>96</sup> Verslag van de Statenvergadering d.d. 04-02-04.

<sup>97</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 14-01-04.

Gedeputeerde Staten stellen de Statenleden begin 2006 op de hoogte van de jaarcijfers van GAE NV over 2004. Een ruime meerderheid van de Staten is van mening dat gezien de resultaten over 2004 de aannames uit het businessplan van GAE NV uit 2003 te optimistisch zijn.<sup>98</sup> Gedeputeerde Staten geven in reactie hierop aan dat de huidige cijfers aangeven dat het verlies van de luchthaven steeds verder terugloopt, de passagiersaantallen toenemen en dat er zeer positieve ontwikkelingen zijn te melden. Gedeputeerde Staten zijn van mening dat wanneer de luchthaven voldoende ruimte krijgt om bedrijfsmatig en commercieel te opereren, er een gerede kans bestaat dat het break-even point op het afgesproken tijdstip (2015) wordt bereikt.<sup>99</sup> Volgens Gedeputeerde Staten heeft de provincie op dit moment geen andere verplichting dan het storten van de verliesbijdrage.<sup>100</sup>

### **Geen heroverweging aandelenoverdracht op 1 juni 2006**

Bij de aandelenoverdracht in 2004 communiceren Gedeputeerde Staten duidelijk richting de Staten dat wanneer op 1 juni 2006 nog geen zicht is op de baanverlenging, het aandeelhouderschap NV in GAE in heroverweging zal worden genomen. Op het moment dat de datum van 1 juni 2006 nadert, geeft de verantwoordelijk gedeputeerde in de commissievergadering aan dat de staatssecretaris heeft aangegeven dat zij niet terug wenst te komen op de eerder gemaakte afspraken over GAE. Volgens de gedeputeerde is de staatssecretaris nog altijd van mening dat de luchthaven na de baanverlenging een grote toegevoegde waarde voor de regio zal hebben. De gedeputeerde stelt dat de Staten zich daarom met de inhoud en de toekomst van de luchthaven zouden moeten bezighouden. Gedeputeerde Staten zien geen enkele aanleiding opnieuw hierover met de Staten te discussiëren. De Staten stemmen met deze uitleg in.

De gedeputeerde zegt in maart 2006 toe dat de Staten de jaarverslagen van GAE NV krijgen toegezonden waaraan een eigen analyse van Gedeputeerde Staten wordt toegevoegd.<sup>101</sup> Eind juni 2006 laten Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten weten dat zij de analyse niet kunnen aanleveren.<sup>102</sup> Hierop nemen de Staten met algemene stemmen een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten verzoeken alsnog de toezegging van 15 maart 2006 uit te voeren en uiterlijk op 1 november 2006 de gevraagde analyse aan Provinciale Staten te verstrekken.<sup>103</sup> De motie heeft echter niet het gewenste effect: de verzochte analyse is voor de gestelde datum niet aangeleverd.

In reactie op de informatieverzoeken van de Staten geven Gedeputeerde Staten aan dat zij maar beperkte bevoegdheden hebben ten aanzien van GAE. De provincie als aandeelhouder richt zich alleen op het bedrijfseconomische perspectief van GAE en op de vraag of de provincie zich als aandeelhouder op een andere

---

<sup>98</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 15-03-06.

<sup>99</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 13-12-06.

<sup>100</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 15-11-06.

<sup>101</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 15-03-06.

<sup>102</sup> Wel zal de directie van GAE NV op verzoek van de provincie bij de presentatie van de halfjaarcijfers in september 2006 een extra beschouwing geven met betrekking tot de cijfers uit het businessplan 2003 en de nadien opgetreden ontwikkelingen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 30-06-06 kenmerk 26/Ec/2006007535.

<sup>103</sup> Verslag van de commissie BFE d.d. 04-10-06.

manier moet opstellen.<sup>104</sup> Gedeputeerde Staten zijn in beeld op het moment dat er een wijziging optreedt in het aandelenbezit van GAE of als er een substantiële wijziging optreedt in de vermogenspositie van GAE. Het feitelijk beleid voor GAE wordt echter bepaald door de directie van GAE en de raad van commissarissen. Aandeelhouders kunnen achteraf dit beleid goed- of afkeuren. De raad van commissarissen is volgens Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor het actualiseren van het businessplan.<sup>105</sup> Deze businessplannen horen bij GAE thuis en niet bij Gedeputeerde of Provinciale Staten.<sup>106</sup> Nadat een keuze is gemaakt voor een bepaald scenario moeten Gedeputeerde en Provinciale Staten blijven volgen of het aannemelijk is dat het behaalde resultaat wordt behaald. Zodra de bijdrage naar nul gaat, moeten Provinciale Staten zich afvragen hoe het er bijstaat.<sup>107</sup>

Gedeputeerde Staten geven aan dat zij voor het verkrijgen van objectieve informatie afhankelijk zijn van de luchthaven en de andere aandeelhouders. De commissaris die op voordracht van de provincie Drenthe zitting heeft in de raad van commissarissen van GAE NV kan niet door Gedeputeerde Staten worden aangestuurd.<sup>108</sup>

### **Break-even point schuift op**

In juni 2008 volgt de uitspraak van de Raad van State waardoor de baanverlening opnieuw wordt verdaagd. Gedeputeerde Staten berichten de Staten dat door deze uitspraak het break-even point voor GAE later zal worden bereikt.<sup>109</sup> Eind 2008 bevestigen Gedeputeerde Staten opnieuw dat GAE moet worden gezien als een integraal deel van de regionaal-economische infrastructuur.<sup>110</sup> Gedeputeerde Staten voegen hieraan toe dat het gaat om infrastructuur waarvoor de overheid zich mede verantwoordelijk voelt en die noodzakelijkerwijs niet winstgevend of desnoods kostendekkend hoeft te zijn. Gedeputeerde Staten merken daarbij op dat Gedeputeerde Staten van Groningen hebben aangegeven bereid te zijn om de aandelen van Drenthe over te nemen.<sup>111</sup>

### **Meerjarenplan GAE NV**

Eind 2007 geven Gedeputeerde Staten aan dat zij op korte termijn nadere informatie over de luchthaven zullen verstrekken. Als deze informatie er eind april 2008 nog niet is, stellen de Staten zich op het standpunt dat zij over volledige en actuele informatie over de luchthaven moeten beschikken om de ontwikkelingen op de voet te kunnen volgen.<sup>112</sup> Met een meerderheid van stemmen nemen Provinciale Staten een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten opdragen vóór 1 juli 2008 aan Provinciale Staten een geactualiseerde meerjarenraming tot 2013 van GAE NV voor te leggen. In deze meerjarenraming moeten de ontwikkelingen rondom de luchthaven in verschillende scenario's zijn opgenomen en per scenario

---

<sup>104</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 27-09-06.

<sup>105</sup> Statenstuk 2008-352.

<sup>106</sup> Hierop is volgens Gedeputeerde Staten één uitzondering: wanneer fundamentele beslissingen worden genomen -zoals de aandelenoverdracht- komt behalve de raad van commissarissen ook de aandeelhouder in beeld.

<sup>107</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d.13-12-06.

<sup>108</sup> Verslag van de Statenvergadering d.d. 24.09.08 en verslag van de commissie BFE d.d. 24-09-08.

<sup>109</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 27-06-08.

<sup>110</sup> Statenstuk 2008-352.

<sup>111</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 05-11-08.

<sup>112</sup> Verslag van de Statenvergadering van 23-04-08.

inzichtelijk worden gemaakt wat voor de provincie Drenthe de gevolgen op de langere termijn zijn.<sup>113</sup> Gedeputeerde Staten geven in reactie hierop aan niet blij te zijn met deze motie.<sup>114</sup> De luchthaven is immers een naamloze vennootschap en niet een op afstand gezet deel van de provincie. Om die reden zou GAE NV de informatie moeten leveren. Daarmee is een aantal eisen die in deze motie zijn opgenomen voor Gedeputeerde Staten moeilijk uitvoerbaar.

Eind juni 2008 laten Gedeputeerde Staten de Staten weten dat zij de verzochte meerjarenraming *niet* kunnen aanleveren.<sup>115</sup> Reden hiervoor is de uitspraak van de Raad van State waardoor de baanverlenging opnieuw is verdaagd. De directie van GAE NV heeft nu aangegeven dat er eerst een risico-inschatting moet worden gemaakt voordat een meerjarenraming kan worden opgesteld. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij in de aandeelhoudersvergadering van 12 juni 2008 uitdrukkelijk heeft aangedrongen op het snel maken van een begin van een nieuwe meerjarenraming.<sup>116</sup> Bij de discussie over deze brief zegt de gedeputeerde Provinciale Staten een Statenstuk toe over de luchthaven in november 2008. Dit Statenstuk volgt inderdaad op tijd. In dit Statenstuk stellen Gedeputeerde Staten voor dat Provinciale Staten op korte termijn een goed inzicht krijgen in het middellange termijnbeleid van GAE NV. Dit inzicht kan een opmaat zijn voor een open discussie over de provinciale betrokkenheid bij de luchthaven ná 2013.<sup>117</sup> In dat kader is in de Statenvergadering van december 2008 de commissaris van GAE NV, die op voordracht van de provincie Drenthe is benoemd, uitgenodigd.<sup>118</sup> In zijn toelichting geeft de betreffende commissaris aan dat ook ná de baanverlenging overheidssteun aan GAE NV noodzakelijk zal zijn.<sup>119</sup>

In februari 2009 ontvangen de Drentse Staten van Gedeputeerde Staten het meerjarenplan van GAE NV.<sup>120</sup> In haar brief aan de Staten van februari 2009 bevestigen Gedeputeerde Staten nogmaals dat een luchthaven onderdeel uitmaakt van de infrastructuur, onderwerp is van overheidszorg en geld kost. Verder geven

---

<sup>113</sup> Het gaat hier onder andere over de op handen zijnde invoering van de vliegtax, toenemende concurrentie van Duitse vliegvelden, de luchthaven als overlooplocatie voor Schiphol en de dan nog steeds niet gerealiseerde baanverlenging. Zie Motie M6 aangenomen in de Statenvergadering d.d. 23-04-08.

<sup>114</sup> Volgens de gedeputeerde staat het college om een aantal redenen niet te juichen bij deze motie. Verslag van de Statenvergadering d.d. 23-04-08, pagina 49.

<sup>115</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 27.06.08 kenmerk 26/5.5/2008007496.

<sup>116</sup> Uit het verslag van de algemene vergadering van aandeelhouders d.d. 12-06-08 blijkt dat de provincie Drenthe er inderdaad op heeft aangedrongen dat er voor 1 juli 2008 een herzien businessplan voor GAE NV zou komen.

<sup>117</sup> De eerste stap in dit proces is dat in de Statenvergadering van december 2008 de commissaris van GAE NV is uitgenodigd. De tweede stap in het proces houdt in dat er nadere afspraken gemaakt worden tussen het Presidium van de Staten en Gedeputeerde Staten over het te bereiken doel en te volgen proces, Statenstuk 2008-352. De provincie Drenthe heeft aangegeven dat deze afspraken nog niet zijn gemaakt: de wijze waarop het besluitvormingsproces zal worden ingestoken is momenteel nog in voorbereiding. Schriftelijke beantwoording door de provincie Drenthe d.d. 25-03-13 van vragen van de Rekenkamer.

<sup>118</sup> Dit is één van de weinige momenten waarop er rechtstreeks contact is tussen GAE NV en Provinciale Staten. Doorgaans lopen de informatiestromen via de gedeputeerde richting Provinciale Staten.

<sup>119</sup> In het geactualiseerde businessplan van GAE uit 2009 staat echter nog steeds dat het break-even point in 2017 bereikt zal worden. De gedeputeerde geeft aan dat de uitspraak van de commissaris past binnen dit businessplan dat door de raad van commissarissen is goedgekeurd. Op verzoek van de Staten is de commissaris in zijn presentatie eind december 2008 net een stapje verder gegaan en ingegaan op de prognoses. Videoverslag van de Statencommissie BFE d.d. 15-04-09.

<sup>120</sup> Dit meerjarenplan is getiteld: *Actualisatie businessplan Groningen Airport Eelde* en dateert van december 2008.

Gedeputeerde Staten aan dat het feit dat er tot en met 2012 elk jaar een ‘agiosorting’ wordt verricht te maken heeft met de verantwoordelijkheid die de overheden voelen voor de overheidstaak (infrastructuur) en die destijds is geformaliseerd in een afspraak met het Rijk. Het meerjarenplan is volgens Gedeputeerde Staten een zo realistisch mogelijke verwachting van de toekomstige ontwikkelingen die binnen de begroting van GAE NV passen. Gedeputeerde Staten verwachten dat, zoals in het businessplan is aangegeven, het break-even point voor GAE NV in 2017 kan worden bereikt als de baanverlenging in 2011 is gerealiseerd. Hierna kan een scenariodiscussie plaatsvinden. Gedeputeerde Staten zien daarom geen aanleiding voor wijziging van het gevoerde beleid.<sup>121</sup> De reactie van de Staten op het meerjarenplan is verdeeld.<sup>122</sup>

### **Verzoek om aangepast businessplan luchthaven**

In maart 2010 verzoeken de Staten aan Gedeputeerde Staten om een aangepast businessplan van GAE NV. Daarbij tekenen zij aan dat het in het verleden zeer moeizaam is geweest om geactualiseerde gegevens te krijgen. De gedeputeerde zegt toe deze vraag van de Staten voor te leggen aan GAE NV.<sup>123</sup> Medio mei 2010 sturen Gedeputeerde Staten de Staten een actualisatie van het businessplan dat GAE NV heeft op laten stellen in het kader van de procedure rondom de baanverlenging.<sup>124</sup> Gedeputeerde Staten berichten dat de directie van GAE NV heeft aangegeven dat een nieuwe actualisatie wordt opgesteld ná de realisatie van de baanverlenging.<sup>125</sup> Hierna is GAE niet meer als apart punt voor de vergaderingen van de Staten en de betreffende Statencommissies geagendeerd.

Begin 2013 laten Gedeputeerde Staten de leden van de commissie Mobiliteit en Energie weten dat op 13 december 2012 bekend is geworden dat het businessplan van GAE NV nog niet gereed is. Gedeputeerde Staten verwachten de nieuwe businesscase in de eerste helft van 2013 aan de commissie te kunnen voorleggen. De toezegging dat de luchthaven voor 2013 van de regionale aandeelhouders géén financiële bijdrage ontvangt blijft daarbij gehandhaafd.<sup>126</sup> Maart 2013 laten Gedeputeerde Staten Provinciale Staten weten dat het opstellen van het nieuwe businessplan voor GAE meer tijd vraagt.<sup>127</sup>

---

<sup>121</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten Drenthe d.d. 12-02-09 kenmerk 7/5.12/2009001491. In de commissievergadering van april 2009 geeft de gedeputeerde aan dat GAE onderdeel is van de noordelijke infrastructuur maar niet van de publieke infrastructuur (verslag van de Statencommissie BFE d.d. 15-04-09). Het is de Rekenkamer niet duidelijk wat de gedeputeerde van de provincie Drenthe hiermee heeft bedoeld.

<sup>122</sup> In zijn reactie geeft de gedeputeerde aan dat volgens hem de in 2004 gemaakte afspraak om bij het niet verlengen van de baan vóór 1 juli 2006 in discussie te gaan met Provinciale Staten niet meer kan worden nagekomen. Al in 2006 heeft de staatssecretaris aangegeven dat zij niet terug wenst te komen op de eerder gemaakte afspraken over GAE.

<sup>123</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d.10-03-10.

<sup>124</sup> Het betreft in deze het rapport *Actualisatie economische betekenis Groningen Airport Eelde NV* van Buck Consultants International d.d. 26-11-09.

<sup>125</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 18-05-10 kenmerk 20/5.9/2010006453.

<sup>126</sup> Afschrift van brief van Gedeputeerde Staten Groningen d.d. 07.01.13 ter kennisgeving voor de leden van de Statencommissie ME.

<sup>127</sup> Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 21-03-12 met kenmerk 12/3.4/2013002197.

## Informatievoorziening Provinciale Staten Groningen

Ten tijde van de aandelenoverdracht in 2004 lijken zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten overtuigd te zijn dat de baanverlenging binnen afzienbare tijd (2005) zal zijn gerealiseerd. Ook lijken zij ervan overtuigd dat door deze baanverlenging de luchthaven zich kan ontwikkelen tot een bedrijfseconomisch gezond luchtvaartbedrijf. Mede door het uitblijven van de baanverlenging neemt bij de Groningse Statenleden gaandeweg het traject de vraag om informatie over de ontwikkeling van de luchthaven toe. Deze vragen betreffen met name de financiële risico's en het financieel toekomstperspectief van de luchthaven. In de bestudeerde beraadslagingen van Provinciale Staten over GAE NV speelt het uitblijven van de baanverlenging en het op een later tijdstip bereiken van het break-even point een grote rol.

In de beraadslagingen die Gedeputeerde Staten Groningen voeren met de Statenleden laten Gedeputeerde Staten zich niet expliciet uit over hun invulling van de aandeelhoudersrol. De Groningse Statenleden zien een rol voor Gedeputeerde Staten weggelegd om er als aandeelhouder op toe te zien dat de luchthaven het break-even point in 2015 bereikt. Gedeputeerde Staten Groningen menen dat dit een gezamenlijke inspanning vergt van de aandeelhouders, de raad van commissarissen en directie van GAE NV.

### Geen heroverweging aandelenoverdracht

Bij de aandelenoverdracht in 2004 hebben Gedeputeerde Staten toegezegd dat bij het al dan niet doorgaan van de baanverlenging een heroverweging van de aandelenovername aan de orde zal zijn.<sup>128</sup> In de Statenvergadering van 4 oktober 2006 informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de baanverlenging van de luchthaven.<sup>129</sup> Hierin geeft de minister aan dat zij geen enkele aanleiding ziet om de aandelenoverdracht te heroverwegen omdat de baanverlenging een goede toegevoegde waarde voor de regio zal hebben. De Staten nemen deze brief voor kennisgeving aan en stemmen er daardoor (impliciet) mee in dat er geen heroverweging van de aandelenoverdracht zal plaatsvinden.

### Financiële risico's GAE NV

In de vergadering van de Statencommissie Economie en Mobiliteit van 8 oktober 2008 en in de Statencommissie Omgeving en Milieu van 21 januari 2009 zeggen Gedeputeerde Staten toe dat Provinciale Staten nader worden geïnformeerd over de laatste stand van zaken bij GAE NV, waaronder de acties die zijn ondernomen om een deel van de vluchten van Schiphol op GAE te laten landen.<sup>130</sup> Eind februari 2009 verstrekken Gedeputeerde Staten de Staten de verzochte informatie<sup>131</sup> en

<sup>128</sup> In de overeenkomst tot baanverlenging met het Rijk is de mogelijkheid opgenomen de aandelenoverdracht te heroverwegen indien op 1 juli 2006 geen redelijk vooruitzicht bestaat op een onherroepelijk aanwijzingsbesluit voor de baanverlenging.

<sup>129</sup> Brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, kenmerk DGTL/06.006508, d.d. 21-02-06.

<sup>130</sup> Gedeputeerde Staten hebben bij de voorzitter van de Alderstafel, de heer J.G.M. Alders, en de minister van Verkeer en Waterstaat nadrukkelijk te kennen gegeven dat de aandeelhouders er belang aan hechten om te bezien of GAE een rol kan spelen bij de mogelijke uitplaatsing van vluchten van Schiphol.

<sup>131</sup> Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 24-02-09, briefnummer 2009-10.201/9/A.11, EZ zaaknummer 161017.

leggen de hierover gevoerde correspondentie voor Provinciale Staten ter inzage. In hun brief van 24 februari 2009 aan de Staten stellen Gedeputeerde Staten dat zij het nu niet opportuun vinden om alle mogelijke scenario's inclusief de risicoanalyse hiervoor uit te werken. De reden hiervoor is dat de uitkomst van het onderzoek van de Europese Commissie inzake mogelijke staatssteun onvoorspelbaar is. Het financiële risico van het aandeelhouderschap in GAE zal volgens Gedeputeerde Staten voor de provincie beperkt blijven tot de gemaximeerde jaarlijkse bijdrage van € 308.062,- in de exploitatiekosten van GAE tot en met 2012.

### **Break-even point schuift op**

Gedeputeerde Staten stellen de Staten ervan op de hoogte dat in de aandeelhoudersvergadering van 18 december 2008 is gesproken over het geactualiseerde businessplan van GAE uit 2008. Het rapport *Actualisatie Businessplan GAE 2008* legt Gedeputeerde Staten ter inzage voor de Statenleden. In dit plan geeft GAE een meerjarenperspectief tot en met 2017. Daarbij is het uitgangspunt dat de baanverlenging doorgang vindt en volledig operationeel is in 2011. De verwachting is dat het GAE ná 2017 break-even kan opereren. Later geven Gedeputeerde Staten in antwoord op vragen van de Staten aan dat door de extra vertraging in de besluitvorming bij de Raad van State het risico is ontstaan dat de concurrentiepositie van de luchthaven ten opzichte van de omliggende luchthavens verder afneemt. Daardoor zal het langer duren voordat de luchthaven een sterke positie in het luchtverkeer kan innemen. Het beoogde moment van een break-even situatie in de businesscase wordt daarmee verder uitgesteld.<sup>132</sup>

### **Motie herijking businesscase luchthaven<sup>133</sup>**

Eind maart 2010 nemen de Staten een motie aan om de businesscase van Airport Eelde in samenwerking met de provincie Drenthe te herijken en de uitkomsten hiervan aan de Staten voor te leggen. Deze motie hebben Provinciale Staten met algemene stemmen aanvaard. De gedeputeerde geeft in reactie op de motie aan dat deze herijking niet eerder dan 2013 verwacht kan worden.

### **Toekomstvisie GAE NV**

Medio mei 2010 berichten Gedeputeerde Staten de leden van Provinciale Staten dat GAE een nieuwe toekomstvisie van de luchthaven heeft laten opstellen.<sup>134</sup> In deze toekomstvisie anticipeert GAE op de groei van de luchthaven als gevolg van de realisatie van de baanverlenging. Gedeputeerde Staten verwijzen in dat kader naar andere luchthavens (zoals Eindhoven en Weeze) waar door toenemende passagiersaantallen de ontwikkelingen zo snel gaan dat de bestaande capaciteit onvoldoende wordt. Wanneer GAE verder groeit, zullen investeringen nodig zijn. Daarbij houden Gedeputeerde Staten de mogelijkheid van externe financiering

---

<sup>132</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan de leden van Provinciale Staten d.d. 19-07-11, briefnummer 2011-31.766/29/A.16, EZP en zaaknummer 333604.

<sup>133</sup> Vergadering van Provinciale Staten van 31 maart 2010.

<sup>134</sup> Dit betreft de brief van Gedeputeerde Staten in antwoord op vragen van Groen Links aan de leden van Provinciale Staten d.d. 11-05-10 in antwoord op vragen van GL d.d. 26-02-10, briefnummer 2010-26.553/19/A.25, EZ zaaknummer 245611.

open.<sup>135</sup> Gedeputeerde Staten benadrukken dat over deze toekomstvisie nog géén besluitvorming door de aandeelhouders heeft plaatsgevonden. Wel is er in de aandeelhoudersvergadering een presentatie geweest rond de toekomstvisie voor GAE. De gedeputeerde geeft aan dat wanneer de toekomstvisie er ligt, het hem een goede zaak lijkt deze met de Staten te bespreken.

### **Marktpotentieel luchthaven**

Gedeputeerde Staten gaan in hun beantwoording ook in op het marktpotentieel voor de luchthaven. Dit marktpotentieel zal na de baanverlenging niet alleen bestaan uit low cost carriers, maar ook uit chartervluchten, lijndiensten, vrachtluchten en general aviation (kleine luchtvaart zoals taxivluchten, lesverkeer en privévluchten). Deze combinatie van vluchten zorgt er volgens Gedeputeerde Staten voor dat bij een verlengde baan de luchthaven met minder dan 1,5 tot 2 miljoen passagiers rendabel kan worden. Gezien dit marktpotentieel en de belangrijke rol die de luchthaven vervult voor de noordelijke economie, zijn Gedeputeerde Staten van mening dat het verantwoord is om € 20 miljoen te investeren in de baanverlenging.<sup>136</sup> Gedeputeerde Staten benadrukken dat de baanverlenging noodzakelijk is om chartervliegtuigen (type Boeing 737-800 NG) met volledige bezetting non stop vanaf Eelde naar Europese bestemmingen te kunnen laten vliegen. Dit is momenteel met de huidige baanlengte niet mogelijk volgens Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten worden hierin gesteund door het feit dat de directie van GAE heeft aangegeven dat Ryanair eist dat er sprake is van een 2.500 meterbaan.<sup>137</sup> Volgens Gedeputeerde Staten is in de businessplannen van GAE geen rekening gehouden met mogelijke opbrengsten uit het overnemen van vluchten van Schiphol.<sup>138</sup> In mei 2010 laten Gedeputeerde Staten de Staten weten dat GAE *voorlopig* geen functie heeft gekregen voor de opvang van de overloop van Schiphol.<sup>139</sup>

### **Nogmaals verzoek om herijking businessplan luchthaven**

In de Statencommissie Economie en Mobiliteit van 9 juni 2010 dringen meerdere Statenfracties nogmaals aan op een (onafhankelijke) herijking van het businessplan van GAE. In reactie hierop geeft de gedeputeerde aan dat de motie van Provinciale Staten positief is ontvangen door Gedeputeerde Staten. De verzochte actualisatie van het businessplan kan echter pas plaatsvinden nadat de Raad van State zich heeft uitgesproken over de baanverlenging. Gedeputeerde Staten zullen wel conform de wens van Provinciale Staten de directie van GAE uitnodigen voor een presentatie. Deze presentatie door de toenmalige directeur van GAE heeft plaatsgevonden op 22 september 2010 voor de leden van de Staten-

---

<sup>135</sup> In de Statencommissie E&M d.d. 09-06-10 geeft de gedeputeerde aan dat voor de financiering van de belangrijkste investeringen (€ 17 miljoen in de periode tot 2015) een beroep zal worden gedaan op vreemd vermogen. De Rekenkamer merkt daarbij op 13 december 2003 de luchthaven een eerste recht van hypotheek en een pandrecht ten gunste van het Rijk heeft gevestigd op de onroerende en roerende zaken in eigendom van GAE NV. Dit ter nakoming van de verplichtingen van de luchthaven van de overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchthaventerrein Groningen Airport Eelde. Deze zekerheidstelling kan het aantrekken van vreemd vermogen bemoeilijken.

<sup>136</sup> Hiermee zal zijn bedoeld dat de van het Rijk verkregen middelen voor de baanverlenging daadwerkelijk worden besteed.

<sup>137</sup> Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 09-06-10, pagina 20.

<sup>138</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 23-03-11 briefnummer 2011-12-160/12/A.7, EZ zaaknummer 310911.

<sup>139</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten naar aanleiding van vragen GL d.d. 11-05-10.



commissie Economie en Mobiliteit.<sup>140</sup> In deze presentatie meldt de directeur van GAE dat er nog een toekomst is voor de luchthaven.<sup>141</sup> De directeur leidt dit af uit de maatschappelijke en economische baten van de luchthaven voor de regio, de verwachte bedrijfseconomische break-even situatie rond 2017/2018 en het gegeven dat de luchthaven aandeelhouders heeft die hun publieke verantwoordelijkheid nemen. Daarbij refereert de directeur aan de inspanningsverplichting in de overeenkomst tot koop van aandelen van het Rijk in GAE is opgenomen. Deze publieke verantwoordelijkheid vraagt volgens de directeur wel om een beter onderscheid tussen de publieke en private kerntaken op de luchthaven. Ten slotte geeft de directeur van GAE aan dat pas ná de baanverlenging een discussie over de nieuwe businesscase zinvol is.

### **Herbevestiging waarborging continuïteit luchthaven ná 2012**

In de vergadering van Provinciale Staten van 29 september 2010 informeren Gedeputeerde Staten de Statenleden over de aanstaande extra (buitengewone) aandeelhoudersvergadering. Voor deze aandeelhoudersvergadering is onder meer de aanbesteding van de baanverlenging en de herbevestiging waarborging continuïteit van de luchthaven geagendeerd. Van dit laatste onderwerp leggen Gedeputeerde Staten Provinciale Staten geheimhouding op.<sup>142</sup> In hun brief van 19 juli 2011 aan Provinciale Staten geven Gedeputeerde Staten aan dat zij conform de afspraken die hierover in 2003 zijn gemaakt hun verantwoordelijkheid kennen om ook ná 2012 de continuïteit van de luchthaven te waarborgen.<sup>143</sup>

Medio maart 2011 laten Gedeputeerde Staten aan de Statenleden weten dat de luchthaven van nationale betekenis is op grond van de betekenis die deze vervult voor het nationaal stedelijk knooppunt Groningen-Assen.<sup>144</sup> Volgens Gedeputeerde Staten zal de luchthaven er zelf alles aan doen om de nationale status waar te maken. Daarbij is inbegrepen het accommoderen van een deel van het niet mainport gebonden luchtvaartverkeer. Indien noodzakelijk zullen Gedeputeerde Staten de directie daartoe aansporen. Gedeputeerde Staten herhalen nogmaals dat zij het doorgaan van de baanverlenging van cruciaal belang achten voor het bereiken van een positieve exploitatie van GAE op de langere termijn.

Eind juni 2012 laten Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten weten dat het businessplan later komt in 2012. De reden hiervoor is dat de luchthaven meer tijd nodig heeft om met name de resultaten van de extra vluchten die nu gelanceerd zijn, hierin te betrekken. Mocht het zo zijn dat de luchthaven met goede

---

<sup>140</sup> Volgens de provincie Groningen betrof dit een informatieve bijeenkomst waarvan geen notulen zijn opgesteld. Schriftelijke beantwoording provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

<sup>141</sup> Presentatie GAE d.d. 22-09-10.

<sup>142</sup> Brief van Gedeputeerde Staten van 15 september 2010, nr. 2010-50020/37/V3, EZ, zaaknummer 274910 betreffende Aandeelhoudersvergadering van GAE d.d. 20 september 2010. Voor wat betreft de stukken met betrekking tot de baanverlenging heffen Provinciale Staten conform voorstel van Gedeputeerde Staten de geheimhouding op in de Statenvergadering van 15 december 2010. In het jaarverslag van GAE NV over 2010 dat openbaar is, berichten de Raad van Commissarissen dat de aandeelhouders hun commitment met betrekking tot de continuïteit van de luchthaven (opnieuw) hebben uitgesproken en instemming gegeven aan het voorstel tot gunning van het project baanverlenging over te gaan. Jaarverslag GAE NV over 2010 *Opmaat naar een nieuw tijdperk*, pagina 10.

<sup>143</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan leden Provinciale Staten d.d. 19-07-11, briefnummer 2011-31.766/29/A.16, EZP en zaaknummer 333604.

<sup>144</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan leden Provinciale Staten d.d. 23-03-11, briefnummer 2011-12.160/12/A.7, EZ zaaknummer 310911.

voorstellen komt die niet het overeind houden van de exploitatie betreffen maar een investeringsvraag, dan zullen Gedeputeerde Staten daar op een open en constructieve manier naar kijken.<sup>145</sup> Gedeputeerde Staten geven daarbij meteen aan dat deze aanvraag er nog niet ligt. De verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Groningen verwacht dat de luchthaven binnen een periode van drie à vijf jaren break-even zal kunnen opereren.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Daarbij gaat het veel meer om een investering die nodig en wenselijk is en aansluit op het ruimtelijk programma van de provincie Groningen. Verslag van de Statenvergadering d.d. 27-06-12 pagina 45.

<sup>146</sup> Interview Rekenkamer met de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Groningen d.d. 26-04-13.

# 5

## **Sturing op publieke belangen luchthaven**

---

# Sturing op publieke belangen luchthaven

## 5.1

### Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag in hoeverre Gedeputeerde Staten in hun aandeelhoudersrol *actief* hebben gestuurd op de borging van de onderscheiden publieke belangen. De Rekenkamer stelt vast dat deze publieke belangen aansluiten bij het vennootschappelijk belang van GAE NV: de continuïteit van de onderneming staat voorop. Naleving van de 'eigen' belangen door aandeelhouders Drenthe en Groningen zal daarom niet snel ten koste gaan van het vennootschappelijk belang van GAE NV. Als aandeelhouders van GAE NV kunnen Gedeputeerde Staten via de strategie van de luchthaven, de investeringen, het financiële beleid en het bezoldigingsbeleid actief hun zeggenschap aanwenden. Hieronder is per item verwoord op welke wijze Gedeputeerde Staten hun zeggenschap hebben aangewend ter borging van de publieke belangen.

## 5.2

### Sturing op strategie luchthaven

In de statuten van GAE NV is vastgelegd dat de directie jaarlijks de investerings-, exploitatiebegrotingen en eventuele suppletoire begrotingen ter goedkeuring voorlegt aan de algemene vergadering van aandeelhouders.<sup>147</sup> Informatie over ontwikkelingskansen voor de luchthaven wordt betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse investeringsbegroting die is voorzien van een strategische toelichting.<sup>148</sup> Op deze wijze kunnen de aandeelhouders beoordelen of de strategische koers van GAE NV de publieke belangen van de luchthaven ondersteunt c.q. verenigbaar is met de betrokken publieke belangen.

In de periode 2004 tot en met 2012 zijn er diverse ontwikkelstrategieën voor GAE ontworpen. Het uitwerken van deze businessplannen, meerjarenplannen en ontwikkelingsplannen is de bevoegdheid van de directie in afstemming met de raad van commissarissen. Via de formele lijn van de algemene vergadering van aandeelhouders en informeel overleg zijn de provincies als aandeelhouder van deze

---

<sup>147</sup> Dit goedkeuringsrecht is vastgelegd in artikel 19A van de statuten van GAE NV dat bepaalt dat de aandeelhouders de investerings- en exploitatiebegrotingen van GAE NV definitief goedkeuren. Ditzelfde artikel bepaalt dat de raad van commissarissen over deze begrotingen een pré-advies uitbrengt dat tezamen met de begrotingen ter kennis van de aandeelhouders wordt gebracht. De aandeelhouders hebben een (definitief) goedkeuringsrecht van de investerings- en exploitatiebegrotingen van GAE NV. Artikel 11 lid 4 van de statuten bepaalt dat voor de overdracht van de onderneming, het aangaan of verbreken van duurzame samenwerkingsverbanden, het nemen en afstoten van deelnemingen en het verkrijgen van eigen aandelen voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders is vereist.

<sup>148</sup> De provincie Drenthe heeft in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor aangegeven dat 'aangezien de algemene vergadering van aandeelhouders moet instemmen met de begroting (onder andere ook bij grote investeringsbeslissingen) zij derhalve dus directe invloed heeft op de strategie van GAE NV'.

plannen op de hoogte gebracht, meegenomen én geconsulteerd.<sup>149</sup> In deze periode heeft de ontwikkeling en groei van de luchthaven zich vooral voltrokken in het vakantiesegment. Deze gerichtheid op het vakantiesegment is geen vrijwillige strategische keuze geweest, maar is ingegeven door de marktomstandigheden. Vliegtuigmaatschappijen hebben hun zakelijke lijndiensten vanaf de luchthaven beëindigd als gevolg van te lage vervoersvolumes. De Rekenkamer constateert dat deze 'koerswijziging' het publieke belang dat is gericht op continuïteit van de luchthaven bevordert doordat er meer inkomsten worden gegenereerd. De 'koerswijziging' pakt echter nadelig uit voor het publieke belang gericht op een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bedrijven.

### 5.3 Sturing via investeringen luchthaven

Zodra ontwikkelperspectieven voor de luchthaven worden vertaald in de investeringsbegroting van GAE NV moeten de aandeelhouders hieraan hun goedkeuring verlenen. Het tweede spoor waarlangs sturing door de aandeelhouders kan plaatsvinden, is via de investeringen van de onderneming. De provincies hebben als aandeelhouders een (definitief) goedkeuringsrecht ten aanzien van belangrijke (des)investeringen door GAE NV. Dit goedkeuringsrecht is vastgelegd in de statuten. De algemene vergadering van aandeelhouders moet investeringsvoorstellen goedkeuren, (vooraf) instemmen met ingrijpende samenwerkingsverbanden en het aangaan of afstoten van grote deelnemingen.<sup>150</sup> Deze voorstellen moeten aansluiten bij de publieke belangen en strategie van GAE NV. Hoewel in de onderzoeksperiode diverse ontwikkelstrategieën voor de luchthaven zijn ontwikkeld en gepresenteerd aan de aandeelhouders, heeft dit nog niet geleid tot concrete investeringsvoorstellen.

### 5.4 Sturing via financiële beleid luchthaven

Zoals hiervoor uiteengezet moeten de aandeelhouders zowel vooraf (begrotingen) als achteraf (financiële jaarverslagen) het financiële beleid van GAE NV goedkeuren. Ook het publieke belang van continuïteit is niet gediend bij een financieel instabiele situatie. In het streven naar een structureel gezonde financiële situatie zou doelmatigheid een belangrijk uitgangspunt moeten zijn. Mede vanuit hun verantwoordelijkheid om doelmatig met gemeenschapsgeld om te gaan, zouden Gedeputeerde Staten als aandeelhouders van GAE NV moeten toezien op een efficiënte bedrijfsvoering bij de luchthaven.

Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, dragen de provincies Drenthe en Groningen op basis van bestuurlijke afspraken financieel bij in de verliesgevende exploitatie van de luchthaven. Deze financiële betrokkenheid houdt in dat GAE NV van haar aandeelhouders jaarlijks tot en met 2012 een *vaste* gemaxi-

<sup>149</sup> De provincie Groningen bevestigt dit. De provincie geeft aan dat (conform artikel 10.1 van de statuten) de directie van GAE onder toezicht van de raad van commissarissen de luchthaven bestuurt. De provincie vindt dat ook bij haar rol passen. Schriftelijke beantwoording door de provincie Groningen van vragen van de Rekenkamer d.d. 25-03-13.

<sup>150</sup> De statuten van GAE sluiten niet uit dat ook private partijen aandelen in GAE kunnen verwerven. Op dit moment zijn deze private aandeelhouders er niet en heeft GAE alleen publieke aandeelhouders.

maliseerde exploitatiebijdrage van ruim € 1 miljoen per jaar ontvangt.<sup>151</sup> Met de afkoop van exploitatieverliezen en investeringsbijdragen, heeft GAE NV van de aandeelhouders (en het Rijk) de kans gekregen om (binnen de milieugrenzen) uit te groeien tot een financieel gezond bedrijf. In 2004 was nog de verwachting dat medio 2015 de luchthaven niet langer verliesgevend zou zijn. De hoogte van deze exploitatiebijdrage (door GAE NV aangeduid als 'agiostorting') is niet gerelateerd aan het werkelijke door GAE NV geleden verlies. Van de exploitatiebijdrage gaan geen financiële prikkels voor GAE NV uit om haar prestaties te verbeteren.

De financiële verslagen laten zien dat in de periode 2004 tot en met 2012 de luchthaven ieder jaar een exploitatietekort heeft gehad. Dat GAE NV er nog niet in is geslaagd een structureel positief bedrijfsresultaat te boeken, wijt zij aan het jarenlange uitstel van de baanverlenging. GAE NV beschouwt de baanverlenging als een noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van de groeidoelstellingen van de luchthaven. De baanverlenging is pas in april 2013 gerealiseerd, terwijl de verwachting was dat de verlengde baan er al in 2006 zou liggen. In het jaarverslag over 2012 geeft GAE NV aan dat de 'agiostortingen' van de aandeelhouders het eigen vermogen van de vennootschap hebben versterkt. Mede door deze stortingen is volgens GAE NV sprake van een goede liquiditeitspositie. Deze kasstroom uit financieringsbijdragen is echter met ingang van 1 januari 2013 komen te vervallen. Toekomstige exploitatietekorten zal GAE NV voortaan op een andere wijze moeten dekken.

Ondanks aanhoudende exploitatietekorten is de luchthaven er wel in geslaagd om haar variabele kosten per passagier te reduceren en haar inkomsten per passagier te verhogen. De Rekenkamer stelt echter ook vast dat de vaste kosten van de luchthaven (in de vorm van personeelskosten) gedurende de onderzoeksperiode steeds verder zijn toegenomen. De ontwikkeling van de kosten en inkomsten van de luchthaven is hieronder toegelicht.

De luchthaven heeft te maken met een relatief hoog vast kostenniveau (in de vorm van vaste personeelskosten voor onder andere de brandweer) en een laag variabel inkomstenniveau. Het is aan GAE om de tarieven voor de havengelden<sup>152</sup> en voor het parkeren op de luchthaven vast te stellen. Deze inkomsten van GAE zijn sterk afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen. Dit betekent dat de luchthaven een behoorlijke omzet moet maken om break-even te opereren.<sup>153</sup> Uit de jaarverslagen blijkt dat de activiteiten van GAE NV zijn gericht op versterking van de marktpositie en het terugdringen van het exploitatietekort van de luchthaven. Dit ter realisatie van de belangrijkste doelstelling van GAE NV op de lange termijn: het behalen van een structureel positief bedrijfsresultaat.<sup>154</sup>

In de figuren 5.1 en 5.2 is de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten per passagier van GAE in de periode 2004 tot en met 2012 grafisch weergegeven. De hierin weergegeven bedragen zijn ontleend aan de jaarverslagen van GAE.

---

<sup>151</sup> Deze situatie geldt sinds 2004, voor 2004 was deze financiële bijdrage van de aandeelhouders gerelateerd aan de werkelijke door GAE NV geleden verliezen.

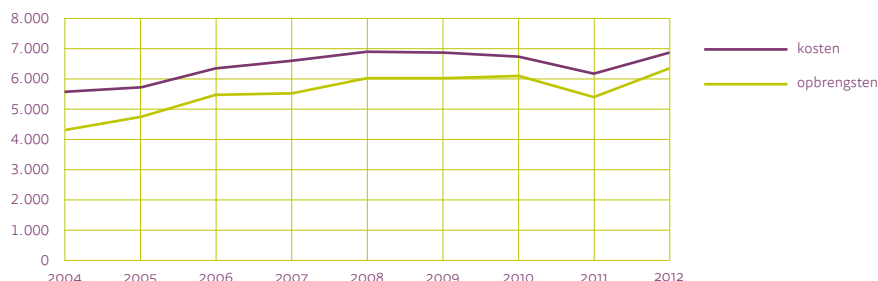
<sup>152</sup> De NMA houdt hier toezicht op binnen het kader van het tariefreguleringsstelsel uit de Wet Luchtvaart.

<sup>153</sup> Dit is bevestigd door de commissaris die op voordracht van provincie Drenthe in RvC van GAE zitting heeft in het interview met de Rekenkamer d.d. 12-03-13 en door de voormalige directeur van GAE in het interview met de Rekenkamer d.d. 16.04.13.

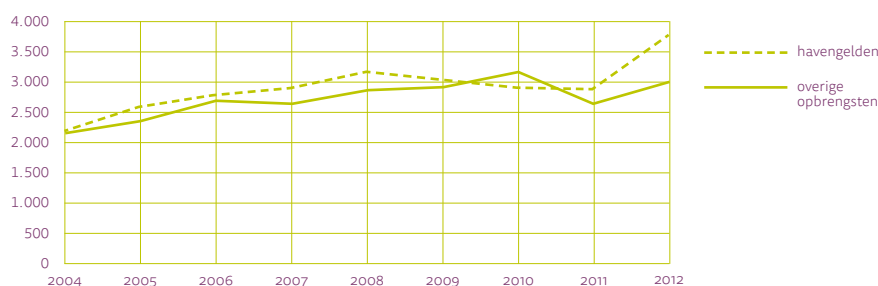
<sup>154</sup> Jaarrekening 2005 van GAE.

Tenzij anders vermeld zijn alle onderstaande figuren voor inflatie gecorrigeerd naar het prijspeil van 2011.<sup>155</sup>

**Figuur 5.1** Ontwikkeling kosten en opbrengsten in € x 1.000 GAE 2004 tot en met 2012



**Figuur 5.2** Ontwikkeling opbrengsten in € x 1.000 GAE 2004 tot en met 2012



In figuur 5.2 zijn de gerealiseerde opbrengsten van GAE uitgezet in de tijd.<sup>156</sup> Er is een uitsplitsing gemaakt naar opbrengsten uit havengelden en de overige opbrengsten. De luchthaven haalt ongeveer de helft van zijn opbrengsten uit havengelden. Zowel de havengelden als de overige opbrengsten laten over de periode van acht jaar een licht stijgende trend zien, waarbij in het bijzonder 2012 een goed jaar is geweest.

De kosten en opbrengsten per passagier zijn in de periode 2004 tot en met 2012 steeds dichterbij elkaar komen te liggen. De opbrengstenstijging is vooral toe te rekenen aan een verhoging van de havengeldtarieven.<sup>157</sup> In het interview met de Rekenkamer heeft de directie van GAE aangegeven dat zij niet verwacht dat deze havengeldtarieven de komende tijd nog zullen stijgen. Voor de komende jaren gaat de directie juist uit van een reductie van deze havengeldtarieven.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Inflatiecorrectie naar prijspeil van 2011 aan de hand van de CPI-waarden. Bron: www.cbs.nl.

<sup>156</sup> Er is gebruik gemaakt van gegevens uit de jaarverslagen van GAE.

<sup>157</sup> De opbrengsten per passagier bedroegen in 2004 nog € 25,-, in 2012 waren deze toegenomen tot € 30,-. De kosten per passagier bedroegen in 2004 € 32,- per passagier, in 2012 was dit gestegen tot € 33,-.

<sup>158</sup> Deze informatie ontleent de Rekenkamer aan het interview met de directie van GAE d.d. 26-03-13.

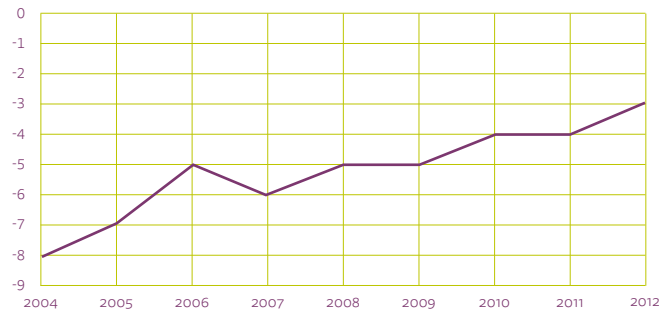
De kosten per passagier laten een vergelijkbaar verloop zien als de opbrengsten.<sup>159</sup> In 2010 waren de kosten per passagier met € 44,- het hoogst, waarna vanaf 2011 een scherpe daling is ingezet naar € 33,- in 2012. De teruggang in kosten en opbrengsten in 2011 is voor een belangrijk deel te verklaren door de omstandigheid dat GAE met ingang van 2011 de benodigde vliegtuigbrandstof niet meer zelf in- en verkoopt.

**Figuur 5.3** Ontwikkeling kosten en opbrengsten GAE per passagier 2004 tot en met 2012 (in €)



In 2004 bedroeg het verlies per passagier nog € 7,-, in 2012 is dit gereduceerd tot een bedrag van € 3,- per passagier. Uit figuur 5.4 volgt dat het verlies dat per passagier wordt geleden in de loop der jaren gestaag is afgenomen.

**Figuur 5.4** Verlies per passagier in € 2004 tot en met 2012



Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de personeelskosten in de periode 2004 tot en met 2012 zijn toegenomen. In 2004 bedroegen de personeelskosten 47,2% van de totale kosten, in 2012 is het aandeel personeelskosten gestegen tot 54%.

<sup>159</sup> De kosten per passagier bedroegen in 2004 € 32,- per passagier, in 2012 was dit gestegen tot € 33,-.

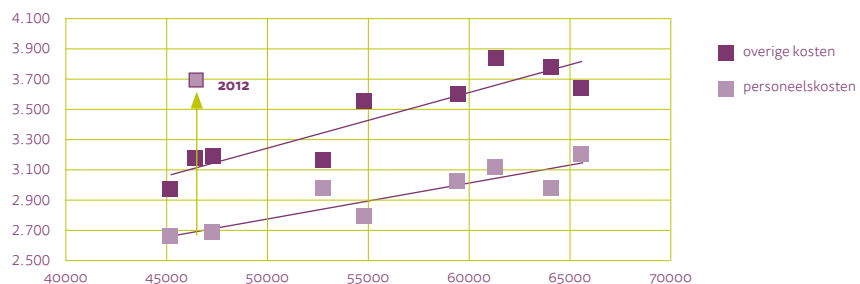


**Figuur 5.5** Personeelskosten en overige kosten per jaar (jaren 2004 t/m 2012 x 1.000 €)



Figuur 5.6 geeft de relatieve verhoging van de personeelskosten nog eens in een ander perspectief weer. In de grafiek zijn de personeelskosten en de overige kosten van GAE uitgezet tegen het aantal vliegbewegingen. De grafiek laat tot 2012 een sterke<sup>160</sup> (en statistisch significante<sup>161</sup>) lineaire samenhang zien tussen het aantal vliegbewegingen en de kosten van luchthaven. Meer vliegbewegingen hangen samen met navenant hogere kosten. In 2012 zijn de personeelskosten fors toegenomen met circa € 1 miljoen (dit verschil is weergegeven door de groene pijl).

**Grafiek 5.6** Ontwikkeling kosten GAE in € x 1.000 uitgezet tegen het aantal vliegbewegingen periode 2004 tot en met 2012



De verhoging van de personeelskosten in 2012 hangt samen met het project Motion dat GAE NV in 2011 in gang heeft gezet en waarmee de aandeelhouders hebben ingestemd.<sup>162</sup> Het project Motion heeft als doel de afhandelingstaken te integreren met de taken van de luchthavenorganisatie. Hiervoor is de personeelsformatie van de luchthaven toegenomen met 6 medewerkers: eind 2012 heeft de luchthaven 58 medewerkers in vaste dienst.<sup>163</sup> De personeelskosten van de lucht-

<sup>160</sup> Voor de personeelskosten geldt bij weglating van jaar 2012 een correlatiecoëfficiënt van 0,897. Voor de overige kosten geldt een correlatiecoëfficiënt van 0,916. Dat betekent dat de kosten voor meer dan 80% bepaald worden door het aantal vliegbewegingen.

<sup>161</sup> Voor de personeelskosten geldt bij weglating van het jaar 2012 de kans dat deze samenhang bestaat voor 99,7% aanwezig is. Voor de overige kosten is dit percentage 99,9%.

<sup>162</sup> Dit besluit is genomen op de algemene aandeelhoudersvergadering van 29 september 2011.

<sup>163</sup> Het jaarverslag van GAE NV over 2012 pagina 34. Van deze 58 medewerkers hebben 7 medewerkers een vast oproepcontract.

haven zijn eind 2012 toegenomen tot 54% van de totale exploitatiekosten.<sup>164</sup> Dit zet de flexibiliteit van de luchthaven onder druk om periodes met minder passagiers of dalende inkomsten per passagier op te vangen. Zoals uit grafiek 5.6 blijkt, heeft het in eigen beheer uitvoeren van de bagageafhandeling vooralsnog niet tot een daling van kosten geleid.

## 5.5

### Sturing via het bezoldigingsbeleid luchthaven

Het vierde spoor waarlangs de provincies hun aandeelhoudersrol vervullen, is het beloningsbeleid voor de directie van GAE NV. De provincies kunnen er op toezien dat het beloningsbeleid van GAE is afgestemd op het publieke (en bescheiden) karakter van de activiteiten van GAE. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft de bevoegdheid om het beloningsbeleid voor de directie van GAE NV vast te stellen. Bij de herziening van het beloningsbeleid eind 2009 heeft de provincie Groningen als aandeelhouder geïntervenieerd en afgedwongen dat terughoudendheid bij het toekennen van bonussen aan de directie wordt betracht. De provincie Groningen is van mening dat in het bezoldigingsbeleid moet zijn vastgelegd onder welke voorwaarden en tot welke hoogte bonussen aan de directie worden uitgekeerd. Bonussen moeten volgens de provincie Groningen gekoppeld zijn aan vooraf bepaalde en zichtbare realisatie van de publieke doelstellingen van de luchthaven. In de aandeelhoudersvergadering van 20 september 2010 is het herziene bezoldigingsbeleid opnieuw vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat het jaarsalaris van de directie van GAE NV inclusief de toegekende gratificatie van maximaal 10% niet boven de Balkenende-norm uitkomt.<sup>165</sup> De besluitvorming laat in het midden of de verzochte koppeling aan de zichtbare realisatie van de publieke doelstellingen van de luchthaven in het vervolg zal worden toegepast.

---

<sup>164</sup> In 2004 bedroeg het aandeel personeelskosten van de luchthaven 47,2% van de totale exploitatiekosten.

<sup>165</sup> Verslag van de algemene vergadering van aandeelhouders GAE NV d.d. 20-09-10, pagina 4.

# 6

**Verwachte  
ontwikkeling ná 2013**

---

# Verwachte ontwikkeling ná 2013

## 6.1 Inleiding

Groei van de luchthaven is noodzakelijk om de continuïteit van de luchthaven te kunnen garanderen. De groeiscenario's die GAE NV in haar bedrijfsplannen aan de aandeelhouders heeft gepresenteerd, worden in dit hoofdstuk onder de loep genomen. De Rekenkamer heeft verder de marktpotentie van de luchthaven in beeld laten brengen. Er is een drietal scenario's uitgewerkt waarlangs de luchthaven zich kan ontwikkelen. Van de scenario's wordt een inschatting gegeven van de waarschijnlijkheid dat zij zullen uitkomen.<sup>166</sup>

## 6.2 Vervoersprognoses luchthaven

Het aantal passagiersbewegingen van GAE schommelt de laatste tien jaar tussen de 150.000 en 200.000. Met ruim 208.000 passagiersbewegingen was 2012 vergeleken met voorgaande jaren een relatief goed jaar (zie figuur 6.1).

Provinciale Staten hebben binnen de onderzoeksperiode in 2003 een businessplan en in 2008 een geactualiseerd businessplan van de luchthaven ontvangen.<sup>167</sup> Een belangrijk element in deze plannen zijn de vervoersprognoses. Het vervoersvolume is immers een belangrijke factor in de inkomsten van een luchthaven. De Rekenkamer heeft in figuur 6.1 de vervoersprognoses uit beide businessplannen gepresenteerd. Voor 2003 is het middenscenario weergegeven, dat in het plan is aangeduid met het 'realistisch scenario'. Om de prognoses in een perspectief te zetten, is tevens het werkelijk gerealiseerde vervoersvolume (uitgedrukt in passagiersbewegingen) in de grafiek opgenomen. In het businessplan 2003 werd verondersteld dat de langere start- en landingsbaan al in 2005 in gebruik zou worden genomen. Uit de grafiek blijkt dat het 'realistische scenario' in het businessplan 2003 in werkelijkheid een optimistisch scenario was. Het verloop van het gerealiseerde vervoer volgt niet het in het businessplan beschreven groeipad naar 361.000 passagiersbewegingen in 2015. Het werkelijk gerealiseerd aantal

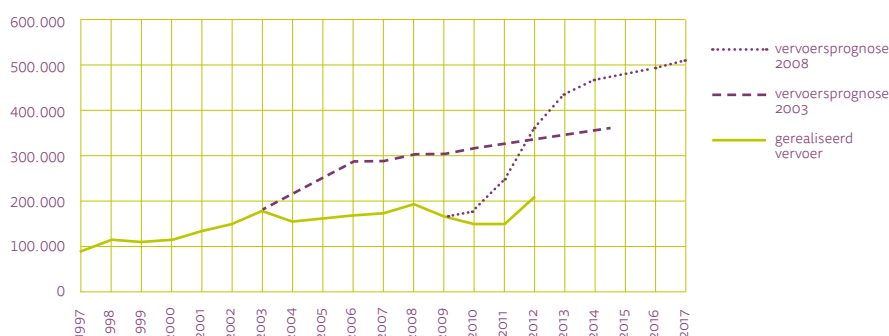
---

<sup>166</sup> De marktanalyse die in dit hoofdstuk wordt uitgevoerd, vloeit voort uit de vraag in het onderzoeksplan op welke wijze de aandeelhouders invulling geven aan de borging van het publieke belang van GAE NV. In het onderzoeksplan is beschreven dat de Rekenkamer expliciet aandacht zal besteden aan eventuele risico's voor beide provincies. Een onjuiste inschatting van de groeipotentie van GAE is zo'n (financieel) risico.

<sup>167</sup> Groningen Airport Eelde, Samenvatting businessplan 2003, Eelde: GAE 2003.  
[http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user\\_upload/conversie/03512.00/35356007.pdf](http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user_upload/conversie/03512.00/35356007.pdf).  
Zie voor het geactualiseerde businessplan uit 2008: [http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user\\_upload/kwartaal1\\_2009/7-5.12-2009001491\\_GAE\\_DEF.pdf](http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user_upload/kwartaal1_2009/7-5.12-2009001491_GAE_DEF.pdf)

passagiersbewegingen laat ná 2003 een vrijwel vlak verloop zien.<sup>168</sup> Hierdoor wijkt het gerealiseerd aantal passagiersbewegingen in 2004 al sterk af van de prognose voor dat jaar. In 2005 is het verschil tussen de prognose en de gerealiseerde passagiersbewegingen dermate groot dat het voor Gedeputeerde Staten duidelijk had moeten zijn dat de groeiprognose niet gehaald zou worden.

**Figuur 6.1** Vervoersprognoses en gerealiseerd vervoer (aantal passagiersbewegingen)



Ten tijde van het uitbrengen van het geactualiseerde businessplan in 2008<sup>169</sup> was de baanverlenging nog steeds geen feit. In dat plan neemt GAE aan dat de verlengde baan begin 2011 volledig operationeel zou zijn. De luchthaven rekent in het plan daarom vanaf 2011 op een snelle groei van het vervoersvolume die nog hoger uitkomt dan die in het ‘middenscenario’ uit 2003.<sup>170</sup> De verwachte groei naar zo’n 500.000 passagiersbewegingen in 2017 is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de ontwikkeling van het lijn- en low cost segment en in mindere mate aan chartervluchten. Ook deze groei heeft de luchthaven (nog) niet kunnen waarmaken. In 2012 – het jaar vóór de baanverlenging – is er wel een opgaande lijn in het vervoersvolume zichtbaar. Het is echter nog te vroeg om te concluderen dat GAE de vervoersprognose uit 2008 met een vertraging van twee jaar alsnog zal halen. Vooral nog is er geen concreet zicht op het uitbreiden van het aantal lijnvluchten en vluchten van low cost carriers. De Rekenkamer stelt vast dat in de periode vanaf 2003 de vervoersvolumina steeds ver achterblijven bij de verwachtingen van de luchthaven.

<sup>168</sup> Het cijfermateriaal voor de vervoersprognose is ontleend aan de samenvatting van het businessplan 2003, Samenvatting businessplan 2003, Eelde: GAE 2003. Hierin zijn de verwachte vervoersvolumina van 2002 en 2015 genoemd. De twee tussenliggende waarden voor 2006 en 2010 zijn ontleend aan C.A.J. Vlek, *Een kwart eeuw gewenst, overschat en betwijfeld; nut en noodzaak van baanverlenging op Groningen Airport Eelde, ontwikkelingen, verwachtingen en bedrijfsprestaties*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2010, pagina 51 e.v.. De Rekenkamer heeft als uitgangspunt genomen dat de luchthaven bij het opstellen van het businessplan 2003 de vervoerscijfers over 2012 als uitgangspunt heeft genomen. Daarmee liggen vier punten (2002, 2006, 2010 en 2015) op de curve vast. Om de benadering niet overbodig te compliceren, is tussen de vier beschikbare punten lineair geïnterpoleerd.

<sup>169</sup> Groningen Airport Eelde, *Actualisatie businessplan Groningen Airport Eelde 2008*. Eelde: GAE 2008.

<sup>170</sup> [www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user\\_upload/kwartaal1\\_2009/7-5.12-2009001491\\_GAE\\_DEF.pdf](http://www.drenthe.info/dvs/fileadmin/user_upload/kwartaal1_2009/7-5.12-2009001491_GAE_DEF.pdf). In *Actualisatie Businessplan Groningen Airport Eelde 2008* is geen prognose opgenomen van het aantal passagiersbewegingen, maar van het aantal vertrekkende passagiers. De Rekenkamer heeft in haar berekening van het aantal passagiersbewegingen aangenomen dat het aantal aankomende passagiers gelijk is aan het aantal vertrekkende passagiers. Verder is aangenomen dat er jaarlijks zo’n 20.000 transitbewegingen zijn. Deze veronderstellingen zijn in het businessplan 2008 genoemd als realistische benadering. Op grond van de werkelijke passagiersbewegingen over de afgelopen jaren kan verwacht worden dat het aantal transitbewegingen wellicht wat aan de lage kant is geschat.

## 6.3 Veronderstelde economische effecten luchthaven

Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen en Drenthe benadrukken in beleidsnotities en debatten dat het publieke belang van GAE is gelegen in de regionale, economische effecten van de luchthaven. De beide provincies gaan er net als de luchthaven van uit dat er 300 banen direct en indirect aan de luchthaven verbonden zijn. Beide provincies onderzoeken echter niet of en in welke omvang de veronderstelde economische effecten zich werkelijk voordoen. Uit het onderzoek dat de Rekenkamer door SEO economisch onderzoek (bijlage 3 bij dit rapport) heeft laten uitvoeren, blijkt dat de luchthaven naar schatting niet meer dan 180 directe en indirecte banen zal genereren. Die effecten worden bovendien niet afgezet tegen de maatschappelijke kosten (zoals publieke investeringen) zodat een beeld ontbreekt van de kosten-batenverhouding van de publieke investeringen in de luchthaven.

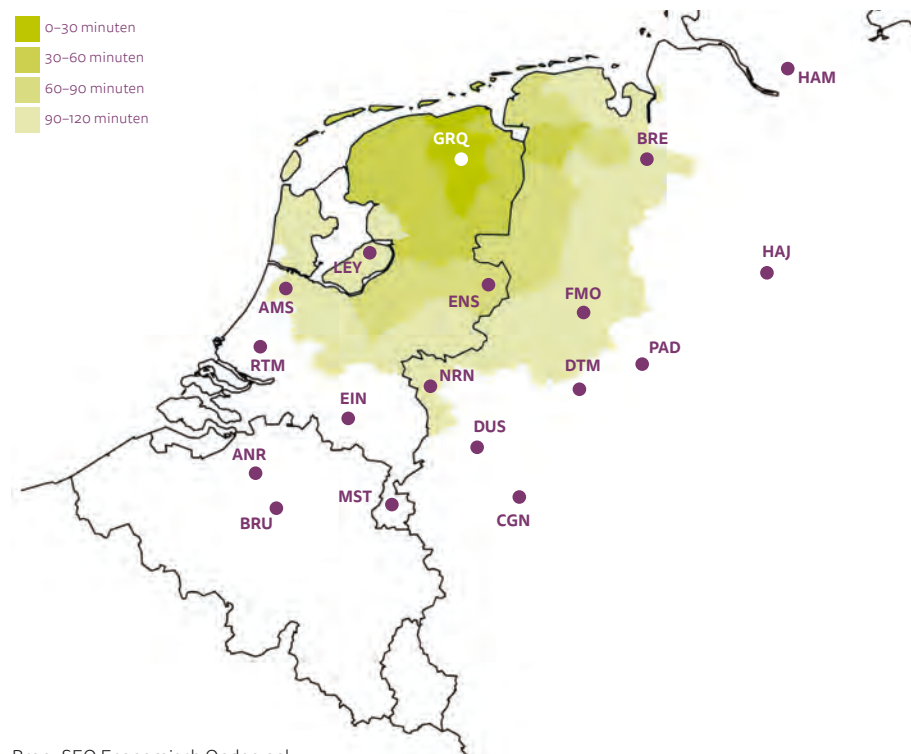
Het afhandelen van zakelijk vliegverkeer vanaf GAE is een basisvoorwaarde voor het verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven in het Noorden. De Rekenkamer stelt vast dat aan deze voorwaarde niet (meer) wordt voldaan. Het zakelijk vliegverkeer vanaf GAE is in de onderzoeksperiode zeer gering van omvang geweest en vanaf 2013 volledig afwezig. In de afgelopen jaren heeft de luchthaven een steeds hoger percentage vakantievluchten naar het buitenland verwerkt. Gezien het bovenstaande is de Rekenkamer van oordeel dat het (verwachte) economisch belang van de luchthaven door Gedeputeerde Staten van beide provincies telkens is overschat.

## 6.4 Marktvolume luchthaven

De markt- en scenarioanalyse die ten grondslag ligt aan de volgende paragrafen is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd. De luchthaven betreft 90% van zijn passagiers uit de provincies Groningen (44%), Friesland (17%) en Drenthe (29%). Een beperkt deel komt uit de provincie Overijssel (6%) en een kleine restcategorie uit de overige gebieden. Binnen de luchtvaartconomie geldt één uur reistijd als primair verzorgingsgebied en twee uur als secundair verzorgingsgebied van een luchthaven. Figuur 6.2 bevat een grafische weergave van het primaire en secundaire verzorgingsgebied van de luchthaven. Ongeveer 90% van de passagiers rijdt niet langer dan één uur naar de luchthaven. In het primaire verzorgingsgebied van de luchthaven is Schiphol verreweg de belangrijkste concurrent. Dit heeft vooral te maken met het veel grotere aanbod van vluchten (bestemmingen). Uit het secundaire verzorgingsgebied trekt de luchthaven maar weinig passagiers aan. Onderzoek toont aan dat low cost carriers (zoals Ryanair) hun passagiers uit een groter verzorgingsgebied aantrekken dan de traditionele vervoerders. Wanneer het aantal low cost carriervluchten op de luchthaven toeneemt, zal het belang van het secundaire verzorgingsgebied navenant toenemen.<sup>171</sup> Het secundaire verzorgingsgebied bevindt zich echter ook dichterbij de concurrerende luchthavens, wat dit effect weer enigszins zal dempen.

<sup>171</sup> Ryanair heeft aangekondigd in de winter van 2013 tijdelijk te stoppen met vluchten naar Milaan. Zie: <http://www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=123416>

**Figuur 6.2** Primaire en secundaire verzorgingsgebied van de luchthaven



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het primaire verzorgingsgebied van de luchthaven is relatief dun bevolkt. Een groot deel van het verzorgingsgebied valt weg omdat het in zee ligt. Er wonen ongeveer 1,5 miljoen mensen in het Noorden en het inkomen van de inwoners ligt onder het landelijk gemiddelde. Tezamen maken deze inwoners zo'n 2,3 miljoen passagiersbewegingen.

In Noord-Nederland wordt relatief weinig gevlogen: de zogeheten 'propensity to fly' is relatief laag in zowel het zakelijke als het vakantiesegment. De luchthaven bedient ongeveer de helft van het aantal toeristen dat op basis van bevolkingsaantallen mag worden verwacht. Het zakelijke segment richt zich vooral op de Randstad. Deze lage 'vliegneiging' wordt deels veroorzaakt door de grote afstand tot een luchthaven, waardoor de aanrijkosten voor inwoners uit het Noorden hoog zijn. De neiging van buitenlandse toeristen om op de luchthaven te vliegen is bovendien gering omdat Noord-Nederland voor deze toeristen nog een grotendeels onbekende vakantiebestemming is. In deze toch al dunne markt is er sprake van concurrentie met de andere luchthavens.<sup>172</sup> De conclusie van SEO economisch Onderzoek is dat de noordelijke markt vooral wordt bediend door concurrerende luchthavens waaronder in de eerste plaats Schiphol.

De luchthaven beschikt momenteel over een relatief bescheiden netwerk van hoofdzakelijk Europese bestemmingen, waardoor zij een belangrijk deel van het marktpotentieel niet *kan* bedienen.<sup>173</sup> De verwachting is dat het intra Europese

<sup>172</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, *Een rendabele exploitatie van Groningen Airport Eelde op de lange baan*, SEO economisch onderzoek: Amsterdam, 2013. Paragraaf 4.1.1.

<sup>173</sup> Het relevante marktaandeel heeft dus alleen betrekking op passagiers die reizen naar bestemmingen die de luchthaven aanbiedt.

vliegverkeer in de periode 2012–2031 beperkt zal toenemen.<sup>174</sup> GAE zal zich dus moeten ‘invechten’ in de markt die nu wordt bediend door concurrerende luchthavens. Het geringe intercontinentale marktpotentieel maakt een rendabele directe verbinding vanuit GAE onmogelijk. Voor reizen naar de Verenigde Staten of Azië zijn inwoners van de Noordelijke provincies aangewezen op hubluchthavens zoals Schiphol. Ook de kansen voor een rendabele verbinding naar intercontinentale bestemmingen via een Europese hubluchthaven blijken gering te zijn.<sup>175</sup>

Wil de luchthaven groeien, dan moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan zoals een voldoende groot marktvolume en een voldoende groot aanbod. Baanverlenging was slechts één van de randvoorwaarden. Volgens de Rekenkamer is met name het lage marktvolume een belangrijke oorzaak van de achterblijvende ontwikkeling van de luchthaven. Zo bevinden zich binnen twee uur reizen per auto vanaf Eelde circa 14 miljoen mensen terwijl dit aantal voor Schiphol ligt rond de 26 miljoen en voor Eindhoven zelfs rond de 38 miljoen mensen. In de luchtvaartsector wordt aangenomen dat een luchthaven bij één tot anderhalf miljoen passagiers *breakeven* kan draaien. Een analyse van enkele regionale luchthavens in Europa laat zien dat de luchthavens met meer dan 1,4 miljoen passagiers een positief resultaat noteren.<sup>176</sup> Onder deze grens is een rendabele exploitatie niet goed mogelijk. Voor individuele luchthavens kan dat beeld uiteraard genuanceerder liggen. Zo kunnen luchthavens extra inkomsten ontvangen uit de ontwikkeling van vastgoed.<sup>177</sup> In het geval van GAE is het niet de verwachting dat de (bescheiden) opbrengsten uit gebouwen en terreinen de komende jaren fors zullen toenemen. Daarentegen genereert GAE wel extra inkomsten uit lesverkeer, in tegenstelling tot luchthavens waar geen vliegsholen zijn gevestigd.<sup>178</sup>

## 6.5 Break-even situatie

Ondanks het gegeven dat de baanverlenging forse vertraging heeft opgelopen en prognoses niet zijn uitgekomen, verwachten Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe dat de luchthaven ná 2017 break-even kan opereren. Deze verwachtingen baseren Gedeputeerde Staten op informatie van de luchthaven zelf. De Rekenkamer heeft SEO Economisch Onderzoek drie scenario's laten doorberekenen om te beoordelen in hoeverre deze veronderstelling houdbaar is. Het betreffen de volgende drie scenario's:<sup>179</sup>

- Business as usual (gemiddelde groei);
- Ryanair breidt uit (hoge groei);
- Lelystad ontwikkelt zich (lage groei).

---

<sup>174</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013. Paragraaf 3.1.

<sup>175</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013. Paragraaf 4.1.1.

<sup>176</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013. Paragraaf 5.2.1.

<sup>177</sup> Een recente studie naar 16 regionale luchthavens in het Verenigd Koninkrijk over de afgelopen 25 jaar waar publieke subsidies volledig zijn afgebouwd - laat zien dat kostendekkende exploitatie mogelijk is, mits de vervoersomvang voldoende groot is en commerciële nevenactiviteiten worden ontplooid (vastgoed, detailhandel etc.). *UK regional airport commercialisation and privatisation: 25 years on* van Stephen Ipson, Graham Francis, Ian Humphrey en Richard Page, *Journal of Transport Geography* 19, (2011).

<sup>178</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013. Paragraaf 5.2.1.

<sup>179</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013.



Hieronder volgt een beschrijving van de resultaten van deze scenarioanalyses. Voor een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methodiek, de veronderstellingen en de gevolgen daarvan voor de scenario's verwijst de Rekenkamer naar het onderliggende rapport.<sup>180</sup>

### **Business as usual**

In het *business as usual scenario* zijn geen bijzondere beleidsinspanningen gemodelleerd. Het scenario gaat uit van een gemiddelde, autonome groei van de vraag naar vliegvervoer. De uitgangspunten zijn dat het lesverkeer zich tussen 2013 en 2018 geleidelijk herstelt. Het overige verkeer volgt de autonome groei van 3,5% per jaar. De groei vindt voornamelijk plaats op de vakantievluchten die nu al worden aangeboden. Er treedt in dit scenario geen extra marktverraag op en er vinden geen verschuivingen van de ene naar de andere luchthaven plaats.

**Tabel 6.1** Vervoersvolume business as usual scenario

	2013	2018	2025
Vluchten (aankomend en vertrekkend)	46.089	62.292	67.004
Passagiersbewegingen (x 1.000)	205	243	307
Bezettingsgraden	70%	70%	70%

Tabel 6.1 geeft een samenvatting van de resultaten van het scenario. Het totaal aantal vluchten stijgt als gevolg van de autonome groei van ruim 46.000 in 2013 naar 67.000 in 2025. Dit is een stijging van zo'n 30%. Het aantal passagiersbewegingen stijgt in dezelfde periode ook met zo'n 30%. De bezettingsgraad van de vliegtuigen blijft over de gehele periode gelijk.

**Tabel 6.2** Financiële doorrekening business as usual scenario

	2011 (basisjaar) <sup>182</sup>	2013	2018	2025
Totale opbrengsten	4.181	4.641	5.308	6.120
Totale kosten	4.886	5.434	5.767	6.291
Operationeel resultaat (EBIT)	-705	-793	-459	-171

De autonome groei vertaalt zich in de financiële prestaties van de luchthaven. Tabel 6.2 geeft dit weer. Uit het scenario blijkt dat de autonome groei van 3,5% per jaar onvoldoende is om de luchthaven in 2025 uit de rode cijfers te krijgen. Met dit groeitempo komt een rendabele exploitatie pas rond 2030 in zicht. Om op kortere termijn rendabel te kunnen zijn, moet de luchthaven dus inspanningen verrichten om een passagiersgroei te realiseren die hoger ligt dan de autonome groei van 3,5%. Dit betekent dat zij de concurrentie met andere luchthavens zal moeten aangaan.

<sup>180</sup> R. Lieshout, J. Zuidberg en J. Veldhuis, 2013.

<sup>181</sup> Op het moment dat SEO Economisch Onderzoek deze scenario's in opdracht van de Rekenkamer heeft doorgerekend (maart 2003) was het jaarverslag over 2012 van GAE NV nog niet beschikbaar. Dit is de reden dat het jaar 2011 als basisjaar is genomen.

### Ryanair breidt uit

In het *Ryanair breidt uit scenario* breidt Ryanair of een andere een low cost carrier zijn activiteiten tot 2018 fors uit. Het low cost segment groeit in deze beginperiode met 26% per jaar en stabiliseert daarna. Het aantal passagiers stijgt in deze beginperiode met 31% per jaar. Het aantal passagiers neemt in de periode na 2018 nog iets toe, hetgeen resulteert in een verdere stijging van de bezettingsgraad. Het charter en lijndienstsegment volgen de trend van het business as usual scenario.

Tabel 6.3 Vervoersvolume Ryanair breidt uit scenario

	2013	2018	2025
Vluchten (aankomend en vertrekkend)	46.089	63.230	68.727
Passagiersbewegingen (x 1.000)	205	393	596
Bezettingsgraden	70%	75%	78%

Tabel 6.3 geeft deze groei weer. In de periode ligt het aantal vluchten licht boven dat van het *business as usual scenario*. Het aantal passagiersbewegingen is in 2025 bijna verdrievoudigd ten opzichte van 2013. De passagiersbewegingen zijn in 2025 bijna twee maal zo hoog als in het *business as usual scenario*. De bezettingsgraden stijgen naar 78%.

Tabel 6.4 Financiële doorrekening Ryanair breidt uit scenario

	2011 (basisjaar)	2013	2018	2025
Totale opbrengsten	4.181	4.641	6.615	8.543
Totale kosten	4.886	5.434	6.960	8.424
Operationeel resultaat (EBIT)	-705	-793	-345	119

De snelle passagiersgroei die Ryanair bewerkstelligt, resulteert in een kostenontwikkeling die duidelijk positiever is dan die in het *business as usual scenario* (zie tabel 6.4). In dit hoge groeiscenario bereikt de luchthaven rond het jaar 2023 het break-even point. Dit is later dan de veronderstelling van GAE NV en de provincies Drenthe en Groningen die in 2017 een rendabele exploitatie verwachten.

### Lelystad ontwikkelt zich

Het ontwikkelen van Lelystad Airport vormt een risico voor GAE omdat Lelystad gunstiger is gelegen ten opzichte van grote bevolkingsconcentraties in ons land. Daardoor zou Lelystad voor luchtvaartmaatschappijen aantrekkelijker zijn. Ryanair heeft bijvoorbeeld meermaals aangegeven graag vanaf Lelystad Airport te willen vliegen. In het *Lelystad ontwikkelt zich scenario*, ontwikkelt het aantal vlieg- en passagiersbewegingen op GAE zich tot 2018 conform het *Ryanair breidt uit scenario*. Daarna verhuist Ryanair zijn gehele vloot naar Lelystad Airport.<sup>182</sup>

<sup>182</sup> In het interview dat de Rekenkamer met de directie van GAE NV heeft gehouden d.d. 12-08-13 heeft de directie aangegeven dat zij niet verwacht dat de ontwikkelingen uit het *Lelystad ontwikkelt zich scenario* zich gaan voordoen.

**Tabel 6.5** Vervoersvolume Lelystad ontwikkelt zich scenario

	2013	2018	2025
Vluchten (aankomend en vertrekkend)	46.089	61.745	66.315
Passagiersbewegingen (x 1.000)	205	177	224
Bezettingsgraden	70%	72%	72%

De groei van het aantal vluchten houdt het midden van die van de twee voorgaande scenario's (zie tabel 6.5). Het aantal passagiersbewegingen verschilt wel duidelijk: dat is in 2018 lager dan in 2013. De passagiersbewegingen komen in 2025 aanzienlijk lager uit dan in het *business as usual scenario*. Dat is het directe gevolg van het vertrek van Ryanair. De passagiers die tot 2018 nog via GAE met Ryanair vliegen, 'verhuizen' met Ryanair mee en vliegen dan vanaf Lelystad Airport. Overige effecten van het ontwikkelen van Lelystad Airport, zoals een sterkere concurrentie, zijn niet in het model meegenomen.

**Tabel 6.6** Financiële doorrekening Lelystad ontwikkelt zich scenario

	2011 (basisjaar)	2013	2018	2025
Totale opbrengsten	4.181	4.641	4.713	5.401
Totale kosten	4.886	5.434	5.818	5.602
Operationeel resultaat (EBIT)	-705	-793	-468	-202

Het lagere aantal passagiers vertaalt zich in de financiële prestaties van GAE (zie tabel 6.6). Zoals uit de tabel blijkt, is in 2025 het break-even point nog niet bereikt. De verwachting is dat de luchthaven in dit scenario pas na 2030 rendabel kan zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat er ook nog het risico is dat andere luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten naar Lelystad Airport verleggen, waardoor ook het aantal charter- en zakelijke vluchten zal afnemen. Als dit concurrentie-effect zich voordoet, zal het break-even point van GAE nog verder weg in de tijd komen te liggen.

## 6.6 De waarschijnlijkheid van de scenario's

### **De kans dat Ryanair op GAE uitbreidt**

De capaciteitsontwikkeling van Ryanair vormt een risico voor GAE. De maatschappij voegt de komende jaren nauwelijks nieuwe capaciteit toe aan het netwerk.<sup>183</sup> Bovendien zal Ryanair de huidige capaciteit waarschijnlijk optimaal willen inzetten totdat het nieuwe vliegtuigen aan de vloot toevoegt. Het is de vraag of Ryanair genoeg neemt met de bezettingsgraden zoals die momenteel op GAE worden gerealiseerd. Daarmee lijkt een flinke uitbreiding op GAE, zoals verondersteld in het *Ryanair breidt uitscenario*, niet erg waarschijnlijk. Inmiddels heeft Ryanair aangekondigd gedurende de winterperiode van 2013–2014 te zullen stoppen met vluchten naar Bergamo Airport.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> *Travel Weekly*, 2012.

<sup>184</sup> <http://www.rtvnoord.nl/artikel/artikel.asp?p=123416>

### **De kans dat Lelystad Airport zich ontwikkelt**

De kans dat Lelystad Airport zich verder ontwikkelt vormt een reëel risico voor GAE. Aan de Alderstafel is overeengekomen dat Schiphol tot 2020 kan doorgroeien tot 510.000 vliegbewegingen.<sup>185</sup> De capaciteitsvraag op dat moment wordt echter geraamd op 580.000 bewegingen. Het kabinetsbeleid is erop gericht hier ruimte voor te scheppen. Dit gebeurt door 70.000 vliegbewegingen te accommoderen op de luchthavens van Eindhoven en Lelystad. Deze luchthavens zouden het niet-mainportgebonden verkeer moeten verwerken. Deze vliegbewegingen hebben vooral betrekking op charter- en low cost verkeer. Voor Eindhoven zijn inmiddels afspraken gemaakt voor 25.000 vliegbewegingen, waardoor de opgave voor Lelystad op termijn 45.000 vliegbewegingen bedraagt.<sup>186</sup> Inmiddels hebben Schiphol en KLM een overeenkomst gesloten waarin is overeengekomen dat het vakantieverkeer van KLM en haar dochters van Lelystad Airport zal vertrekken. Hoewel de start- en landingsbaan van Lelystad Airport nog niet verlengd is, kan een deel van het vliegverkeer daar al terecht. Daarmee vormt Lelystad op termijn een bedreiging voor de belangrijkste marktsegmenten van GAE. Het *Lelystad ontwikkelt zich scenario* is dus een scenario waarmee serieus rekening moet worden gehouden. Inmiddels is bekend dat ook in Enschede pogingen worden ondernomen een regionale luchthaven operationeel te maken. Hiermee is het scenario waarin de concurrentie toeneemt door een aanbod van nieuwe aanbieders realistisch geworden.

## **6.7 Overige risico's luchthaven**

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat de financiële toekomst van de luchthaven onzeker is. Deze onzekerheid wordt vergroot door de onderstaande risico's die de Rekenkamer signaleert.

### **Doorberekening kosten luchtverkeersleiding**

Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is een zelfstandig bestuursorgaan dat functioneert als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Sinds 2008 worden de kosten van luchtverkeersleiding op alle Nederlandse luchthavens betaald vanuit een gezamenlijk budget dat volledig wordt gedekt door heffingen op luchtvaart die gebruik maakt van Nederlandse luchthavens. In de praktijk komt het er op neer dat luchthaven Schiphol bijdraagt in de kosten van de regionale luchthavens, waaronder GAE. Sinds 2012 is Europese regelgeving van kracht waarbij deze *full cost recovery op basis van kruissubsidiëring* zal worden vervangen door *determined costing*. In dat laatste geval draagt iedere luchthaven volledig bij in de kosten voor zijn eigen luchtverkeersleiding. Het Ministerie van I&M is voornemens om dit financieringssysteem middels een overgangsregeling vanaf 2015 in te voeren.<sup>187</sup> SEO Economisch Onderzoek raamt dat deze kostenpost voor GAE uitkomt op circa 3 miljoen euro per jaar (dit is circa 60% van de huidige jaarlijkse kosten van de luchthaven).<sup>188</sup> Omdat nog niet helemaal zeker is hoe en wanneer deze regeling van kracht wordt, zijn deze extra kosten niet in het financiële model opgenomen. Wanneer dit nieuwe bekostigingssysteem reali-

<sup>185</sup> H. Alders, Alders advies, 2008.

<sup>186</sup> H. Alders, Advies Lelystad Airport. 30 maart 2012.

<sup>187</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Actieplan luchtverkeersleiding Lelystad Airport*. Den Haag, 6 juni 2011.

<sup>188</sup> De precieze kosten voor luchtverkeersleiding zijn mede afhankelijk van het aantal vliegbewegingen.

teit wordt, zal de extra 3 miljoen euro op de begroting van GAE gaan drukken. Een break-even situatie ligt dan veel verder in het verschiet of zal nooit worden bereikt.

### **Terugbetaling deel Rijksbijdrage**

GAE NV heeft geen vreemd vermogen aangetrokken in de vorm van leningen om investeringen te financieren.<sup>189</sup> Het vreemd vermogen van GAE NV dat in de financiële verslagen staat vermeld omvat de bijdrage die het Rijk heeft betaald voor de realisatie van de baanverlenging en de hierover ontvangen rentebaten.<sup>190</sup> De luchthaven is momenteel in overleg met het Rijk over de afrekening van deze bijdrage.<sup>191</sup> Contractueel heeft het Rijk namelijk bedongen dat minderkosten van de baanverlenging binnen vier maanden na voltooiing van het werk door de luchthaven aan het Rijk worden gerestitueerd.<sup>192</sup> Indien de luchthaven tot restitutie over moet gaan, zal dit de solvabiliteit van GAE NV ongunstig beïnvloeden.

---

<sup>189</sup> Schriftelijke beantwoording provincie Groningen d.d. 06-12-12 van vragen van de Rekenkamer.

<sup>190</sup> Het Rijk heeft bij de afkoop van haar financiële betrokkenheid in GAE medio 2001 bedongen dat indien het eigen vermogen van GAE in een boekjaar in de periode 2002 t/m 2008 daalt beneden de 30% van de totale passiva, GAE de verstrekte afkoopbijdrage aan het Rijk moet terugbetalen. Artikel 71. van de overeenkomst beëindiging subsidierelatie Staat/Groningen Airport Eelde NV. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat gedurende de onderzoeksperiode (2004-2013) het eigen vermogen van de luchthaven niet is gedaald beneden de 30% van de totale waarde van de passiva van GAE NV.

<sup>191</sup> Verslag van de algemene aandeelhoudersvergadering GAE NV d.d. 13-12-12.

<sup>192</sup> Overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchthaventerrein Groningen Airport Eelde d.d. 16-12-03, artikel 3.2.

# 7

**Bestuurlijke  
reactie en nawoord  
Rekenkamer**

---

# Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

## Gemeenschappelijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en van Groningen

Op 9 september 2013 ontvingen wij uw rapport *Provinciale Betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde NV* met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Het feit dat het college van de Noordelijke Rekenkamer heeft besloten om één rapport uit te brengen voor zowel de provincie Groningen als de provincie Drenthe heeft ons doen besluiten u een gezamenlijke reactie te sturen. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek om voor 4 oktober 2013 te reageren.

Wij danken u voor de toezending van uw eindrapportage, waarin u inzicht geeft in de de publieke belangen die ten grondslag liggen aan onze participatie in Groningen Airport Eelde NV (hierna ook: GAE) en op welke wijze wij vanuit onze rol als aandeelhouder actief hebben gestuurd op het borgen van die publieke belangen in de periode 2004-2012.

### **Reactie prognose ontwikkeling GAE na 2013**

In aanvulling op de beoordeling van het door ons gevoerde bestuur heeft u SEO Economisch Onderzoek gevraagd een studie te verrichten naar het marktpotentieel van GAE en het moment waarop sprake zou kunnen zijn van een rendabele exploitatie van de luchthaven. Op basis van een uitgebreide marktanalyse heeft SEO Economisch Onderzoek een drietal ontwikkelscenario's opgesteld die zijn vertaald in een exploitatieprognose. De resultaten van deze studie zijn samengevat in een rapport getiteld *Een rendabele exploitatie van Groningen Airport Eelde op de lange baan* welke u als bijlage aan uw rapportage heeft toegevoegd en heeft verwerkt in uw eigen rapportage. Van deze informatie nemen wij met belangstelling kennis. Wij zeggen u toe deze informatie aan het bestuur van GAE NV te verstrekken en te betrekken bij de discussie over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven in relatie tot het nieuwe businessplan waaraan door GAE wordt gewerkt. Door nu te reageren op deze informatie zouden wij op deze discussie vooruitlopen.

### **Publieke belangen luchthaven Groningen Airport Eelde**

In uw onderzoek geeft u aan dat de publieke belangen die ten grondslag liggen aan onze deelneming in GAE NV betrekking hebben op:

- de bijdrage die de luchthaven levert als 'economische asset' aan het regionale vestigingsklimaat en de regionale werkgelegenheid;
- de rol van de luchthaven als 'essentiële infrastructurele basisvoorziening' die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van Noord-Nederland en een onderdeel vormt van het totale logistieke netwerk;
- het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving voor omwonenden en het minimaliseren van (geluids)overlast van de luchthaven.

Ons inziens mist hierbij nog de aanduiding van de maatschappelijke functie die GAE vervult door middel van het accommoderen en faciliteren van medische vluchten en het belangrijkste opleidingscentrum voor verkeersvliegers in Nederland. Ook die functie heeft een duidelijk publiek belang.

### **Provinciale betrokkenheid GAE NV**

Wij zijn met u van mening dat er sprake is van een langdurige betrokkenheid van de provincies Groningen en Drenthe bij GAE NV en dat dit zowel een financiële betrokkenheid betreft als een betrokkenheid als aandeelhouder. De besluitvorming ten aanzien van deze betrokkenheid dateert uit 1955 toen op voorstel van het Rijk de naamloze vennootschap Groningen Airport Eelde NV is opgericht en onder meer de provincies Groningen en Drenthe tot een deelneming besloten. Terecht concludeert u ook dat bij de overdracht van de Rijksaandelen in 2004 onze betrokkenheid verder is toegenomen. De besluitvorming hierover is gebaseerd op de wens van het Rijk om haar deelneming in Groningen Airport Eelde NV te beëindigen. In dat kader is met het Rijk door GAE NV en de regio onderhandeld over onder meer de afkoop van de rijksbijdrage in de exploitatietekorten van GAE, toedeling van de kosten (subsidie) voor de baanverlenging en de overdracht van de rijksaandelen. Ook zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met het Rijk over het maximaleren van de verliesbijdrage vanuit de regio zowel in hoogte als in duur. In aanmerking moet worden genomen dat het Rijk op dat moment nog steeds 80% van de aandelen in bezit had. Het businessplan uit 2003 diende bij de onderhandelingen voor alle partijen als basis voor de contractuele afspraken zoals die tussen de betrokken partijen zijn gemaakt. Met de kennis van nu concluderen wij met u dat, te verklaren vanuit diverse omstandigheden, de prognoses uit dit plan helaas niet zijn gerealiseerd.

### **Contractuele inspanningsverplichting**

Op basis van bestudering van de contractuele afspraken tussen Rijk en regio als neergelegd in de 'Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde NV' komt u terecht tot de conclusie dat er sprake is van een inspanningsverplichting jegens het Rijk om de luchthaven in stand te houden en dat die verplichting voor *onbepaalde tijd* geldt. U stelt dat het echter onduidelijk is of op basis van deze inspanningsverplichting de aandeelhouders ook na 2013 contractueel zijn gehouden de luchthaven financieel te ondersteunen. Daarover willen wij dan ook graag in uw richting duidelijkheid verschaffen.

De basis voor onze inspanningsverplichting vormt artikel 5.1 van de 'Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde NV', d.d. 16 december 2003, die wij met het Rijk hebben gesloten. Dat artikel vermeldt dat wij "al onze privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden zodanig aanwenden dat het zelfstandig voortbestaan van de luchthaven zoveel mogelijk wordt bevorderd". Hiermee wordt bedoeld op een bestuurlijke en beleidsmatige inspanning om de ontwikkeling van de luchthaven als zelfstandige economische entiteit te bevorderen, bijvoorbeeld binnen ons planologisch beleid of ons vestigingsbeleid. Aan deze zinsnede mag echter geen garantie of verplichting worden ontleend met betrekking tot de toekomstige bedrijfsfinanciering van GAE en het afdekken van eventuele tekorten. Op basis van de bestuurlijke afspraken met het Rijk is die immers in duur gemaximeerd voor een periode van 10 jaar, aflopend op 31 december 2012.



De contractuele afspraken met het Rijk tussen de regionale aandeelhouders en GAE NV kennen als basis het Businessplan 2003 waarin wordt uitgegaan van het bereiken van een kostendeekkende exploitatie in 2015. Dat is ook de basis geweest voor de overeenkomst van 12 december 2001 betreffende de 'beëindiging van de subsidierelatie tussen de Staat en GAE NV'. Terecht geeft u aan dat, hoewel deze overeenkomst moet worden gezien in relatie tot de aandelenoverdracht, de afspraken ons als regionale aandeelhouders niet direct binden.

Concluderend merken wij op dat er dus een inspanningsverplichting bestaat voor onbepaalde tijd, maar dat die niet mag worden uitgelegd als een verplichting om de luchthaven na 31 december 2012 financieel te ondersteunen. De aandeelhouders zijn na deze datum alleen aansprakelijk voor het bedrag waarin zij deelnemen in het kapitaal van de NV.

### **Maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven**

Uw constatering dat wij bij de besluiten tot aandelenovername en het continueren van de financiële ondersteuning aan de luchthaven ons niet hebben gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) is juist. In onze visie was een mkba in dit geval niet nodig. Immers, bij de besluitvorming over de overname van de aandelen door het Rijk ging het niet over het nut of de noodzaak om in de luchthaven deel te nemen dan wel hierin te investeren. Zoals hiervoor vermeld, is dat besluit al in 1955 genomen bij de oprichting van Groningen Airport Eelde NV. Het besluit in 2004 had betrekking op uitbreiding van onze zeggenschap en de afspraak onze financiële verplichting jegens de luchthaven te beperken in zowel hoogte als duur. Daarnaast merken wij nog op dat in het kader van de juridische procedure ten behoeve van de baanverlenging in 2005 en 2009 de economische effecten van GAE in beeld zijn gebracht door Buck Consultants International.

### **Borging publieke belangen luchthaven via aandeelhouderschap in GAE NV**

Wij herkennen ons in uw standpunt dat wij vanuit onze rol als aandeelhouder actief moeten sturen op een doelmatige bedrijfsvoering. Dit met het oog op het bevorderen van de continuïteit van GAE NV als voorwaarde voor het kunnen borgen van onze publieke belangen. De aan ons toegekende sturingsinstrumenten op basis van de statuten van GAE NV geven ons voldoende ruimte om die actieve sturing ook daadwerkelijk vorm te geven. Vanuit onze rol en positie als aandeelhouder sturen wij daarbij op hoofdlijnen en houden wij ons in principe niet bezig met operationele zaken. Deze 'rol op afstand' vindt zijn basis in het vennootschapsrecht en is nader vertaald in de statuten van GAE NV.

Onze rol als aandeelhouder oefenen wij uit in samenspel met de directie en raad van commissarissen van GAE. Daarbij hebben wij te maken met het afwegen van publieke belangen en het private belang gericht op het bevorderen van de continuïteit van de onderneming. Bij elk besluit dat wij nemen, maken wij in deze daarom een zorgvuldige afweging, waarbij wij nadrukkelijk oog hebben voor effecten op zowel de korte als de lange termijn. Wij zijn van mening dat wij vanuit onze frequente formele en informele contacten met het bestuur van Groningen Airport Eelde op een actieve wijze invulling hebben gegeven aan het bevorderen van een doelmatig financieel beleid. In uw conclusie op dit punt herkennen wij ons dan ook niet.

### **Informatievoorziening Provinciale Staten**

U plaatst kritische kanttekeningen bij de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Tot op heden hebben wij de leden van Provinciale Staten vooral geïnformeerd via de reguliere planning- en controlcyclus en de schriftelijke beantwoording van vragen. Het deelnemen in een private onderneming door overheden laat echter onverlet dat in het belang van die onderneming niet alle informatie publiekelijk beschikbaar kan worden gesteld. Graag gaan wij met Provinciale Staten in gesprek over de gewenste aard en het aggregatieniveau van de informatievoorziening ten aanzien van onze deelneming.

Op basis van uw analyse geeft u aan dat wij in 2004 aan Provinciale Staten hebben toegezegd dat wanneer de baanverlenging niet vóór 1 juli 2006 is gerealiseerd, de overname van de Rijksaandelen in GAE zou kunnen worden heroverwogen. Het betrof hier evenwel niet de daadwerkelijke realisatie van de baanverlenging, maar het bestaan van een reëel perspectief betreffende het onherroepelijk worden van het aanwijzingsbesluit dat de baanverlenging mogelijk moest maken (conform artikel 2.3 van de 'overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchthaventerrein'). De toenmalige staatssecretaris heeft medio 2006 per brief laten weten dat dit reële perspectief nog steeds aanwezig was, getuige ook de realisatie van de baanverlenging in 2013. Heroverweging was derhalve destijds niet aan de orde.

Een aantal malen geeft u aan dat gedeputeerde staten zich bij hun besluitvorming baseren op optimistische en rooskleurige informatie waar het gaat om groeiprognoses van de luchthaven. Wij zijn met u van mening dat onze besluitvorming mede gebaseerd moet zijn op een zo reëel mogelijk groeiperspectief rekening houdend met de marktomstandigheden zoals die op dat moment bekend zijn. Evenwel kunnen die marktomstandigheden veranderen waardoor prognoses moeten worden bijgesteld. Samen met het bestuur van GAE dragen wij zorg voor een actieve monitoring, zodat we eventueel vroegtijdig kunnen bijsturen.

### **Reactie op de aanbevelingen**

Tot slot willen wij op een aantal van uw aanbevelingen een samenvattende reactie geven:

- Wij onderschrijven het belang van het baseren van onze besluitvorming op een goed en objectief beeld van de ontwikkelingskansen van de luchthaven waarin tevens mogelijke risico's zijn verwerkt. We zullen dan ook blijvend kritisch zijn op de informatie, ontwikkelingsplannen en financiële gegevens die wij vanuit het bestuur van GAE ontvangen. Indien wenselijk zullen wij hier een contra-expertise op laten verrichten, waarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de (financiële) risico's.
- Ten aanzien van verbetering van de informatievoorziening aan Provinciale Staten gaan wij graag met hen hierover in gesprek.
- Mochten er in de toekomst nieuwe besluiten worden genomen over het financieren van investeringen of andere vormen van (financiële) participatie in GAE NV dan zullen wij de maatschappelijke kosten en baten daarvan nadrukkelijk meenemen in onze afweging. Het borgen van onze publieke belangen vormt daarbij ons uitgangspunt.

Wij zien de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet. Uitkomsten nemen wij vanzelfsprekend mee in onze uitvoeringspraktijk. Een kopie van deze brief sturen wij tevens aan het bestuur van Groningen Airport Eelde NV.

## Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer vindt het positief dat Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen de besluitvorming over de luchthaven willen baseren op goede, objectieve gegevens en in gesprek gaan met Provinciale Staten over een betere uitwisseling van informatie over Groningen Airport Eelde.

De Rekenkamer stelt voorts vast dat Gedeputeerde Staten van beide provincies niet zullen besluiten over het ter beschikking stellen van financiële middelen aan de luchthaven alvorens er een maatschappelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd.

De Rekenkamer merkt echter ook op dat de colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen in hun bestuurlijke reactie geen aandacht besteden aan enkele belangrijke uitkomsten van het onderzoek.

Zo reageren Gedeputeerde Staten niet op de conclusie van de Rekenkamer dat de bijdrage van de luchthaven aan de noordelijke economie tegenvalt.

Ook de conclusie dat de luchthaven te maken heeft met een dunbevolkt achterland en met nabij gelegen concurrenten waardoor een kostendeekkende exploitatie niet of pas op zeer lange termijn mogelijk zal zijn, leidt niet tot een reactie van Gedeputeerde Staten.

De rekenkamer gaat ervan uit dat tijdens de behandeling van het rapport in de Staten alle conclusies en aanbevelingen besproken zullen worden.

# Bijlagen

---

*Bijlage 1*

*Bijlage 2*

*Bijlage 3*

*Informatiebronnen*

*Onderzoeksverantwoording*

*Onderzoek SEO Economisch Onderzoek*

# Bijlage 1 Informatiebronnen

## Schriftelijke bronnen

### ALGEMEEN

- *Bestuur op afstand in beeld, Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk*, Den Haag, februari 2008
- *Publieke organisaties en private activiteiten, achtergrondstudie*, Algemene Rekenkamer, juni 2012
- *Rapport Het borgen van het publiek belang van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag, 2000
- *UK regional airport commercialisation and privatisation: 25 years on* van Stephen Ipson, Graham Francis, Ian Humphrey en Richard Page, *Journal of Transport Geography* 19 (2011)
- Uitspraak van de Raad van State d.d. 22-10-03, nummer 200205094/1, LJN: AM2386
- Uitspraak van de Raad van State d.d. 11-06-08 zaaknummer 200603116 inzake de baanverlenging GAE
- Uitspraken Raad van State d.d. 15-02-12 zaaknummers 201003555/1/R1 en 201100603/1/R1
- *Verslagen van raden van toezicht vergeleken*, RWT-verkenningen deel 1 van de Algemene Rekenkamer (niet gedateerd)
- *Verkenning regionale luchthavens* (Hugo Gordijn, Anton van Hoorn, Jan Schuur en Judith Borsboom-van Beurden), Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2005
- *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 5 van de Algemene Rekenkamer d.d. 26-10-06
- *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand*, achtergronddocument, Algemene Rekenkamer d.d. 16-05-12

### RIJK

- Actualisatie Luchtvaartnota *Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*, kamerstuk 31936-47 en brief van Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede kamer d.d. 14-05-13, kenmerk IENM/BSK-2013/90921
- Beantwoording van Kamervragen door de (toenmalige) Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 28-07-09 kenmerk VenW/DGLM-2009/2793
- Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan GS Drenthe d.d. 19-04-04, kenmerk BW2004/55468
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Europese Commissie d.d. 17-12-08 ter beantwoording van de vraag of de kapitaalsinjecties van de Staat in GAE in strijd zijn met de staatssteunregels
- Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 165, nummer 69
- Memorie van toelichting op de Wet fido en de regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
- Overeenkomst tot koop en verkoop aandelen in het kapitaal van GAE NV, conceptversie d.d. 25-10-03
- Quick-scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn van Decisio BV d.d. 04-09-08

- Regionale-luchthavenstrategie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997 nummer 25 230
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van maart 2012
- Wet van 21 december 1955, Staatsblad 622 met bijlagen

#### **GAE NV**

- Actualisatie economische betekenis Groningen Eelde Airport N.V. opgesteld door Buck Consultants international, den Haag d.d. 26-11-09
- Bestemmingsplan 'Groningen Airport Eelde baanverlenging' vastgesteld op 2 november 2010 door de gemeenteraad van Tynaarlo
- Brief van 15 september 2010 briefnummer 2010-50020/37/V.3, EZ en zaaknummer 274910
- Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en milieu aan de Tweede Kamer d.d. 26-08-11 inzake overlast van de KLM-luchtvaartschool op vliegveld Eelde
- Samenvatting Business Plan GAE *Way to go!*, oktober 2003
- Hypotheekakte Luchthaven Groningen Airport Eelde d.d. 15-12-03
- Jaarverslagen over de periode 2004 t/m 2011
- Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de financiering van luchthaveninfrastructuur van 2005
- Overeenkomst inzake de baanverlenging en waarde luchthaventerrein GAE d.d. 16-12-03 tussen het Rijk en GAE NV met bijlagen
- Overeenkomst Beëindiging Subsidierelatie Staat/Groningen Airport Eelde NV d.d. 12-12-01
- Overeenkomst tot Koop en verkoop van Aandelen in het Kapitaal van Groningen Airport Eelde NV d.d. 16-12-03
- Overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchtvaartterrein Groningen Airport Eelde d.d. 16-12-03
- Presentatie GAE d.d. 22-09-10
- Publieksamenvattingen klachtenanalyses 2005-2011 (het jaar 2009 uitgezonderd) van CMLE
- Rapport van het NOM *Ontwikkelingsperspectief voor Groningen Airport Eelde, Blue skies are for free* d.d. 08-10-04
- Scenarioverkenning *Ontwikkelingsperspectieven voor Groningen Airport Eelde*, Eindrapportage AMa Taskforce d.d. 08-11-06
- Statuten van GAE NV, bijgevoegd bij de brief van de directie van GAE NV aan de aandeelhouders d.d. 08.07.04 en van de gewijzigde statuten d.d. 22-11-06
- Verslagen aandeelhoudersvergaderingen GAE periode januari 2004 tot en met juni 2012

#### **PROVINCIE GRONINGEN**

- A-minute provincie Groningen d.d. 14-09-10, zaaknummer 274910
- Afdelingsnota EZ provincie Groningen d.d. 30-10-03, reg.nr. 2003-19201
- Afdelingsnota EZ van de provincie Groningen d.d. 30-11-03, reg.nr. 2003-19201
- Afdelingsnota EZ Groningen d.d. 22-12-09
- Afdelingsnota EZ d.d. 01-12-10, zaaknummer 292066, corr.nr. 2010-64134 met als onderwerp Groningen Airport Eelde-Aandeelhoudersvergadering 13 december 2010
- Afdelingsnota EZ d.d. 10.09.10, zaaknummer 274910, corr.nr. 2010-50281 met als onderwerp Groningen Airport Eelde-Aandeelhoudersvergadering 20 september 2010
- Afdelingsnota EZP d.d. 06.12.11, zaaknr. 366912, corr.nr. 2011-56100 met als onderwerp GAE - aandeelhoudersvergadering 15 december 2012
- Beantwoording Statenvragen GAE van PS door GS per brief d.d. 24-02-09 briefnummer 2009-10.201/9/A.11, EZ

- Beantwoording Statenvragen GAE van PS door GS per brief d.d. 11-05-10 briefnummer 2010-26.553/19/A.25, EZ
- Beantwoording Statenvragen GAE van PS door GS per brief d.d. 19-07-11 briefnummer 2011-31.766/29/A.16, EZ
- Besluit van PS Groningen d.d. 6 februari 1991, nummer 6, corr.nr. 3688, klass.nr. 1814.11
- Besluit van PS van Groningen d.d. 17-12-03 waarbij PS heeft ingestemd met de overname van 2216 rijksaandelen en 2 van de gemeente Noordenveld
- Besluit GS Groningen d.d. 04-11-03 volgnr. stuk A23
- Brief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, kenmerk DGTL/06.006508, d.d. 21-02-06
- Brief van GS aan PS d.d. 24-02-09, briefnummer 2009-10.201/9/A.11, EZ zaaknummer 161017
- Brief van GS aan de leden van PS d.d. 11-05-10 in antwoord op vragen van GL d.d. 26-02-10, briefnummer 2010-26.553/19/A.25, EZ zaaknummer 245611
- Brief van GS van 15 september 2010, nr. 2010-50020/37/V.3, EZ, zaaknummer 274910 betreffende Aandeelhoudersvergadering van GAE d.d. 20 september 2010
- Brief GS aan PS d.d. 23-03-11 briefnummer 2011-12.160/12/A.7, EZ zaaknummer 310911
- Brief van GS aan de leden van PS d.d. 19-07-11, briefnummer 2011-31.766/29/A.16, EZP en zaaknummer 333604
- Brief GS aan leden PS d.d. 22-07-11, briefnummer 2011-33.375/29/A.34, EZP, zaaknummer 337943 met als onderwerp 'governance deelnemingen'
- Collegeprogramma 2003-2007 *Voor een sociaal en economisch sterk Groningen*
- Collegeprogramma 2007-2011 *Energiek en scherp aan de wind: op naar een ondernemend duurzaam en sociaal Groningen* van 4 april 2011
- Financieringsstatuut van de provincie Groningen 2009
- Kadernotitie provinciaal vermogen d.d. 31-10-12, kenmerk 2012-47.764/44/A.15, FC
- Productenrekening 2011 provincie Groningen, vastgesteld door GS op 10 april 2012
- Provinciaal Omgevingsplan Provincie Groningen *Koersen op karakter*, 14 december 2000
- Provinciaal Omgevingsplan Provincie Groningen, 5 juli 2006
- Schriftelijke beantwoording provincie Groningen d.d. 06-12-12 en 26-03-13 van vragen van de Rekenkamer
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 08-10-03
- Verslag van de vergadering van PS d.d. 17-12-03
- Verslag van de vergadering van PS Groningen d.d. 29-06-05
- Verslag van de Statencommissie Bestuur en Financiën d.d. 31-10-07 betreffende de brief van GS d.d. 03-10-07
- Verslag van de vergadering van PS Groningen d.d. 18-06-08
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 10-03-10
- Vergadering van PS van 31 maart 2010
- Verslag Statencommissie E&M d.d. 09-06-10
- Verslag van de Statenvergadering d.d. 27-06-12
- Voordracht van GS Groningen aan PS Groningen d.d. 11-12-90 nummer 22.870, WE
- Voordracht van GS Groningen aan PS inzake de aandelenoverdracht en baanverlenging van GAE NV d.d. 11-11-03 Nr. 2003-19.448, EZ nummer 38/2003
- Voordracht van GS van 8 december 2009 inzake kaderstellingen voor de bezuinigingen en de aanvullende voordracht van GS van 23 maart 2010
- Voorlopig ontwerp 1 oktober 2003 Regio Groningen-Assen *Samen sterk in het netwerk* deel II

## PROVINCIE DRENTHÉ

- Behandeling in de Statencommissie BFE van de provincie Drenthe op 22 september 2010 van het Rapport *Een kwart eeuw gewenst, overschat en betwijfeld: Nut en noodzaak van baanverlenging op Groningen Airport Eelde* van dr. C. Vlek
- Besluit GS Drenthe d.d. 16-12-03 nummer 623/2003011779
- Besluit van GS Drenthe d.d. 14-09-10 registratienummer 4.2/2010010400
- Brief GS aan PS d.d. 29-08-03
- Brief GS aan PS d.d. 11-12-03, kenmerk 50/6.19/2003011301
- Brief GS aan PS d.d. 14-01-04
- Collegeprogramma 2011-2015 *Focus en verbinding in Drenthe*
- Jaarstukken 2004 van de provincie Drenthe
- *Kader voor Economische investeringen (KEI) Herijking & jaarprogramma 2012* vastgesteld door GS februari 2012
- Meerjarenuitvoeringsprogramma verkeer en vervoer 2004-2007
- Nota Bestuursfuncties, vastgesteld door PS Drenthe oktober 2001
- *Omgevingsplan Drenthe 2010*, vastgesteld door PS op 2 juni 2010
- *Provinciaal Omgevingsplan Provincie Drenthe*, vastgesteld door PS Drenthe op 7 juli 2004
- *Provinciaal uitvoeringsprogramma verkeer & vervoer 2005*
- *Provinciaal Verkeers- en vervoersplan Drenthe, Uitvoeringsagenda 2007-2020*, vastgesteld door GS mei 2007
- Statenstuk 2003-89 van de provincie Drenthe d.d. 04-02-04 met als onderwerp 'Aandelenoverdracht en baanverlenging Groningen Airport Eelde'
- Statenstuk 2010-442, Beleidsnota Luchtvaart Drenthe en Luchtvaartverordening Drenthe
- Statenstuk 2012-545, Nota Verbonden Partijen vast te stellen door PS Drenthe op 14-11-12
- Schriftelijke beantwoording door de provincie Drenthe van vragen van de Rekenkamer d.d. 06-12-12 en 25-03-13
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 29-05-02
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 08-10-03 waarin de brief van GS van 1 september 2003, kenmerk 35/6.11/2003007617, inzake de stand van zaken met betrekking tot aandelenoverdracht en baanverlenging GAE is besproken
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 26-11-03
- Verslag Statenvergadering Drenthe d.d. 17-12-03
- Verslag vergadering Provinciale Staten Drenthe d.d. 04-02-04
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 21-01-04
- Verslag van de Statencommissie BFE d.d. 10-03-10

## Mondelinge bronnen

### INTERVIEWS PERIODE MAART-AUGUSTUS 2013

- Directie GAE: de heren van Marco van de Kreeke en drs. M.A. (Chiel) Stutterheim
- Voormalig directeur GAE: Ir. J.G. (Jos) Hillen
- Huidig voorzitter RvC GAE: Prof. dr H.G. Sol
- Voormalig voorzitter RvC GAE: Ir. J.C. (Joop) Volkers
- Commissaris RvC op voordracht provincie Drenthe: Drs. A. (Arie) van der Hek
- Voormalige commissaris RvC op voordracht provincie Groningen: Dr. J.C. Gerritsen
- Beleidsadviseurs provincie Drenthe: R.J.J. (Jeroen) Hartsuiker MSc en mevrouw G. Akkerman
- Beleidsadviseur provincie Groningen: de heer R. (Rubin) Postma



- Voormalig beleidsmedewerker provincie Drenthe: Dhr. E. (Everhard) Reckman
- Onafhankelijke gesprekspartner convenant omwonenden GAE: Mevr. A. (Albertine) van Vliet-Kuiper
- Voorzitter Alderstafel; de heer H. Alders
- Contactpersoon ontwikkelingsperspectieven GAE bij NOM: G. Lenstra
- Contactpersoon ontwikkeling GAE gemeente Tynaarlo: De heer J. Ploeger
- Onderzoeker regionale luchtvaart KiM: Hugo Gordijn MSc

## Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

### Vraagstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer een objectieve bijdrage leveren aan de discussie over de deelnemingen in ondernemingen door de provincies Groningen en Drenthe in het kader van het publieke belang. Daarnaast wil de Rekenkamer met dit onderzoek de leden van PS inzicht geven in de mate waarin de provincies Groningen en Drenthe betrokken zijn bij de exploitatie van GAE NV en in de kosten, baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt. Als de statenleden willen beoordelen of GS hun aandeelhouderschap op een actieve wijze hebben uitgevoerd, moeten de Statenleden wel weten wat de publieke belangen zijn die worden gediend, hoe deze in concrete doelen zijn vertaald, in hoeverre de kapitaaluitgaven van het luchtvaartbedrijf van GAE NV bijdragen aan het gedefinieerde publieke belang en na te streven doelen en in hoeverre GAE NV qua exploitatie en vermogen financieel gezond is. De Statenleden moeten beschikken over een objectief kader waarmee zij het feitelijk optreden van GS (en indirect GAE NV) kunnen beoordelen.

### VRAAGSTELLING

De Rekenkamer heeft de volgende (meervoudige) vraagstelling voor het onderzoek gehanteerd:

*Welk publieke belang ligt ten grondslag aan de risicodragende participatie door de provincies Groningen en Drenthe in GAE NV en op welke wijze hebben deze provincies via hun aandeelhouderschap actief invulling gegeven aan de borging van dit publieke belang?*

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het publieke belang dat de provincies Groningen en Drenthe borgen via hun aandeelhouderschap in GAE NV?
2. Op welke wijze hebben de provincies Groningen en Drenthe in hun functie als aandeelhouder van GAE NV rekenschap gegeven van hun publieke verantwoordelijkheid en via het aandeelhouderschap actieve invulling gegeven aan de borging van het publieke belang?

### Afbakening onderzoek

Voordat een aandeelhouderschap gerechtvaardigd is, dient vast te komen staan dat het publieke belang onvoldoende kan worden geborgd met de gebruikelijke publiekrechtelijke middelen die de provincie ten dienste staan zoals de ruimtelijke ordening of via de naleving van de milieu- en veiligheidsregels. De Rekenkamer zal echter géén onderzoek verrichten naar de naleving door de luchthaven van relevante (luchtvaart)wet- en regelgeving. De reden hiervoor is dat niet de provincies Groningen en Drenthe maar het Rijk verantwoordelijk is voor het toezicht op naleving daarvan. Namens het Rijk controleert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de regels op luchthavens van nationale aard worden nageleefd. Dit inhoudelijk toezicht valt daardoor buiten de onderzoeksbevoegdheid van de Rekenkamer. Naast deze inhoudelijke afbakening kent het onderzoek een afbakening in tijd. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2004 tot en met eind 2012. Als startdatum voor het onderzoek is het moment genomen waarop het Rijk haar aandelen in GAE NV heeft overgedragen aan de overige aandeelhouders waardoor de provincies

Groningen en Drenthe tezamen de meerderheid van de aandelen (60%) bezitten. Op 31 december 2012 is de verplichting van de aandeelhouders geëindigd om GAE NV in stand te houden en om jaarlijks financieel bij te dragen in de exploitatie van GAE NV. De Rekenkamer heeft dit moment aangehouden als einddatum voor de onderzoeksperiode. De aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, hebben betrekking op de periode ná 2012.

### Onderzoeksrapport

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel van het onderzoek gaat in op de argumenten die hebben geleid tot het provinciaal aandeelhouderschap in GAE NV. Daarvoor dient eerst helder te zijn welke publieke belangen – naar het oordeel van de provincies – met het aandeelhouderschap in GAE NV moeten worden gewaarborgd. Ook is de Rekenkamer nagegaan welke publieke belangen al zijn geborgd door middel van publiekrechtelijke instrumenten zoals wet- en regelgeving. Vervolgens heeft de Rekenkamer beoordeeld in hoeverre het strategisch belang dat de provincies hebben bij GAE NV is vertaald in uitgewerkte beleidsdoelstellingen met een bijbehorend takenpakket voor de luchthaven. Hierbij heeft de Rekenkamer expliciet aandacht besteed aan het benoemen van de verantwoordelijkheden en eventuele risico's voor de beide provincies. Ten slotte is de Rekenkamer nagegaan of de deelneming in GAE NV berust op financieel en zakelijk verantwoorde gronden. De Rekenkamer heeft daartoe een marktanalyse laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek. In deze analyse is nagegaan hoe groot de omvang van de markt voor GAE is. Met die marktomvang als uitgangspunt zijn drie scenario's gemaakt waarin de vervoersvolumes, de opbrengsten en kosten tot 2030 zijn doorgerekend. Met behulp van deze analyses kon een beeld worden gekregen van de waarschijnlijkheid van de verwachting dat GAE op korte termijn break even zou kunnen draaien. Het onderzoeksrapport van SEO Economisch onderzoek is opgenomen in bijlage 3. Voor een nadere uitwerking van de aanpak van dit deelonderzoek wordt naar dit onderzoeksrapport verwezen.

In het tweede deel van het onderzoek heeft de Rekenkamer teruggekeken op de afgelopen periode en heeft zij onderzocht of de provincies Groningen en Drenthe via hun zeggenschap in de aandeelhoudersvergadering en/of daarbuiten invulling hebben gegeven aan de borging van het te dienen publieke belang. Zoals in paragraaf 1 al is aangegeven, is bij de aandelenoverdracht door het Rijk in 2004 de **continuïteit** van de luchthaven als een belangrijk publiek belang aangemerkt. Zo is de beschikbaarheid van landings- en startmogelijkheden één van de publieke belangen die de provincies Groningen en Drenthe de afgelopen periode goed in beeld moesten hebben.

Zoals hiervoor al aangegeven, hebben de provincies Groningen en Drenthe diverse mogelijkheden om actief invulling te geven aan hun rol als publiek aandeelhouder. De Rekenkamer is in het tweede deel van het onderzoek nagegaan of en in hoeverre de provincies van deze mogelijkheden gebruik hebben gemaakt ten behoeve van het te dienen publieke belang. De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies via hun aandeelhouderschap in GAE NV hebben gestuurd c.q. toegezien op de volgende aspecten:

- Conformiteit strategie, statutaire doelstelling en taken GAE met het te dienen publieke belang;
- Conformiteit grote investeringsbeslissingen met strategische koers GAE;
- Een beloningsbeleid dat is afgestemd op het publieke (en bescheiden) karakter van de activiteiten van GAE;
- Een efficiënte bedrijfsvoering, een structureel gezonde financiële situatie en een gezonde vermogensstructuur van GAE.

De Rekenkamer is vervolgens nagegaan of GS de leden van PS over de invulling van hun aandeelhouderschap in GAE NV hebben geïnformeerd. Naar de mening van de Rekenkamer zou de door GS verstrekte informatie moeten ingaan op het gediende publieke belang. Deze informatie zou de leden van PS niet alleen in staat moeten stellen om te beoordelen hoe het de afgelopen periode is gegaan maar ook om vooruitkijkend te formuleren wat er in de komende periode (in de aandeelhoudersvergadering van GAE NV) aan de orde zou moeten komen.

### **Informatiebronnen**

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van zowel openbare als vertrouwelijke informatie. De openbare informatie heeft betrekking op de volgende stukken: jaarverslagen GAE met bijbehorende stukken, exploitatie- en investeringsbegrotingen van GAE, het geactualiseerd Businessplan van GAE, de provinciale omgevingsplannen, de Regiovisie Groningen-Assen en economische beleidsnota's, het Luchthavenbesluit en bijbehorende milieu- en exploitatievergunningen voor GAE, de statuten van GAE, verslagen openbare aandeelhoudersvergaderingen GAE en de verslagen openbare statenvergaderingen provincies Groningen en Drenthe waarin GAE onderwerp van bespreking was. Dit onderzoek heeft de Rekenkamer verricht aan de hand van de bijgevoegde checklist. Daarnaast heeft de Rekenkamer de (vertrouwelijk) provinciale stukken ter voorbereiding van de jaarlijkse aandeelhoudersvergaderingen waaronder GS-besluiten bestudeerd.

De Rekenkamer heeft zowel met de betrokken gedeputeerden en beleidsmedewerkers van beide provincies als met de voorzitter van de Raad van Commissarissen en de directie van GAE interviews gehouden. De Rekenkamer heeft de contactpersonen van de provincies gevraagd om de benodigde informatie zoals hiervoor omschreven aan te leveren. Daarnaast heeft de Rekenkamer schriftelijke vragenlijsten uitgezet om de benodigde onderzoeksinformatie te verkrijgen.

### **Begrippen en normen**

In dit voorstel en in het onderzoek hanteert de Rekenkamer een aantal begrippen. Deze begrippen worden hieronder toegelicht.

#### **DEELNEMING**

Onder deelneming verstaat de Rekenkamer<sup>193</sup> het participeren in het risicodragend vermogen van een kapitaalvennootschap. De term wordt ook gebruikt ter aanduiding van een vennootschap waaraan de provincie deelneemt en de daaraan verbonden activiteiten.

#### **PUBLIEK EN PRIVAAT**

Er zijn vele manieren om de begrippen publiek en privaat te omschrijven. In dit onderzoek vat de Rekenkamer het onderscheid tussen publiek en privaat op als het onderscheid tussen markt en overheid. Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich een maatschappelijk belang aantrekt en de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zonder die bemoeienis het publiek belang niet of onvoldoende wordt behartigd. Publieke belangen zijn dus belangen die de samenleving als geheel aangaan maar in de markt niet of onvoldoende geproduceerd worden<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nummer 69, pagina 20.

<sup>194</sup> WRR (2000), Het borgen van het publiek belang, Den Haag en het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nummer 69, pagina 20.

### TOEZICHT

Toezicht houden is de verzamelnaam van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel over deze naleving en eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren<sup>195</sup>.

### NAAMLOZE VENNOOTSCHAP

Een naamloze vennootschap is een rechtspersoon met een in overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. Een aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandeel behoort te worden gestort in de verliezen van de vennootschap bij te dragen<sup>196</sup>.

### Normen

De Rekenkamer zal de onderzoeksbevindingen toetsen aan de hand van een aantal normen op basis waarvan zij conclusies trekt. Deze normen zijn een uitwerking van het begrip *goed bestuur*. De provincie Groningen heeft geen beleid uitgewerkt voor haar deelneming in vennootschappen. De provincie Drenthe heeft in 2003 de Nota Bestuursfuncties vastgesteld. Deze nota beperkt zich tot de uitgangspunten voor de provinciale vertegenwoordiging in het bestuur van rechtspersonen waarin de provincie participeert<sup>197</sup>. Bij het opstellen van deze normen heeft de Rekenkamer daarom aansluiting gezocht bij het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid én de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer de afgelopen 10 jaar heeft verricht naar publiek ondernemerschap. Daarnaast dient de regelgeving die in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen voor de naamloze vennootschap als norm alsmede onderdelen van de statuten van GAE waarin onder meer is bepaald dat de goedkeuring van de algemene vergadering vereist is voor de definitieve vaststelling van de exploitatie- en investeringsbegrotingen én jaarrekening. Dit heeft voor dit onderzoek geresulteerd in onderstaand normenkader.

### GEEN RISICODRAGENDE INZET VAN PUBLIEKE MIDDELEN TENZIJ...

Publieke middelen zijn schaars en dienen daarom doelmatig te worden ingezet. Dit betekent dat publieke middelen bij voorkeur niet risicodragend worden ingezet tenzij hiervoor een aantoonbaar dwingende reden is. Er dient dus een heldere omschrijving te zijn van het publieke belang dat de overheidsparticipatie in een bedrijf rechtvaardigt.

### GEEN AANDEELHOUDERSCHAP BIJ VERGAANDE OVERHEIDSBEMOEIENIS

In die gevallen waarbij structurele overheidsinvloed op de operationele realisatie van publieke doelstellingen gewenst is, dient deze uitvoering binnen de directe invloedssfeer van de overheid te worden geplaatst. Het aandeelhouderschap is in deze gevallen niet het geëigende instrument.

### PROVINCIAAL AANDEELHOUDERSCHAP

Het aandeelhouderschap van de provincie omvat meer dan het nastreven van zakelijke belangen. De provincie heeft als publieke aandeelhouder een bijzondere positie

---

<sup>195</sup> Verantwoordingentoezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand, achtergronddocument, Algemene Rekenkamer d.d. 16-05-12, pagina 45.

<sup>196</sup> Deze definitie is ontleend aan artikel 64 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>197</sup> Op 14 november 2012 hebben PS Drenthe de *Nota Verbonden Partijen* vastgesteld die de *Nota Bestuursfuncties* uit 2001 vervangt. In deze nota is een kader gegeven voor de deelname aan verbonden partijen en de wijze van vertegenwoordiging in de besturen van de verbonden partijen.

en rol vanwege het betrokken publieke belang. Deze rol en verantwoordelijkheid moeten naar voren komen in het aandeelhouderschap. Uitgangspunt daarbij blijft dat de provincie nadrukkelijk blijft sturen op een zo doelmatig mogelijke uitvoering. Het publieke belang is immers niet gediend met onnodige kosten door inefficiëntie, hetgeen ten koste gaat van andere overheidsuitgaven voor andere nuttige bestemmingen. Een transparant en kwalitatief goed governance model is ondersteunend aan een effectieve bedrijfsvoering en maakt het ook voor de provincie als aandeelhouder mogelijk om haar rol binnen de zeggenschapsverhoudingen van GAE goed te kunnen uitoefenen. Om ruimte te houden voor toekomstige investeringen is het noodzakelijk dat deelnemingen minimaal de kapitaalsuitgaven (investeringen) terugverdienen. Hantering van dit uitgangspunt betekent dat niet op winstmaximalisatie maar wel op het in stand houden van waarde wordt gestuurd. Daarnaast borgt de provincie ook het publieke belang door toe te zien op een gezonde vermogensstructuur vanuit een optiek van gezonde solvabiliteit van GAE.

#### **INVULLING PUBLIEKE ROL AANDEELHOUDERSCHAP**

Invulling van deze publieke rol betekent dat de provincie de strategische koers van haar deelneming in GAE (en belangrijke investeringsbeslissingen) niet uitsluitend toetst aan het rendement. De strategische koers zal vanuit de optiek van de provincie als aandeelhouder tevens gericht moeten zijn op het realiseren van het met GAE verbonden publieke belang.

#### **BEVOEGDHEDEN ALGEMENE VERGADERING VAN AANDEELHOUDERS GAE<sup>198</sup>**

- Statuten GAE, artikel 13 lid 6: De leden van de raad van commissarissen worden benoemd en ontslagen door de algemene vergadering;
- Statuten GAE, artikel 19 lid 2: Stemming geschiedt bij volstreekte meerderheid van stemmen;
- Statuten GAE, artikel 19A lid 1: De directie is belast met het ontwerpen van de investerings- en exploitatiebegrotingen ten behoeve van de vennootschap over het op het lopend boekjaar volgend boekjaar. De voormelde ontwerp begrotingen worden door de directie uiterlijk in de maand november aan de raad van commissarissen ter goedkeuring voorgelegd.;
- Statuten GAE, artikel 19A lid 2: De raad van commissarissen brengt omtrent het voorgaand lid bedoelde begroting een pré-advies uit, hetwelk tezamen met de voormelde begrotingen aan de aandeelhouders ter kennis zal worden gebracht, tegelijk met de oproeping tot de buitengewone vergadering van aandeelhouders, zoals hierna bedoeld in artikel 20 lid 6 van deze statuten;
- Statuten GAE, artikel 19A lid 3: Op de in het voorgaande lid bedoelde buitengewone algemene vergadering van aandeelhouders worden de bedoelde begrotingen (investerings- en exploitatiebegrotingen) voor definitieve goedkeuring door de aandeelhoudersvergadering voorgedragen;
- Statuten GAE, artikel 19A lid 4: De directie dient ter zake van het te volgens financiële beleid de aanwijzingen van de algemene vergadering van aandeelhouders op te volgen;
- Statuten GAE, artikel 20 lid 4: De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders.

---

<sup>198</sup> Statuten GAE NV d.d. 22-11-06.

### **REIKWIJDTE PROVINCIALE VERANTWOORDELIJKHEID**

De provincie heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatige besteding van de door haar beschikbaar gestelde publieke middelen aan GAE. Tot de algemene regelgevende verantwoordelijkheid van de provincie behoort dat zij ervoor zorg draagt dat de inrichting en vormgeving van GAE duidelijk is geregeld.

### **FINANCIËEL BEHEER DOOR PUBLIEKE INSTELLING OP AFSTAND**

Aan organisaties buiten de provincie die publiek geld beheren en besteden en ook innen, mogen dezelfde algemene eisen worden gesteld als aan provinciale diensten. Financieel beheer dient door de publieke instelling op afstand, zoals GAE, te worden gevoerd in overeenstemming met de wettelijke regelingen en contractuele afspraken. Dit betekent niet alleen dat de organisatie recht- en doelmatig met de middelen omspringt maar ook dat dit ordelijk en controleerbaar moet gebeuren. Noodzakelijke voorwaarden voor een recht- en doelmatige besteding van publieke gelden zijn de scheiding van publieke middelen en private inkomsten en volledige publieke verslaglegging via de jaarverslagen.

### **FUNCTIONEREND TOEZICHT**

Het periodiek terugblikken via de verantwoording en het via goed toezicht 'een vinger aan de pols' houden zijn belangrijke instrumenten in een goed werkend systeem van checks and balances dat GAE aanzet tot goed presteren en goed functioneren.

### **VERANTWOORDINGSPLICHT**

Democratische controle is een essentieel onderdeel van het publieke domein. De bedrijfsresultaten van GAE zijn veelal omgeven door vertrouwelijkheid. Het betreft hier immers bedrijfsinformatie die uit concurrentieoverwegingen niet openbaar mag worden. GS en PS moeten voorkomen dat als gevolg van deze vertrouwelijkheid de informatievoorziening door GS dusdanig wordt beperkt dat PS hun controlerende rol niet ten volle kunnen uitoefenen. PS kan altijd op basis van vertrouwelijkheid over de bedrijfsontwikkelingen worden geïnformeerd.

## **Checklist beraadslagingen GAE**

### **1. MOTIEVEN VOOR AANDEELHOUDERSCHAP GAE**

- Welke overwegingen, verwachtingen, doelstellingen, premissen of motieven worden genoemd voor het aandeelhouderschap in GAE? Te denken valt aan: financiële motieven, bestuurlijke motieven, nieuwe sturingsfilosofie, historische overwegingen, juridische of beleidsmatige noodzaak, druk vanuit het Rijk enzovoort.
- Hoe vaak worden deze motieven genoemd: welke worden het meest genoemd? Welke motieven worden vaak herhaald?
- Wie noemt welke motieven? Maak onderscheid tussen motieven die worden genoemd door GS en PS. Zijn er belangrijke verschillen tussen wie het motief (het meest) noemt?
- Wordt er een nieuwe sturingsfilosofie of rol voor de overheid genoemd als motief voor het aandeelhouderschap, en zo ja wat houdt die in? Te denken valt: meer op afstand, zakelijk, kerntaken enzovoorts.
- Door wie wordt de sturingsfilosofie genoemd: GS of PS?

### **2. RANDVOORWAARDEN AANDEELHOUDERSCHAP**

- Worden er verwachtingen geuit over de mate van sturing en controle door de provincie als aandeelhouder? Zo ja, wat wordt verwacht ten aanzien van bijvoorbeeld de mate van sturing of controle, of de inzet van instrumenten?

Wie heeft deze verwachtingen uitgesproken: GS of PS? En hoe wordt hierover gesproken: positief of negatief (zorgen)?

- Worden er verwachtingen geuit over de mate van verantwoording door GS als aandeelhouders van GAE? Zo ja, wat wordt verwacht ten aanzien van bijvoorbeeld de verantwoording, of de inzet van instrumenten? En hoe wordt hierover gesproken: positief of negatief (zorgen)?
- Wordt er gesproken over het borgen van het publieke belang van GAE? Zo ja, wat wordt daarover gezegd: positief (treffen van maatregelen) of negatief (zorgen over voldoende borging)? En door wie wordt dat gezegd: PS of GS?
- Worden er voorzorgsmaatregelen voorgesteld ten behoeve van het borgen van publieke belangen? Zo ja, welke: wettelijke regels, toezicht, zelfregulering, of anders?

### **3. ROL VAN PS**

- Besteden PS aandacht aan het publieke belang van GAE? Zo ja, welke belangen worden genoemd?
- Hebben PS om aanvullende informatie gevraagd tijdens de beraadslagingen en besluitvorming over het aandeelhouderschap in GAE? Zo ja, wat voor informatie? Hebben PS deze informatie ook gekregen en naar voldoening?
- Hebben PS zelf aanvullende informatie verzameld of opgevraagd? Zo ja, wat voor informatie? En wat is hiermee gedaan?
- Hebben PS controlemogelijkheden of instrumenten gekregen of voorgesteld om haar functie als controleur waar te kunnen waarmaken?

### **4. OVERKOEPELENDE VRAGEN**

- Verandert er in de loop van het dossier iets in welke argumenten worden genoemd of herhaald, en zo ja wat (en door wie)?
- Welke verschillen zijn er in wat GS stellen/zeggen of belangrijk vindt en wat/hoe PS hierop reageren?
- Treden er in de loop van het dossier nog veranderingen op naar aanleiding van argumenten of debatten over motieven, sturing en controle, verantwoording, borgen van publieke belangen?



## Bijlage 3 Onderzoek SEO Economisch Onderzoek

EEN RENDABELE EXPLOITATIE VAN GRONINGEN AIRPORT  
EELDE OP DE LANGE BAAN

**SEO Economisch Onderzoek**

Amsterdam, 9 september 2013  
In opdracht van de Noordelijke Rekenkamer

## Een rendabele exploitatie van Groningen Airport Eelde op de lange baan

R. Lieshout  
J. Zuidberg  
J. Veldhuis



seo economisch onderzoek

*“De wetenschap dat het goed is”*

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

Rapportnummer: 2013-03

# Managementsamenvatting

*Onder gunstige veronderstellingen bereikt Groningen Airport Eelde op zijn vroegst een breakeven bedrijfsresultaat in 2023. Voorwaarde daarbij is dat Ryanair (of een soortgelijke low cost carrier) flink uitbreidt op de luchthaven, het lesverkeer zich herstelt en de luchthaven niet geconfronteerd wordt met kostenstijgingen als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan dan ligt een breakeven resultaat (veel) later in het verschiet. Wanneer de passagiersgroei zich volgens een autonoom groeipad ontwikkelt, is pas rond 2030 sprake van een breakeven resultaat. In het geval dat Ryanair de luchthaven op termijn verruilt voor Lelystad Airport, komt een breakeven resultaat nog later in beeld.*

## Aanleiding

Groningen Airport Eelde (GAE) wordt geëxploiteerd door Groningen Airport Eelde NV. De provincies Groningen en Drenthe hebben ieder 30 procent van de aandelen. De overige 40 procent van de aandelen is in bezit van de drie gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo. Bij de overdracht van de aandelen van het Rijk naar genoemde regionale overheden, werd afgesproken dat GAE NV de luchthaven tot tenminste eind 2015 zou exploiteren en de regionale aandeelhouders tot eind 2012 hun maximale verlies in de exploitatie van de luchthaven inbrengen om de luchthaven in stand te houden en het publieke belang van GAE te borgen. De jaarlijkse exploitatiebijdrage (agiosstorting) van de vijf regionale aandeelhouders kwam neer op ruim € 1 miljoen per jaar. Op 31 december 2012 eindigde de verplichting van de aandeelhouders om GAE in stand te houden middels financiële bijdragen in de exploitatie van GAE. Van een verlenging van deze agiosstorting zal in 2013 geen sprake zijn.

De aandeelhouders en de belastingbetaler zijn erbij gediend dat GAE zo snel mogelijk op eigen benen staat. Er hoeven dan immers niet langer publieke middelen te worden ingezet om de luchthaven in stand te houden. De Noordelijke Rekenkamer heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar het moment waarop op GAE sprake kan zijn van een rendabele exploitatie, rekening houdend met de recente baanverlenging en de concurrentieverhoudingen in het verzorgingsgebied van de luchthaven. Het onderzoek valt uiteen in twee delen: (1) een prognose van het verkeer en vervoer tot 2025 en (2) een financiële doorrekening hiervan in opbrengsten en kosten.

## Groningen Airport Eelde

De verkeers- en vervoersontwikkeling op GAE kende in het voorbije decennium een grillig verloop. Met de komst van Ryanair en Vueling in het voorjaar van 2012, steeg het aantal passagiersbewegingen sterk. Het aantal vliegtuigbewegingen liet desondanks een daling zien, doordat vooral het lesverkeer afnam. In 2013 keert Vueling niet terug naar GAE. Ook BMI regional vertrekt begin 2013 van de luchthaven. Daarnaast zijn enkele bestaande transavia.com verbindingen naar Griekenland geschrapt. Ryanair breidt de totale wekelijkse frequentie in 2013 niet uit, maar is naar verwachting wel het hele jaar actief op de luchthaven. Na verlenging van de baan van 1.800 naar 2.500 meter kan ook direct (zonder tussenstop) met een vol beladen vliegtuig naar verder weg gelegen bestemmingen gevlogen worden.

## Scenario's

De toekomst van een luchthaven als GAE is, zeker in het huidige economische klimaat, zeer onzeker. Daarom werkt SEO in de prognose en de financiële doorrekening daarvan met verschillende toekomstscenario's. De scenario's verschillen in het tempo waarin GAE zich ontwikkelt in termen van passagiers- en vliegtuigbewegingen. In het middenscenario (*Business-as-usual*) wordt voor alle verkeerssegmenten uitgegaan van voorspellingen van Airbus en Boeing ten aanzien van de gemiddelde groei van het intra-Europese vliegverkeer tot 2031 (3,5 procent per jaar). Deze groei komt overeen met de gemiddelde jaarlijkse groei van GAE in de periode 2002-2012. In het hoge groeiscenario (*Ryanair breidt uit*) wordt verondersteld dat een *low cost carrier*, van het kaliber Ryanair, zich sterk ontwikkelt op GAE. In welke mate hangt af van het marktpotentieel vanuit het verzorgingsgebied naar de aangeboden bestemmingen en de concurrentie van andere luchthavens in het achterland. Modelmatig is bepaald welke routes een *low cost carrier* rendabel op GAE kan onderhouden. Daarbij is gerekend met gunstige veronderstellingen ten aanzien van tarifiering, minimale bezettingsgraad en ontwikkelingen op concurrerende luchthavens. De overige segmenten volgen hetzelfde groeipad als in het *Business-as-usual* scenario. In het lage groeiscenario komt Lelystad Airport tot ontwikkeling, waarna het *low cost carrier*verkeer van GAE in 2018 naar Lelystad verhuist.

## Methodiek

Voor ieder scenario zijn de verschillende verkeerssegmenten geprognosticeerd in de zichtjaren 2018 en 2025. Daarbinnen is het te verwachten verkeer geïnterpoleerd, om de modelberekeningen enigszins te beperken. Allereerst is een inschatting gemaakt van het marktpotentieel van GAE in beide zichtjaren. Dit potentieel hangt af van de omvang van het verzorgingsgebied van GAE, het aantal vliegreizen dat de populatie in het verzorgingsgebied maakt en het marktaandeel van de luchthaven in het verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied is relatief dunbevolkt en ligt bovendien voor een groot deel 'in de Noordzee'. Daarbij komt dat de *propensity-to-fly* van Noorderlingen kleiner is dan in bijvoorbeeld de Randstad en dat het inkomend toerisme via de lucht gering is. Daar staat tegenover dat de concurrentie van andere luchthavens om passagiers uit dit verzorgingsgebied beperkt is. Naarmate GAE zich sterker ontwikkelt dan andere luchthavens (zoals aangenomen in het *Ryanair breidt uit* scenario), verbetert de concurrentiepositie van de luchthaven en neemt het marktaandeel toe. Met behulp van een geavanceerd passagierskeuzemodel is voor beide zichtjaren berekend hoeveel passagiers in elk scenario voor GAE kiezen.

De verkeers- en vervoersprognoses zijn vervolgens ingevoerd in het financiële model, waarmee de opbrengsten en kosten van GAE zijn berekend. De opbrengsten van een luchthaven zijn grotendeels variabel; de kosten vertonen een minder sterke relatie met de verkeers- en vervoersomvang. Voor het inschatten van de toekomstige opbrengsten en kosten is het daarom van belang de relaties tussen de verschillende opbrengsten en kosten en de verkeers- en vervoersomvang te kennen. Gezien de beperkte ontwikkeling van het verkeer en vervoer op GAE tussen 2001 en 2011, konden deze relaties niet worden afgeleid uit de beschikbare jaarverslagen van GAE. Daarom zijn deze afgeleid uit de relaties zoals deze gelden op Eindhoven Airport. Daarbij heeft een ijking plaatsgevonden op de opbrengsten en kosten op GAE in 2011.

De toekomstige kosten van de luchtverkeersleiding van GAE zijn onzeker. De luchtverkeersleiding op GAE is momenteel niet kostendekkend. Sinds 2008 worden de kosten

van luchtverkeersleiding op alle Nederlandse luchthavens betaald uit een gezamenlijk budget dat volledig wordt gedekt door heffingen op luchtvaart die gebruik maakt van Nederlandse luchthavens. In de praktijk komt het er op neer dat de kosten van luchtverkeersleiding voor regionale luchthavens zoals GAE, grotendeels worden betaald uit de heffingen op vliegverkeer dat gebruik maakt van Schiphol.

Sinds 2012 is echter Europese regelgeving van kracht waarbij, waarbij elke luchthaven voor 100 procent in de kosten voor zijn eigen luchtverkeersleiding moet bijdragen. Het Ministerie is voornemens om dit systeem middels een overgangsregeling ook op GAE in te voeren. Het is op dit moment echter niet duidelijk of en hoe dit precies zal gebeuren, daarom zijn deze kosten niet in het financiële model opgenomen.

## Resultaten

GAE bereikt het snelst een *breakeven* bedrijfsresultaat in het scenario waarin Ryanair (of een vergelijkbare *low cost carrier*) flink uitbreidt op de luchthaven. Door de lage ticketprijzen die de maatschappij hanteert, wordt de concurrentiepositie van GAE sterker en zorgt het er tevens voor dat het verzorgingsgebied van de luchthaven wordt uitgebreid. Hierdoor trekt een maatschappij als Ryanair meer passagiers naar de luchthaven dan een traditionele netwerk- of chartermaatschappij. Hoeveel passagiers een maatschappij als Ryanair kan aantrekken is afhankelijk van het marktpotentieel binnen het verzorgingsgebied en het marktaandeel dat Ryanair kan verwerven binnen het verzorgingsgebied. Onder gunstige veronderstellingen ten aanzien van tarifiering, minimale bezettingsgraad en ontwikkelingen op concurrerende luchthavens, kan Ryanair de wekelijkse vluchtfrequentie uitbreiden van 4 nu, naar respectievelijk 14 en 23 in 2018 en 2025. In dat geval wordt in 2023 een *breakeven* bedrijfsresultaat bereikt. De luchthaven verwerkt dan ruim 500.000 passagiers per jaar.<sup>1</sup> Voorwaarde daarbij is wel dat het lesverkeer zich herstelt en dat de luchthaven niet geconfronteerd wordt met kostenstijgingen als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan dan ligt een *breakeven* resultaat pas (veel) later in het verschiet.

Het is echter allerm minst zeker of Ryanair de komende jaren wel kán uitbreiden op GAE. De maatschappij voegt de komende jaren geen capaciteit meer toe aan het netwerk van bestemmingen en zal daarom vooral het bestaande netwerk optimaliseren. Dat wil zeggen: de capaciteit daar inzetten waar deze het meest oplevert. Aangezien de voorspelde beladingsgraden van Ryanair op de korte termijn onder de gemiddelde beladingsgraad van de maatschappij liggen, is het niet ondenkbaar dat de maatschappij de capaciteit op GAE beperkt. Ook de beperkte openingstijden van de luchthaven in met name het weekend kunnen een rem zetten op de ontwikkeling van een maatschappij als Ryanair op GAE.

---

<sup>1</sup> Hierbij en bij de overige scenario's is er vanuit gegaan dat de Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) gedurende het hele jaar twee keer per week worden uitgevoerd. In juli 2013 werd bekend dat Ryanair de vluchten naar Bergamo (in de winter van 2013/2014 staakt (Groningen Airport Eelde, 2013c). Op het moment van analyse was dit nog niet bekend, waardoor hier geen rekening mee is gehouden. Indien de vluchten niet worden vervangen door een gelijkwaardig alternatief, zijn de geprognosticeerde passagiersaantallen en luchthavenopbrengsten te hoog ingeschat, wat betekent dat de luchthaven later een *breakeven* bedrijfsresultaat bereikt dan hier weergegeven. Het is nog onduidelijk of de vluchten naar Bergamo in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren.

In het scenario waarin Ryanair (of soortgelijke maatschappij) zich conform een autonoom groeipad ontwikkelt op GAE ligt een *breakeven* bedrijfsresultaat in het gunstigste geval pas rond 2030 in het verschiet.

De ontwikkeling van Lelystad raakt de kern van GAE's marktsegmenten: het vakantiechartervervoer en de *low-cost carriers*. Ryanair heeft bijvoorbeeld een voorkeur voor (goedkope) regionale luchthavens dicht bij grote bevolkingscentra. In dat opzicht is Lelystad Airport gunstiger gelegen dan GAE. Ryanair heeft al meerdere keren aangegeven graag vanaf Lelystad te vliegen. De vraag is wat Ryanair doet met de operatie op GAE wanneer het op Lelystad terecht kan. In het minst gunstige geval ontwikkelt Ryanair zich in de komende jaren sterk op GAE en verplaatst de operatie vervolgens in zijn geheel naar Lelystad. In dat geval ligt een *breakeven* bedrijfsresultaat pas na 2030 in het verschiet. Daarbij is aangenomen dat de andere maatschappijen op GAE volgens een autonoom groeipad doorgroeien op de luchthaven. Maar ook dit is allerm minst zeker. Met het Alders-akkoord wordt Lelystad immers een alternatief voor andere *low cost carriers* en chartermaatschappijen. Dit zorgt voor extra concurrentie. Tevens kunnen chartermaatschappijen op GAE, net als Ryanair, besluiten (een deel van) de operatie van GAE te verplaatsen naar Lelystad, waarmee een *breakeven* resultaat nog later in beeld komt. Daar staat tegenover dat een eventueel vertrek van Ryanair, de deur open zet voor een andere *low cost carrier* om vanaf GAE te gaan opereren.

Het feit dat Ryanair de komende jaren nauwelijks capaciteit aan het netwerk van bestemmingen toevoegt en dat de openingstijden van GAE vooral in het weekend en op feestdagen beperkt zijn, maken dat Ryanair zich mogelijk trager ontwikkelt dan aangenomen in het *Ryanair breidt uit* scenario. De ontwikkeling van Lelystad Airport houdt een extra risico in. Daarom denken wij dat een *breakeven* bedrijfsresultaat eerder ná 2025 dan daarvoor waarschijnlijk is. Hierbij merken we nogmaals op dat dit is onder de voorwaarden dat het lesverkeer zich herstelt en kosten als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding niet stijgen.

Dit betekent dat de luchthaven nog minstens 10 jaar verlieslatend zal zijn. Wanneer de tekorten niet worden aangevuld, kan de continuïteit van de luchthaven in gevaar komen. Om te kunnen beoordelen of het verstandig is om publieke middelen te gebruiken voor de instandhouding van de luchthaven, zal het maatschappelijk-economisch belang van de luchthaven moeten worden afgewogen tegen de benodigde aanvullende (investerings)kosten. Een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) is hiertoe het geëigende instrument. Het maatschappelijk-economisch belang van GAE is tot op heden niet ingeschat. Op basis van eerder onderzoek kan wel iets gezegd worden over de werkgelegenheid rondom de luchthaven en het effect van de luchthaven op het vestigingsklimaat. De directe en indirecte werkgelegenheid van GAE schatten wij op basis van gangbare kengetallen in op 180 arbeidsplaatsen. Het werkelijke aantal kan wat hoger liggen, gegeven de grote hoeveelheid lesverkeer op de luchthaven. Het absolute aantal banen dat verbonden is aan de luchthaven is overigens niet van belang. Waar het om gaat is in hoeverre het hier gaat om extra banen die de structurele werkloosheid verminderen. Het is onduidelijk in hoeverre de banen die aan GAE verbonden zijn de structurele werkloosheid verminderen. Het effect van meer vluchten op het vestigingsklimaat is waarschijnlijk beperkt. Veel bedrijven die op een luchthaventerrein gevestigd zijn, zitten daar vanwege de uitstraling en de goede bereikbaarheid over de weg, niet vanwege een grote vraag naar luchtvervoer.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Groningen Airport Eelde</b> .....	<b>4</b>
2.1 Passagiers .....	4
2.2 Vluchten .....	5
2.3 Huidige dienstregeling .....	6
2.4 Baanverlenging .....	7
2.5 Typen verkeer .....	7
<b>3 Scenario's</b> .....	<b>12</b>
3.1 <i>Business-as-usual</i> (gemiddelde groei) .....	12
3.2 <i>Ryanair breidt uit</i> (hoge groei) .....	15
3.3 <i>Lelystad ontwikkelt zich</i> (lage groei) .....	18
3.4 Synthese .....	20
<b>4 Methodiek</b> .....	<b>21</b>
4.1 Prognose .....	21
4.2 Doorrekening financiële situatie .....	33
<b>5 Resultaten</b> .....	<b>40</b>
5.1 Prognoses .....	40
5.2 Financiële doorrekening .....	44
5.3 Conclusie .....	50
<b>Literatuur</b> .....	<b>54</b>
<b>Bijlage Reistijden naar luchthavens</b> .....	<b>57</b>





# 1 Inleiding

*De aandeelhouders en de belastingbetaler zijn erbij gediend dat Groningen Airport Eelde zo snel mogelijk op eigen benen staat. Er hoeven dan immers niet langer publieke middelen te worden ingezet om de luchthaven in stand te houden. De Noordelijke Rekenkamer heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar het moment waarop sprake kan zijn van een rendabele exploitatie, rekening houdend met de recente baanverlenging en de concurrentieverhoudingen in het verzorgingsgebied van de luchthaven. Het onderzoek valt uiteen in twee delen: (1) een prognose van het verkeer en vervoer tot 2025 en (2) een financiële doorrekening hiervan in kosten en opbrengsten.*

Groningen Airport Eelde (GAE) wordt geëxploiteerd door Groningen Airport Eelde NV. In 1997 heeft het Rijk aangegeven zijn belang in GAE te willen terugbrengen. Daartoe werd eind 2001 een contract gesloten met GAE NV, waarin de rijksbijdrage in de verliezen werd afgekocht. Tevens werden vergoedingen verstrekt ter compensatie van het verbod op groot lesverkeer en de aanleg van een afwateringsstelsel. In totaal ging het om een bedrag van € 10 miljoen.

Eind 2003 heeft het Rijk een overeenkomst gesloten met de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo over de verkoop van aandelen van het Rijk. De aandelen werden voor een symbolisch bedrag overgedragen aan de regionale partijen. Vanaf dat moment bezitten de provincies Groningen en Drenthe ieder 30 procent van de aandelen. De overige 40 procent van de aandelen is in bezit van de drie gemeenten.

In het kader van de aandelenoverdracht zijn eind 2003 door het Rijk prognoses opgesteld ten aanzien van de financiële toekomst van de luchthaven (Business Plan 2003). Op basis hiervan heeft GAE zich tot doel gesteld in 2015 een *breakeven* resultaat te bereiken en de tweede luchthaven van Nederland te worden. Daarbij werd er vanuit gegaan dat de baanverlenging in 2004 zou zijn gerealiseerd. De baanverlenging werd noodzakelijk geacht om tot een rendabele exploitatie te kunnen komen. In het geactualiseerde businessplan van GAE uit 2008 is de datum van 2015 verschoven naar 2018, ervan uitgaande dat de nieuwe baan in 2011 volledig operationeel zou zijn. De baanverlenging was echter pas in het voorjaar van 2013 gereed, waardoor mogelijk ook in 2018 nog geen sprake kan zijn van een rendabele exploitatie.

Afgesproken is dat GAE NV de luchthaven tot tenminste eind 2015 zal exploiteren en de regionale aandeelhouders tot eind 2012 hun maximale verlies in de exploitatie van de luchthaven inbrengen om de luchthaven in stand te houden en het publieke belang van GAE te borgen. De jaarlijkse exploitatiebijdrage (agiostorting) van de vijf regionale aandeelhouders kwam neer op ruim € 1 miljoen per jaar. Op 31 december 2012 eindigde de verplichting van de aandeelhouders om GAE in stand te houden middels financiële bijdragen in de exploitatie van GAE. Van een verlenging van deze agiostorting zal in 2013 geen sprake zijn. Voor de komende jaren zal een investeringsbehoefte worden opgesteld (op basis van een herziening van het business plan) en worden besproken met de aandeelhouders (Groningen Airport Eelde, 2012a).

### **Publiek belang**

De provincies Groningen en Drenthe dienen met hun aandeelhouderschap in GAE twee belangen; een zakelijk belang (rendement op geïnvesteerd kapitaal) en een publiek belang. Beide belangen zijn aan elkaar gerelateerd. Zo leidt een financieel gezonde en efficiënte onderneming met een gezond rendement tot continuïteit in de bedrijfsvoering van de luchthaven en daarmee tot het borgen van het publieke belang. Daarnaast leidt een zo doelmatig mogelijke uitvoering tot een maximaal rendement, waarmee andere provinciale publieke bestedingen kunnen worden gedaan. Daarmee bestaat geen tegenstelling tussen het borgen van publieke belangen en een doelmatig beheer.

Van de regionale aandeelhouders mag worden verwacht dat zij actief invulling geven aan het aandeelhouderschap, gezien de publieke middelen die zij in GAE investeren. Een actieve invulling houdt in dat de provincies via de zeggenschap van hun aandelen duidelijk maken wat zij van GAE verwachten teneinde de publieke belangen van GAE te borgen.

### **Aanleiding**

De Noordelijke Rekenkamer voert momenteel een onderzoek uit naar: (1) het publieke belang dat de provincies Groningen en Drenthe met hun participatie in GAE borgen en (2) op welke wijze zij via hun aandeelhouderschap actieve invulling hebben gegeven aan de borging van het belang van GAE (Wolters, 2012). De beëindiging van de agiostorting kan er wel toe leiden dat de continuïteit van GAE in het geding komt en daarmee het publieke belang dat met GAE is gediend.

Zoals hiervoor werd aangegeven is het publieke belang erbij gediend, dat GAE zo snel mogelijk op eigen benen kan staan. Er hoeven dan immers niet langer publieke middelen te worden aangewend om de luchthaven in stand te houden. Een van de vragen die de rekenkamer met dit onderzoek wil beantwoorden is op welke termijn, de concurrentiekracht van het vliegveld en de baanverlenging naar 2.500 meter in aanmerking genomen, sprake kan zijn van een rendabele exploitatie. De Noordelijke Rekenkamer heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd hier onderzoek naar te verrichten. Dit rapport beschrijft de onderzoeksresultaten.

De exploitatie van iedere luchthaven kenmerkt zich door hoge vaste kosten enerzijds en een groot aandeel variabele opbrengsten anderzijds. Dat betekent dat een luchthaven een substantieel aantal vluchten moet verwerken om de hoge vaste kosten terug te verdienen en een *breakeven* bedrijfsresultaat te behalen. Dit aantal verschilt per luchthaven; bijvoorbeeld door een verschil in de hoogte van de luchthavengelden of de mogelijkheden om opbrengsten te genereren uit andere (non-aeronautische) activiteiten.

Voor het bepalen van het moment waarop GAE een *breakeven* resultaat behaalt, zal allereerst een inschatting gemaakt moeten worden van de omvang en samenstelling van het toekomstige verkeer op de luchthaven, rekening houdend met de economische situatie en de concurrentie van luchthavens uit het verzorgingsgebied. Hierbij is het van groot belang met verschillende toekomstscenario's te werken omdat sprake is van flinke onzekerheden in de verkeers- en vervoersontwikkeling van de luchthaven. Vervolgens dient op basis van de vervoersprognose een financiële doorrekening in termen van kosten en opbrengsten plaats te vinden, om te bepalen

wanneer de luchthaven een *breakeven* resultaat bereikt. Het onderzoek valt daarmee uiteen in twee delen; een vervoersprognose en een financiële doorrekening daarvan.

### **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst de ontwikkeling van GAE in termen van verkeer en vervoer geschetst. Tevens wordt ingegaan op het huidige netwerk en de baanverlenging. In hoofdstuk 3 worden drie verschillende toekomstscenario's voor GAE geschetst, welke de basis vormen voor de verkeers- en vervoersprognoses. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de gehanteerde methodiek. Hoofdstuk 5 bevat de verkeers- en vervoersprognoses in elk van de scenario's tot 2025, alsmede de bijbehorende financiële doorrekeningen daarvan in termen van kosten en opbrengsten.

## 2 Groningen Airport Eelde

*De verkeers- en vervoersontwikkeling op Groningen Eelde Airport kende in het voorbije decennium een grillig verloop. Met de komst van Ryanair en Vueling naar de luchthaven in het voorjaar van 2012, steeg het aantal passagiersbewegingen sterk. Het aantal vliegtuigbewegingen liet desondanks een sterke daling zien, doordat vooral het lesverkeer afnam. In 2013 keert Vueling niet terug naar GAE. Ook BMI regional vertrekt begin 2013 van de luchthaven. Daarnaast zijn enkele bestaande transavia.com verbindingen naar Griekenland geschrapt. Ryanair breidt de totale wekelijkse frequentie in 2013 niet uit, maar is naar verwachting wel het hele jaar actief op de luchthaven. Na verlenging van de baan van 1.800 naar 2.500 meter kan ook direct met een vol beladen vliegtuig naar verder weg gelegen bestemmingen gevlogen worden.*

### 2.1 Passagiers

De passagiersvolumina van GAE laten het afgelopen decennium een wisselend beeld zien (zie Figuur 2.1). De volumina die een luchthaven verwerkt, zijn afhankelijk van verschillende factoren. Zo leidt economische groei over het algemeen tot een grotere vraag naar vliegreizen. Ook op GAE nam het volumina toe in de periode 2004-2008 van economische hoogconjunctuur. Vanaf het moment dat de economische situatie verslechterde namen de volumina weer af.

Daarnaast hebben beslissingen van luchtvaartmaatschappijen direct invloed op het volumina. In 2003 leidde de komst van Ryanair naar GAE bijvoorbeeld tot een flinke toename in het aantal (lijndienst)passagiers. Een jaar later vertrok Ryanair weer, wat direct zichtbaar werd in het passagiersvolumina. De terugkeer van Ryanair in 2012 had weer een positieve impuls op het volumina. Niet alleen de ontwikkelingen op de luchthaven zelf zijn van belang; ook die op concurrerende luchthavens beïnvloeden de volumina op GAE. De komst van Ryanair naar GAE heeft de aantrekkelijkheid van GAE vergroot en daarmee ook de concurrentiepositie van de luchthaven. Andersom kunnen ontwikkelingen op concurrerende luchthavens ook leiden tot een verslechterende concurrentiepositie voor GAE en daarmee een afnemend marktaandeel.

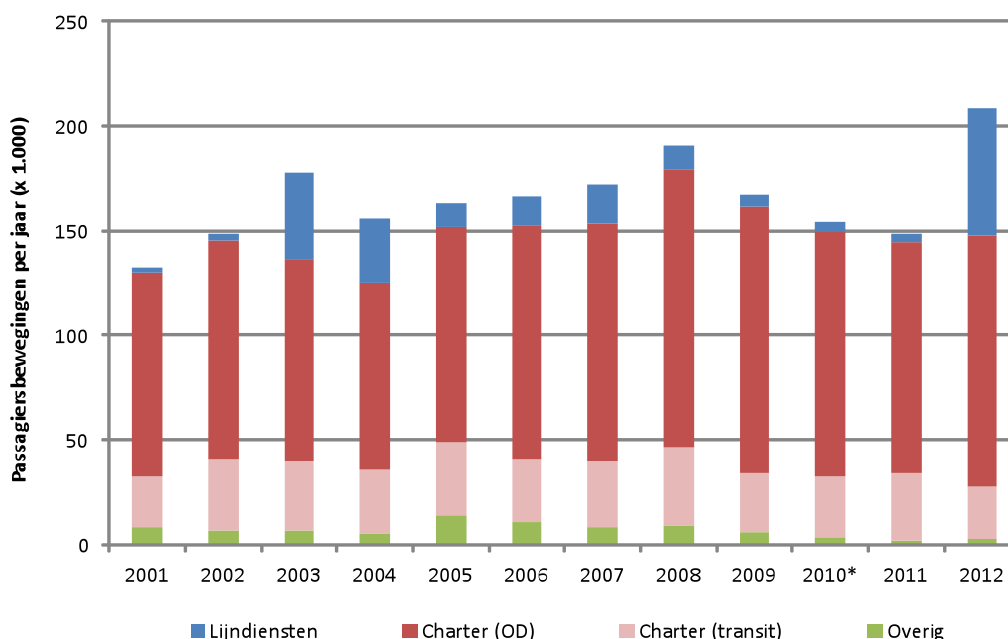
Een luchthaven heeft ten dele invloed op de eigen concurrentiepositie, bijvoorbeeld via de havengelden, parkeertarieven, het voorzieningenniveau en de marketingacties richting maatschappijen. Hoe meer maatschappijen een luchthaven aan zich weet te binden, hoe aantrekkelijker de luchthaven voor de reiziger wordt in termen van het bestemmingsaanbod en de ticketprijzen.

Tussen 2002 en 2012 verwerkte GAE circa 150.000 tot 190.000 passagiers per jaar. De overgrote meerderheid van deze passagiers bestond uit vakantiereizigers die met charters naar hun vakantiebestemming reisden. Circa 20 procent van de charterpassagiers op GAE bestaat uit zogenaamde transitpassagiers (Groningen Airport Eelde, 2008). Dit zijn passagiers waarvoor GAE niet de herkomst- of bestemmingsluchthaven is, maar die doorvliegen naar andere

Nederlandse luchthavens, zoals Rotterdam, Maastricht of Eindhoven.<sup>2</sup> De overige 80 procent bestaat uit zogenaamde OD-passagiers. Dit zijn passagiers waarvoor GAE de opstap- of uitstapluchthaven is; ofwel de luchthaven waar de vliegtreis begint of eindigt.

De komst van Ryanair naar GAE had in 2003 en 2004 tijdelijk een toename in het aantal lijndienstpassagiers tot gevolg. In 2012 is Ryanair teruggekeerd naar GAE. Ook Vueling voerde in 2012 voor het eerst vluchten uit vanaf GAE. Dat resulteerde in een toename van het aantal passagiersbewegingen van ruim 40 procent tot 208.660 (Groningen Airport Eelde, 2013a).

**Figuur 2.1** Ontwikkeling van het aantal passagiersbewegingen op GAE, 2001-2012



\* Aandelen OD en transit zijn voor 2010 niet bekend, alleen het totaal aantal charterpassagiers. Het aandeel transitpassagiers is ingeschat op 20 procent; ruwweg het percentage van de jaren daarvoor.

Bron: Groningen Airport Eelde (2008, 2010, 2011b, 2012b)

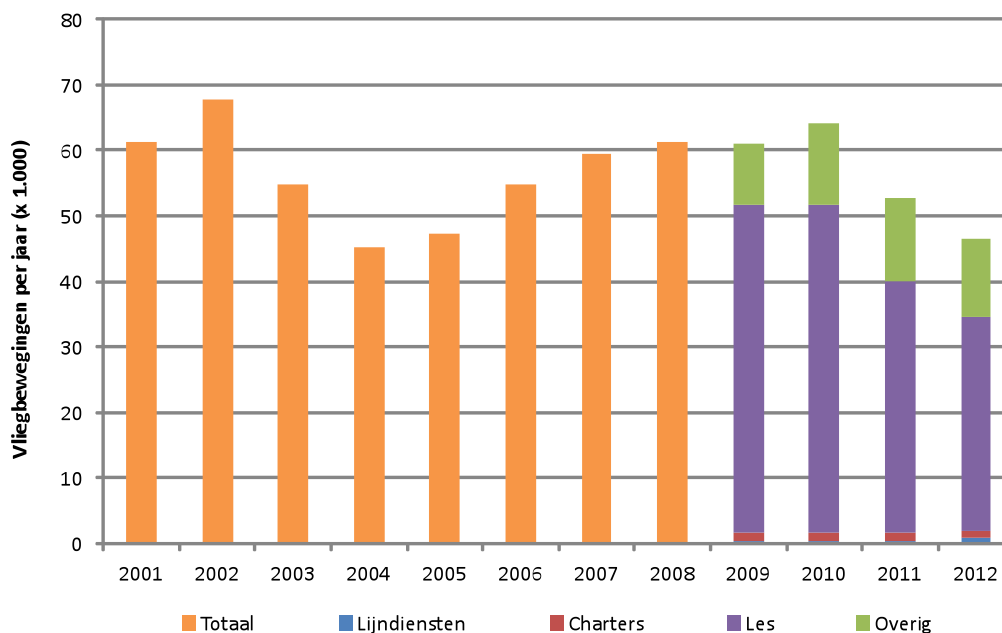
## 2.2 Vluchten

Het grootste deel van de vluchten (circa 75 procent) op GAE bestaat uit lesvluchten. Het commerciële passageverkeer is veel bescheidener. Het lesverkeer is in 2011 sterk afgenomen van circa 50.000 vluchten in 2010 tot minder dan 39.000 in 2011. Het lijndienst- en charterverkeer bleef in dezelfde periode nagenoeg constant.

<sup>2</sup> Transavia.com ontwikkelt al enige jaren samen met de touroperators de vakantiemarkt op regionale luchthavens. De Wit concludeerde in 2007 dat die regionale markten vooralsnog bescheiden van omvang zijn, waardoor alleen in uitzonderlijke gevallen toestellen volledige gevuld kunnen worden met vakantiegangers op één en dezelfde regionale luchthaven. In veel gevallen is transavia.com echter aangewezen op twee regionale markten om tot een rendabele bezettingsgraad te komen. Naast GAE worden ook op andere luchthavens met voldoende lange banen tussenstops gemaakt, zoals op Eindhoven, Maastricht en Rotterdam.

Het lijndienstverkeer kreeg in 2012 een impuls door de nieuwe vluchten van Ryanair en Vueling. Desondanks daalde het totale aantal vluchten in 2012 met 12 procent tot circa 46.500 (Groningen Airport Eelde, 2013a). De daling in het aantal lesvluchten was hier vooral debet aan.

**Figuur 2.2** Ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen op GAE, 2001-2012



Bron: Groningen Airport Eelde (2008, 2010, 2011b, 2012b), CBS Statline

Noot: Voor de jaren 2001-2008 kon geen onderscheid naar typen vluchten worden gemaakt op basis van de beschikbare gegevens.

## 2.3 Huidige dienstregeling

Onderstaande tabel bevat de dienstregeling van GAE in de winter van 2012/2013 en de zomer van 2013, voor zover bekend op het moment van schrijven.<sup>3</sup> Uit de tabel blijkt dat de meeste vluchten worden uitgevoerd met een Boeing 737-800. Wanneer de dienstregeling vergeleken wordt met de dienstregeling van een jaar eerder, dan valt op dat de Vueling vlucht naar Barcelona niet meer voorkomt. BMI regional staakt begin 2013 de verbinding met Aberdeen, waardoor ook die maatschappij van de luchthaven verdwijnt. Daarnaast keren de transavia.com vluchten naar Rhodos en Corfu niet terug in het zomerseizoen van 2013. Ryanair vervangt in het zomerseizoen de vluchten naar Marseille door vluchten naar Girona, ten noorden van Barcelona. In tegenstelling tot 2012 is Ryanair in 2013 het hele jaar actief op de luchthaven.

Bovengenoemde veranderingen in de dienstregeling leiden tot een daling in het aantal commerciële vliegtuigbewegingen van bijna 400 per jaar ten opzichte van 2012. De hiermee

<sup>3</sup> Vliegtuigmaatschappijen kennen doorgaans een zomer- en een winterdienstregeling. De zomerdienstregeling gaat meestal begin april in tot eind oktober. De winterdienstregeling wordt in november ingesteld en loopt tot eind maart. De zomerdienstregeling van chartermaatschappijen als transavia.com en Corendon start overigens pas vaak eind April/begin Mei. Alleen de Portugese bestemming Faro wordt al vanaf begin april door transavia.com aangeboden.

gepaard gaande daling in het aantal stoelbewegingen bedraagt bijna 18.000. Bij gelijk blijvende bezettingsgraden leidt dit tot een daling in het aantal passagiersbewegingen van bijna 12.000 ten opzichte van 2012.

**Tabel 2.1 Dienstregeling vanaf GAE winter 2012/2013 en zomer 2013**

Bestemming	Maatschappij	Toestel	Stoelen	Tussenstop	Frequentie / week		Range (nonstop)	
					Winter	Zomer	kms	min
Tenerife (South)	transavia.com	B737-8	186	Eindhoven	1	1	3381	290
Gran Canaria	transavia.com	B737-8	186	Eindhoven	2	2	3334	285
Antalya	transavia.com	B737-8	186	Rotterdam		1	2597	225
Antalya	transavia.com	B737-8	186	Maastricht		1	2597	225
Antalya	Corendon	B737-8	189	-		2	2597	225
Dalaman	transavia.com	B737-8	186	Maastricht		1	2507	215
Heraklion	transavia.com	B737-8	186	Maastricht		2	2455	210
Kos	transavia.com	B737-8	186	Rotterdam		2	2415	205
Faro	transavia.com	B737-8	186	-		2	2117	190
Malaga	transavia.com	B737-8	186	Rotterdam		1	2022	185
Mallorca	Ryanair	B737-8	189	-		2	1538	140
Mallorca	transavia.com	B737-8	186	-		2	1538	145
Girona	Ryanair	B737-8	189	-		2	1280	120
Bergamo	Ryanair	B737-8	189	-	2*	2	860	105
Salzburg	transavia.com	B737-7	186	-	1**		745	90
Innsbruck	transavia.com	B737-7	186	-	1**		736	85
Aberdeen	BMI regional	Embraer RJ135	36	-	3***		716	90

\* De Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) worden in de winter van 2013/2014 gestaakt (Groningen Eelde Airport, 2013c). Of de vluchten in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren is nog niet bekend.

\*\* Alleen van Januari – Maart 2013.

\*\*\* De vluchten naar Aberdeen zijn per 8 januari 2013 gestaakt. Oorzaak was een teruglopend aantal passagiers, voornamelijk uit de petrochemische industrie, waardoor *BMI regional* de route niet langer rendabel kon onderhouden.

Bron: Groningen Airport Eelde (2013b), OAG, Ryanair (2013b), Luchtvaartnieuws, bewerking: SEO Economisch Onderzoek

## 2.4 Baanverlenging

Groningen Airport Eelde is in de Luchtvaartnota aangewezen als een luchthaven van nationale betekenis. GAE krijgt de ruimte om zich te ontwikkelen tot een luchthaven die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van met name Noord-Nederland. Daartoe dienen de infrastructuur en voorzieningen op de luchthaven toegerust te zijn op het verwerken van groot handelsverkeer. GAE beschikte aan het begin van 2013 over een baan met een lengte van 1.800 meter en een baan met een lengte van 1.500 meter. De baan van 1.800 meter is in het voorjaar 2013 verlengd tot 2.500 meter.

## 2.5 Typen verkeer

De totale omvang van de luchtvaartgerelateerde variabele kosten en opbrengsten van GAE hangt af van de hoeveelheid verkeer dat de luchthaven te verwerken krijgt. De variabele kosten en opbrengsten verschillen per type vlucht. Zo zal een commerciële vlucht meer opbrengsten (landingsgelden, parkeergelden, bestedingen op de luchthaven) genereren dan een lesvlucht en kan een vlucht van een *low cost carrier* minder opbrengen dan een vlucht van een traditionele



netwerkmaatschappij.<sup>4</sup> Daarom is het van belang dat in de prognose onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende vormen van verkeer. Wij stellen voor de volgende vormen van verkeer te prognosticeren:

- *Low cost carriers*
- Charters & netwerkmaatschappijen<sup>5</sup>
- *General aviation* (inclusief lesvluchten)

### Point-to-point vluchten

Point-to-point vluchten zijn vluchten van charter en *low cost* maatschappijen. In tegenstelling tot de netwerkmaatschappijen opereren deze zij niet vanuit één (of meerdere hubs) en proberen zij ook niet om aankomende en vertrekkende vluchten zoveel mogelijk op elkaar aansluiten teneinde een zo optimaal mogelijk overstapproduct te kunnen bieden. Op point-to-point vluchten reizen dan ook nauwelijks passagiers die na landing overstappen op een andere vlucht.

### Feedervluchten

Een feedervlucht is een vlucht van een netwerkmaatschappij naar zijn hub, welke aldaar aansluit op de rest van het netwerk. Feedervluchten ‘voeden’ de hub als het ware met verkeer. De hubcarriers consolideren passagiers vanuit meerdere (kleinere) markten op hun hub en zorgen op die manier voor voldoende volume om hun intercontinentale vluchten te vullen. Een nieuwe feedervlucht vanaf GAE naar een grote Europese hubluchthaven zou het verbindingennetwerk van GAE sterk kunnen uitbreiden.

Idealiter wordt een feeder meerdere keren per dag uitgevoerd om optimaal aan te sluiten op de verschillende vertrekkende en aankomende vluchten op de hubluchthaven. Ook de geografische locatie van de hub ten opzichte van de herkomst- en bestemming is van belang. Bij voorkeur ligt de hub op de route tussen de herkomst en de eindbestemming, zodat de vliegtijd niet veel langer is dan die van een directe vlucht. In het algemeen geldt dat hoe korter de transfertijd op de hub en hoe korter de omvliegtijd, hoe aantrekkelijker het indirecte alternatief is voor de passagier. De mindere aantrekkelijkheid van indirecte vluchten ten opzichte van directe vluchten wordt doorgaans (deels) gecompenseerd met lagere tarieven.

Een overstappassagier brengt daardoor minder op dan een passagier die direct vliegt. Daarnaast zijn de kosten van het vervoeren van een overstappassagier ook hoger. Een tussenstop leidt immers tot een langere reistijd en daarmee tot hogere personeels- en brandstofkosten. De tussenstop zorgt bovendien voor extra uitgaven aan landingsgelden.

Hierdoor streven maatschappijen op feedervluchten naar een zeker aandeel OD-passagiers; ofwel passagiers waarvoor de hubluchthaven het eindpunt van de reis is en daar dus niet overstappen

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld doordat een *low cost carrier* lagere landingsgelden heeft bedongen voor vluchten met een korte omdraaitijd.

<sup>5</sup> Waar charters in het verleden vooral ongeregelde diensten uitvoerden, vliegen deze maatschappijen steeds meer via een vaste dienstregeling. Ook verkopen chartermaatschappijen in toenemende mate *seat-only* tickets en beperken zich dus niet alleen meer tot pakketreizen. Charters zijn daarmee steeds meer op traditionele maatschappijen gaan lijken. Daarom ligt het voor de hand charters en netwerkmaatschappijen samen te nemen.

op een volgende vlucht. Voor GAE betekent dit dat een feeder naar een Europese hub ook een substantieel deel OD-passagiers moet bevatten. We zullen hieronder de meest voor de hand liggende feederlijnen nader beschouwen:

#### *Schiphol en Parijs*

In het verleden voerde KLM feedervluchten uit van GAE naar Schiphol. Deze vluchten sloten aan op het Europese en intercontinentale KLM-netwerk vanaf Schiphol, waardoor het aantal bestemmingen dat vanaf GAE door de lucht kon worden bereikt sterk toenam. De feeders bleken echter weinig succesvol, voornamelijk vanwege de relatief hoge prijsstelling die werd gehanteerd. De beperkte markt in combinatie met een schaarste aan slots<sup>6</sup> in de ochtendpiek (De Wit, 2006) deed KLM besluiten de feeder te staken. Ook de KLM-feeders tussen Schiphol en Maastricht zijn enige tijd geleden gestaakt. Vorig jaar kondigde de nieuwe maatschappij Maastricht Airlines aan weer vluchten uit te gaan voeren tussen Maastricht en Schiphol. Door problemen met de levering van toestellen, kwam deze verbinding echter nooit van de grond en ging de maatschappij al failliet voordat er een vlucht was uitgevoerd.

Het lijkt niet waarschijnlijk dat KLM in de toekomst de kostbare slots opgeeft zolang de markt uit het Noorden toch wel voor Schiphol kiest. Om dezelfde reden is het onwaarschijnlijk dat fusiepartner Air France een feeder start tussen GAE en zijn hub Parijs. De trein kan momenteel als alternatieve feeder vanuit het Noorden naar Schiphol worden gezien. Schiphol is met het gereedkomen van de Hanzelijn alleen maar beter bereikbaar geworden vanuit het Noorden. Recent heeft KLM nog bevestigd geen markt te zien in binnenlandse vluchten. KLM is dan ook niet van plan om vluchten naar GAE of Maastricht weer op te nemen in de dienstregeling (Oved en De Ligt, 2012). Pas als een concurrerende feeder vanaf GAE wordt opgestart, zal KLM in actie komen om de markt uit het Noorden veilig te stellen (De Wit, 2006).

#### *Londen*

Een feedervlucht door British Airways op Londen Heathrow is zeer onwaarschijnlijk. Alle capaciteit op Londen Heathrow wordt reeds benut. De kosten van slots (landingsrechten) zijn daardoor hoog opgelopen. Dit heeft ertoe geleid dat op Heathrow vooral grotere vliegtuigtypes worden ingezet op routes waar de opbrengsten hoog zijn. De lokale markt tussen GAE en Londen gecombineerd met de overstapmarkt via Londen is waarschijnlijk te beperkt om een hoogfrequente feeder rendabel te kunnen uitvoeren met een groot vliegtuigtype. Daar komt bij dat de hoge tarieven op Heathrow een beperkend effect hebben op de lokale markt. Vooral de niet-zakelijke passagiers uit het verzorgingsgebied van GAE kiezen mogelijk liever voor een alternatief met een *low cost carrier* vanaf een verderweg gelegen luchthaven, zoals Bremen, Düsseldorf of Schiphol.

---

<sup>6</sup> Op luchthavens met schaarse baancapaciteit worden aan maatschappijen slots toegekend. Aan de slots is een slottijd verbonden; een tijdsperiode waarin een vliegtuig van de maatschappij mag starten of landen. Wanneer op bepaald moment van de dag de maximale baancapaciteit is bereikt, kan besloten worden voor het betreffende moment geen slots meer toe te kennen.

*Madrid, Rome, Kopenhagen en Berlijn*

Andere Europese hubluchthavens die mogelijk in aanmerking komen voor een feederlijn zijn: Madrid, Rome, Kopenhagen, Berlijn en Istanboel. Iberia biedt vanaf Madrid verbindingen aan naar New York, maar afgezien daarvan is het netwerk van Iberia niet heel aantrekkelijk voor de Noorderling; vanaf Madrid worden vooral Zuid-Amerikaanse bestemmingen aangeboden waar waarschijnlijk weinig vraag naar is vanuit Noord-Nederland. Ook Rome Fiumicino, Kopenhagen en Berlijn bieden vluchten aan naar New York, maar net als voor Madrid geldt dat het overige intercontinentale netwerk vanaf deze luchthavens weinig interessant is voor passagiers uit Noord-Nederland.

*Istanboel*

Istanboel biedt daarentegen wel een uitgebreid intercontinentaal netwerk naar bestemmingen waar vanuit het verzorgingsgebied veel vraag naar is. Istanboel is als hub ook gunstig gelegen voor indirecte verbindingen naar het Midden en Verre Oosten. Voor de bestemmingen in Noord- en Zuid-Amerika is de geografische locatie van Istanboel minder gunstig. Het kleinste toestel waarmee de hubcarrier Turkish Airlines, de feedervluchten kan uitvoeren is een Airbus A319 met 124 stoelen. Uitgaande van een bezettingsgraad van 70 procent zijn voor iedere dagelijkse vlucht 63.000 passagiersbewegingen nodig. Wanneer wordt aangenomen dat 70 procent daarvan overstapt naar een verdere bestemming, betekent dat dat circa 19.000 passagiersbewegingen beginnen of eindigen in Istanboel. Het is de vraag of dit mogelijk is met de huidige marktomvang tussen het verzorgingsgebied van GAE en Istanboel. Meerdere feedervluchten per dag lijken sowieso niet haalbaar met een Airbus A319 en de huidige marktomvang.

Hiervoor gaven we aan dat een hoogfrequente feeder de voorkeur verdient, omdat dit de overstaptijden op de hub reduceert en daarmee aantrekkelijker verbindingen mogelijk maakt. Bij een dagelijkse feedervlucht, zullen de overstaptijden op Istanboel voor veel verbindingen naar het oosten relatief lang worden, wat resulteert in een relatief slecht overstapproduct. Zeker wanneer men in ogenschouw neemt dat alle belangrijke intercontinentale bestemmingen direct, dus zonder overstap en omvliegen, via Schiphol worden aangeboden. Het kwalitatief mindere product via Istanboel, kan toch aantrekkelijk in de markt worden gezet met lage tarieven. Turkish Airlines staat bekend om zijn relatief lage tarieven op indirecte vluchten via Istanboel. Mogelijk kan het de verbindingen op die manier toch aantrekkelijk maken. Daar zullen dan wel vooral de niet-zakelijke reizigers gebruik van maken. Zakelijke passagiers geven de voorkeur aan snelle (directe) verbindingen en zijn bereid daarvoor dieper in de buidel te tasten. Dit betekent dat indirecte verbindingen nauwelijks bijdragen aan de aantrekkelijkheid van Noord-Nederland als vestigingsplaats.

*Frankfurt*

Frankfurt is een andere grote Europese hub, op relatief korte afstand van GAE, met bovendien een zeer uitgebreid intercontinentaal netwerk. Er is echter zeer weinig lokale vraag vanuit het verzorgingsgebied van GAE voor vluchten naar Frankfurt. Hiervoor werd al opgemerkt dat een hubcarrier ernaar streeft om een deel van de stoelen te vullen met lokaal verkeer, omdat die

relatief veel geld opbrengen. Dit in tegenstelling tot transferpassagiers. Vanwege de beperkte lokale vraag lijkt een feeder op Frankfurt eveneens onwaarschijnlijk.

Op basis van voorgaande analyse achten wij de kans klein dat een feedervlucht wordt gestart vanaf GAE. Daarom zal hier in de analyse geen rekening mee worden gehouden.

### **Vracht**

GAE verwerkt momenteel geen vracht. Volgens de luchthaven kan daar verandering in komen nu de baan is verlengd. In het businessplan wordt na de verlenging uitgegaan van een maximum volume van 40.000 ton vracht per jaar (Groningen Airport Eelde, 2008). Tegelijkertijd plaatst de luchthaven daarbij de kanttekening dat het moeilijk zal zijn een positie te veroveren in de vrachtmarkt. Ten eerste omdat de luchthaven momenteel nog geen vracht verwerkt en ten tweede vanwege de grote concurrentie binnen de vrachtmarkt. Het verzorgingsgebied voor vracht is vele malen groter dan voor passagiers, vanwege het feit dat vracht over grote afstanden door heel Europa wordt vervoerd per vrachtwagen (trucking).

Daarnaast speelt nog een aantal andere factoren in het nadeel van regionale luchthavens als GAE voor het verwerken van vracht. Ten eerste is GAE relatief excentrisch gelegen, waardoor andere luchthavens als Schiphol en bijvoorbeeld Maastricht (de enige regionale luchthaven in Nederland met een substantiële vrachtoperatie<sup>7</sup>) een concurrentievoordeel hebben. Ten tweede is de hoeveelheid retourlading vanaf GAE naar verwachting beperkt, wat de luchthaven voor vrachtmaatschappijen minder interessant maakt voor een vrachtoperatie. De hoeveelheid retourlading is het grootst op luchthavens met een cluster van expediteurs en logistieke dienstverleners, zoals op een grote hubluchthaven als Schiphol (De Wit, 2007). Ten derde veroorzaken vrachtvliegtuigen veelal meer geluid dan passagiersvliegtuigen, waardoor zij een relatief groot deel van de geluidsruimte rondom luchthavens opsouperen. Ten vierde worden de mogelijkheden voor vrachtvluchten beperkt doordat de luchthaven geen nachtelijke openstelling kent (Buck Consultants International, 2005) en veel vrachtmaatschappijen dat wel eisen.

Daar komt nog bij dat de huidige economische situatie de vooruitzichten voor luchtvracht op GAE beperkt. Bij een economische teruggang is de daling in vrachtvolumes substantieel groter dan de daling in passagiers. Niet alleen omdat er minder geproduceerd en geconsumeerd wordt, maar ook vanwege het feit dat er voor goedkopere vervoersmethoden wordt gekozen, zoals de zeevaart.

Tenslotte zijn voor een vrachtoperatie grote investeringen op de luchthaven nodig. De financiering daarvan zou gegeven bovenstaande factoren en de rode cijfers die de luchthaven schrijft, wel eens heel moeilijk kunnen worden. Kortom, de vooruitzichten voor vracht lijken beperkt. Dit betekent dat wij de stelling van de luchthaven onderschrijven dat het moeilijk zal zijn een positie binnen de vrachtmarkt te veroveren (Groningen Airport Eelde, 2003, 2008). Het veronderstellen van bepaalde vrachtvolumes berust naar ons idee vooral op speculatie. Daarom wordt ervoor gekozen om vracht in de analyse buiten beschouwing te laten.

---

<sup>7</sup> Bron: CBS Statline.

## 3 Scenario's

*De toekomst van een luchthaven als GAE is, zeker in het huidige economische klimaat, zeer onzeker. Daarom zal met verschillende toekomstscenario's worden gewerkt. De scenario's verschillen in het tempo waarin GAE zich ontwikkelt in termen van vliegtuigbewegingen.*

De frequentieniveaus in 2013 vormen het uitgangspunt voor de modelberekeningen in hoofdstuk 4. De niveaus zijn bekend voor zowel GAE (zie paragraaf 2.3) als voor de concurrerende luchthavens op basis van de *Official Airlines Guide* (OAG). Het totale frequentieniveau op GAE ligt in 2013 nagenoeg op hetzelfde niveau als in 2012. In 2013 wordt een aantal routes op GAE gestaakt ten opzichte van 2012 (Rhodos, Corfu, Barcelona en Marseille).<sup>8</sup> Daar staat echter een nieuwe route naar Girona tegenover. Bovendien was Ryanair in 2012 pas vanaf Mei actief, terwijl de maatschappij naar verwachting heel 2013 vanaf GAE opereert.

De toekomst van een luchthaven zoals GAE na 2013 is, zeker in het huidige tijdsgewricht, zeer onzeker. Daarom zal voor de zichtjaren 2018 en 2025 met drie verschillende toekomstscenario's worden gewerkt. Voor elk scenario wordt het aantal vliegtuigbewegingen en de daarbij bijbehorende passagiersaantallen geprognosticeerd. De scenario's verschillen in het tempo (gemiddeld, hoog en laag) waarin GAE zich ontwikkelt in termen van vliegtuigbewegingen. Deze scenario's worden in dit hoofdstuk besproken.

### 3.1 Business-as-usual (gemiddelde groei)

In het eerste scenario wordt verondersteld dat de ontwikkeling van *low cost carriers* en charters/netwerkmaatschappijen op GAE en op omliggende luchthavens na 2013 een autonoom groeipad volgen. Tabel 3.1 bevat de groeiverwachtingen van Airbus, Boeing en ACI.

Tabel 3.1 Groeiverwachtingen luchtvaart

	Boeing	Airbus	Airports Council International (ACI)
Periode	2012-2031	2012-2031	2007-2027
Eenheid	RPK	Passagiers	Passagiers
Wereldwijd	5,0%	4,7%	4,2%
Van/naar Europa totaal	4,1%	4,1%	3,4%
<b>Intra Europa</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,4%</b>	-

Bron: Boeing (2012), Airbus (2012); Airports Council International (2008)

De verwachtingen verschillen in de perioden en eenheden waarop ze betrekking hebben. Boeing prognosticeert bijvoorbeeld het aantal *Revenue Passenger Kilometers* (RPKs); het aantal betalende passagiers vermenigvuldigd met de gevlogen afstand, terwijl Airbus en ACI het aantal passagiers prognosticeert. Doorgaans worden in luchtvaartprognoses de verwachtingen van Boeing en

<sup>8</sup> De Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) worden in de winter van 2013/2014 gestaakt (Groningen Airport Eelde, 2013c). Op het moment van analyse was dit nog niet bekend, waardoor hier geen rekening mee is gehouden. Het is nog onduidelijk of de vluchten naar Bergamo in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren.

Airbus gehanteerd. Ondanks de verschillende eenheden waarop de verwachtingen betrekking hebben, verschillen de prognoses van beide vliegtuigbouwers nauwelijks van elkaar.

Aangezien een regionale luchthaven als GAE zich voornamelijk richt op vluchten naar Europese bestemmingen, zijn hiervoor de intra-Europese groeiverwachtingen het meest relevant. Voor het commerciële passageverkeer hanteren wij in het *Business-as-usual* scenario daarom een jaarlijks groeipercentage van 3,5 procent op de frequentieniveaus van GAE en de concurrerende luchthavens na 2013. Dit percentage komt overeen met de gemiddelde jaarlijkse groei op GAE in de periode tussen 2002 en 2012.

Het is moeilijk in te schatten op welke routes de frequentiegroei van 3,5 procent per jaar zich tussen 2013 en 2025 precies voordoet en welke maatschappijen daarvoor verantwoordelijk zijn. Dit betreft een redelijk gunstige aanname, omdat vooral de groeimogelijkheden voor het chartersegment beperkt zijn. Dit segment staat onder druk vanwege concurrentie van *low cost carriers*. Uit onderzoek is bovendien gebleken dat de markt voor *low cost carriers* als Ryanair en easyJet in West-Europa verzadigd raakt. Zij zoeken daardoor in toenemende mate dunnere verderweg gelegen markten op en bedienen deze tegen lagere frequenties (Wit en Zuidberg, 2012). Dat betekent dat zij zich niet alleen steeds meer op typische chartermarkten gaan begeven, maar dat het ook steeds moeilijker zal worden voor chartermaatschappijen om kansrijke niches te vinden.

Het aantal passagiersbewegingen kan sterker of minder sterk groeien dan het aantal vliegtuigbewegingen en is afhankelijk van het type verkeer dat zich op de luchthaven aandient en de concurrentie van omliggende luchthavens. Bestaat de groei voornamelijk uit verkeer van *low cost carriers*, met lage tarieven, dan verbetert de concurrentiepositie van de luchthaven ten aanzien van de bestemmingen die door deze *low cost carriers* worden aangeboden. Dit zal leiden tot substitutie van verkeer van (duurdere) concurrerende luchthavens en tot “marktgeneratie”.<sup>9</sup>

Wanneer *low cost carriers* juist op concurrerende luchthavens groeien, heeft dat een verslechtering van de concurrentiepositie van GAE tot gevolg. Dit leidt juist tot substitutie van GAE naar desbetreffende luchthavens. Door de toevoeging van extra *low cost* aanbod zal tevens marktgeneratie optreden in het verzorgingsgebied, maar deze ‘nieuwe’ reizigers zullen vooral voor het goedkope aanbod kiezen. In de prognose wordt rekening gehouden met dergelijke substitutie- en generatie-effecten.

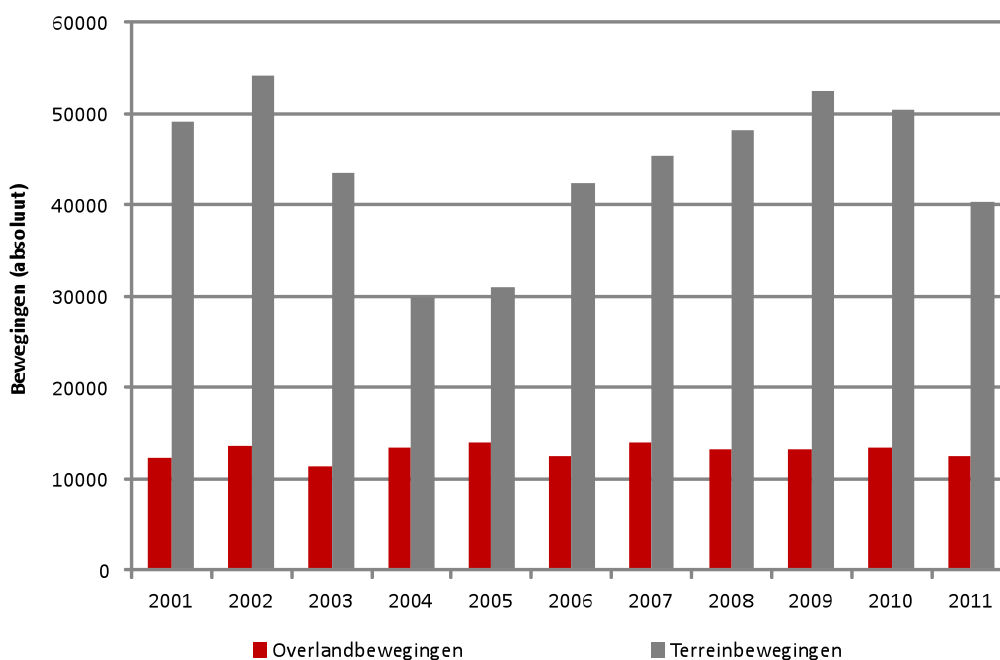
In het *Business-as-usual* scenario neemt het aantal vliegtuigbewegingen van alle maatschappijen en op alle luchthavens met 3,5 procent per jaar toe. Daardoor wordt geen van de luchthavens in relatieve zin aantrekkelijker dan een andere luchthaven en blijven de concurrentieverhoudingen gehandhaafd. Ticketprijzen blijven daardoor nagenoeg constant, waardoor in dit scenario geen extra markt vraag noch substitutie van passagiers tussen luchthavens te verwachten is.

---

<sup>9</sup> Doordat *low cost carriers* vliegtickets tegen lagere kosten aanbieden, worden vliegtrips bereikbaar voor meer mensen. Bestaande luchtreizigers gaan hierdoor mogelijk vaker vliegen. Dit leidt tot een extra vraag naar luchtvervoer vanuit het verzorgingsgebied, ook wel marktgeneratie genoemd.

Het *General aviation* segment op GAE bestaat voornamelijk uit lesverkeer. Figuur 3.1 laat de ontwikkeling in het aantal terreinbewegingen<sup>10</sup> op GAE zien, welke een zeer sterke relatie vertonen met het lesverkeer. Het aantal terreinbewegingen laat sterke fluctuaties zien in de periode 2001-2011, zowel in positieve als in negatieve zin. De fluctuaties volgen ruwweg de economische conjunctuur. De cijfers laten geen structurele groei of krimp zien.

**Figuur 3.1** Ontwikkeling overland- en terreinbewegingen GAE, 2001-2011



Bron: CBS Statline, bewerking SEO

In 2011 bedroeg het aantal terreinbewegingen circa 40.000. Door de economische crisis zijn de voorbije jaren meer piloten opgeleid dan waar de markt om vroeg. Daardoor is een overschot aan piloten ontstaan en is de baanzoekduur opgelopen van enkele maanden vóór de crisis tot 1,5 a 2 jaar nu (Volkskrant, 2012). Hierdoor is de arbeidsmarktpositie voor piloten verslechterd en worden er minder piloten opgeleid. Hiervoor werd al aangegeven dat de daling in het aantal vliegtuigbewegingen op GAE vooral werd veroorzaakt door een daling in het lesverkeer. Het lesverkeer voor 2012 wordt geraamd op 31.500. Voor 2013 wordt een stagnatie verwacht. De vraag naar piloten zal op termijn wel weer aantrekken, gezien de positieve vooruitzichten voor de luchtvaart op de middellange termijn (zie Tabel 3.1). Aangenomen wordt dat het lesverkeer zich in 2018 heeft hersteld tot circa 45.000 per jaar; het gemiddelde van het aantal terreinbewegingen in de periode 2001-2011 en dat dit aantal tot 2025 blijft gehandhaafd.

Ook voor de andere segmenten binnen de *General aviation*, zoals privévluchten en klein zakelijk verkeer wordt een stagnatie verwacht. Voor 2013 gaan we daarom uit van 13.000 bewegingen.

<sup>10</sup> Dit zijn vluchten waarbij het betreffende toestel opstijgt, een rondje vliegt en vervolgens weer landt op dezelfde luchthaven, zoals bijvoorbeeld het geval is bij rondvluchten, fotovluchten en de meeste lesvluchten. Bij overlandbewegingen vindt de landing plaats op een andere luchthaven dan de vertrekvluchten.

We veronderstellen dat dit verkeer, net als het intra-Europese passageverkeer, vervolgens met 3,5 procent per jaar groeit.

### 3.2 Ryanair breidt uit (hoge groei)

In dit scenario wordt aangenomen dat een *low cost carrier* flink uitbreidt op GAE. In dit geval nemen we aan dat Ryanair uitbreidt op de luchthaven, omdat deze *low cost* maatschappij al actief is op GAE, maar het zou net zo goed een soortgelijke maatschappij kunnen zijn. De uitbreidingsmogelijkheden van een luchtvaartmaatschappij zijn niet onbeperkt op GAE, maar hangen af van de marktvrage in het verzorgingsgebied naar de aangeboden bestemmingen en de concurrentie van omliggende luchthavens op elk van deze bestemmingen. In de modelexercitie in hoofdstuk 4 berekenen we welke bestemmingen Ryanair rendabel kan aanbieden. Allereerst kijken we echter naar de snelheid waarmee Ryanair zich heeft ontwikkeld op verschillende luchthavens in Nederland, België en Duitsland.

#### Ontwikkeling van Ryanair op Eindhoven, Charleroi en Niederrhein (Weeze)

Figuur 3.2 laat de ontwikkeling van de Ryanair-operaties zien op de bases Eindhoven, Charleroi en Niederrhein tussen 2001 en 2012. Ryanair was in 1997 al actief op Charleroi en stelde er in 2001 een basis in<sup>11</sup>. Momenteel is Charleroi één van de grootste bases van de *low cost carrier*. De maatschappij heeft de operatie op Charleroi sinds 2007 flink uitgebreid. In 2003 startte Ryanair operaties op Niederrhein en ook hier vestigde de maatschappij vier jaar later een basis. Ook op Niederrhein liet Ryanair een aanzienlijke groei zien sinds 2007. Daar kwam in 2010 echter een eind aan. De introductie van de Duitse ticketbelasting was aanleiding voor Ryanair om een aantal lijndiensten te schrappen. Ryanair is sinds 2002 actief op Eindhoven. In tegenstelling tot Charleroi en Niederrhein, maakt Eindhoven een meer bescheiden, maar wel gestage groei door. Eindhoven fungeert momenteel (nog) niet als basis van Ryanair.

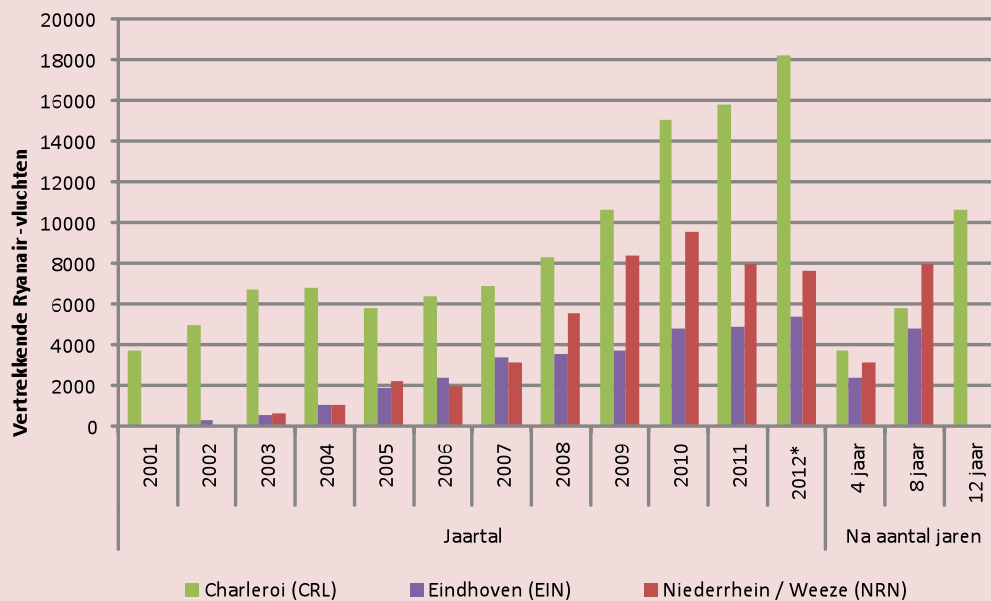
Ryanair opereert momenteel vanaf 50 bases verspreid over Europa. Op sommige van deze bases is de Ryanair-operatie echter beperkter dan op luchthavens die niet als basis fungeren. Dat betekent dat een basis niet per definitie meer Ryanair-verkeer verwerkt dan een luchthaven waar de maatschappij geen vliegtuigen heeft gestationeerd.

Figuur 3.2 laat eveneens het aantal vertrekkende Ryanair-vluchten zien 4, 8 en respectievelijk 12 jaar nadat de maatschappij begon met de vluchtuitvoering vanaf elk van de luchthavens. Hieruit blijkt dat in het 4e volledige jaar circa 3.000 vertrekkende vluchten werden uitgevoerd. Na 8 jaar was dit verdubbeld tot gemiddeld circa 6.000 vluchten. Charleroi (als enige al meer dan 12 jaar een bestemming van Ryanair) laat ook na 12 jaar weer bijna een verdubbeling zien van het aantal vertrekkende vluchten.

<sup>11</sup> Een basis is een luchthaven waar de maatschappij vliegtuigen heeft gestationeerd, ofwel een luchthaven waar de vliegtuigen 's ochtends als eerste vertrekken en 's avonds als laatste weer terugkeren.



**Figuur 3.2** Ontwikkeling Ryanair-verkeer op Eindhoven, Niederrhein en Charleroi, 2001-2012



Bron: OAG, bewerking SEO

\* Laatste twee maanden van 2012 geprognosticeerd op basis van eerdere jaren.

Het aantal vertrekkende Ryanair-vluchten vanaf GAE is momenteel nog beperkt. Milaan Bergamo wordt het hele jaar door 2 keer per week aangevlogen.<sup>12</sup> Palma de Mallorca wordt in het zomerseizoen 2 keer per week aangevlogen. Marseille werd in de zomer van 2012 aangeboden, maar wordt in 2013 vervangen door een tweewekelijkse vlucht naar Girona. Het totaal aantal vertrekkende Ryanair-vluchten komt daarmee op jaarbasis op circa 230. Ter vergelijking, Eindhoven en Niederrhein verwerkten in het eerste volledige jaar dat Ryanair actief was respectievelijk 556 en 1.083 vluchten. De vluchtuitvoering op GAE is na één jaar dus niet zo'n groot succes als op luchthavens als Eindhoven en Niederrhein. Uit onderzoek is ook gebleken dat de markt voor *low cost carriers* als Ryanair en easyJet in West-Europa verzadigd raakt. In toenemende mate opereren zij in dunnere markten, tegen lagere frequenties (Wit en Zuidberg, 2012).

Wanneer we alle frequentie-uitbreidingen op luchthavens die tussen 2003 en 2007 aan het Ryanair netwerk zijn toegevoegd beschouwen, dan blijken de frequenties na vijf jaar gemiddeld ruim verdrievoudigd (+202 procent). Desondanks mag niet zonder meer worden aangenomen dat de Ryanair-capaciteit verdubbelt. Ten eerste voegt Ryanair de komende jaren geen extra capaciteit toe aan het netwerk (zie ook hoofdstuk 5). Ten tweede verschillen de capaciteitsontwikkelingen van Ryanair sterk tussen luchthavens. In relatief veel gevallen staakt Ryanair nog in het eerste of tweede jaar de vluchtuitoefening vanaf een nieuwe luchthaven. Ter illustratie, in 2003 startte Ryanair op 28 nieuwe luchthavens één of meerdere operaties. In

<sup>12</sup> De Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) worden in de winter van 2013/2014 gestaakt (Groningen Airport Eelde, 2013c). Op het moment van analyse was dit nog niet bekend, waardoor hier geen rekening mee is gehouden. Het is nog onduidelijk of de vluchten naar Bergamo in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren.

hetzelfde jaar werden twee van die luchthavens alweer verlaten; in het jaar daarop nog eens zeven anderen, waaronder GAE. Ook op de luchthavens die aangehaakt bleven aan het Ryanair netwerk zijn de verschillen groot. Sommige luchthavens lieten een zeer sterke frequentiegroei zien, terwijl andere luchthavens sinds het eerste jaar alleen maar zijn gekrompen in aantal Ryanair frequenties. Ryanair houdt de opbrengsten van iedere operatie nauwlettend in de gaten. Voldoen deze niet aan een bepaald criterium, dan wordt de operatie onherroepelijk gestaakt.

Uit de modeloefening in hoofdstuk 4 blijkt dat onder gunstige veronderstellingen, het aantal Ryanair frequenties toeneemt van circa 4 per week in 2013 tot circa 14 en 23 per week in respectievelijk 2018 en 2025 (zie Tabel 3.2). De frequentiegroei in de eerste jaren is daardoor duidelijk het grootst, gemiddeld 26 procent per jaar tussen 2013 en 2018 en zwakt daarna af tot gemiddeld 15 procent per jaar tussen 2013 en 2025. Dit komt ruwweg overeen met de gemiddelde frequentiegroei van Ryanair op andere luchthavens. De gunstige veronderstellingen hebben betrekking op: de gehanteerde ticketprijzen van Ryanair (50 procent lager dan netwerkmaatschappijen 20 procent lager dan charters), de bezettingsgraad van minimaal 78 procent<sup>13</sup>, het feit dat *low cost carriers* op concurrerende luchthavens slechts het autonome groeipad van 3,5 procent volgen en de aanname dat de maatschappij capaciteit heeft om op GAE uit te breiden en de vluchten in het netwerk van de maatschappij passen. Gezien de gunstige veronderstellingen waarmee is gerekend, moeten de frequentieniveaus in Tabel 3.2 als bovengrenzen worden beschouwd.

**Tabel 3.2 Verondersteld Ryanair netwerk vanaf GAE in *Ryanair breidt uit* scenario**

Bestemming	Toestel	Zitplaatsen	Frequentie per week (gemiddeld)		
			2013	2018	2025
Mallorca	Boeing 737-8	189	1	1	1
Milaan (Bergamo)*	Boeing 737-8	189	2	2	2
Rome (Ciampino)	Boeing 737-8	189		2	2
Madrid	Boeing 737-8	189		2	3
Londen (Stansted)	Boeing 737-8	189		3	4
Girona	Boeing 737-8	189	1	4	5
Dublin	Boeing 737-8	189			2
Manchester	Boeing 737-8	189			2
Edinburgh	Boeing 737-8	189			2
<b>Totaal</b>			<b>4</b>	<b>14</b>	<b>23</b>

\* De Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) worden in de winter van 2013/2014 gestaakt (Groningen Airport Eelde, 2013c). Op het moment van analyse was dit nog niet bekend, waardoor hier geen rekening mee is gehouden. Indien de vluchten niet worden vervangen door een gelijkwaardig alternatief, zijn de geprognosticeerde passagiersaantallen en luchthavenopbrengsten te hoog ingeschat, wat betekent dat de luchthaven later een *breakeven* bedrijfsresultaat bereikt dan weergegeven in hoofdstuk 5. Het is nog onduidelijk of de vluchten naar Bergamo in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het aantal bestemmingen neemt toe van 3 in 2013 naar maximaal 9 in 2025. In de eerste jaren kunnen de 'krenten uit de pap worden gehaald'. Daarna zal nog maar een beperkt aantal bestemmingen rendabel aan het Ryanair netwerk kunnen worden toegevoegd. Dat betekent dat slechts een beperkt aantal Europese bestemmingen rendabel aan het Ryanair netwerk kan worden toegevoegd. De marktvrage op andere Europese bestemmingen is in de nabije toekomst onvoldoende groot voor een rendabele exploitatie. Intercontinentale bestemmingen vereisen voor een rendabele exploitatie een grotere marktvrage dan Europese bestemmingen, doordat

<sup>13</sup> Ryanair haalt jaarlijks een gemiddelde bezettingsgraad van 82% op haar vluchten (Ryanair, 2013a).

deze minimaal dagelijks worden aangeboden met een relatief groot toestel. Voor geen enkele intercontinentale bestemming is de marktvraag vanuit het Noorden toereikend voor een point-to-point verbinding. Dat betekent dat intercontinentale bestemmingen alleen rendabel worden bediend via een hubluchthaven. In hoofdstuk 2 werd echter al aangegeven dat een feedervlucht op een Europese hub niet heel waarschijnlijk is.

Op de concurrerende luchthavens volgen de netwerken van de *low cost carriers* het autonome groeipad. Deze aanname werkt in het voordeel van GAE. Zou ook voor concurrerende luchthavens worden aangenomen dat het *low cost* verkeer daar sneller groeit dan de veronderstelde 3,5 procent per jaar, dan zou dat een negatief effect hebben op de ontwikkelingen op GAE. Het betekent immers dat de concurrentie van goedkope alternatieven in het verzorgingsgebied toeneemt, wat ten koste gaat van het marktaandeel van GAE. We komen hier in paragraaf 5.1.2 uitgebreid op terug. De overige typen verkeer groeien in dezelfde mate als in het *Business-as-usual* scenario.

In tegenstelling tot het *Business-as-usual* scenario, treden in dit scenario wel generatie- en substitutie-effecten op. Daarvoor is een drietal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste krijgt het *low cost* segment in dit scenario een groter aandeel in het totale verkeer, iets wat niet het geval is op de concurrerende luchthavens. Daardoor daalt de gemiddelde ticketprijs op GAE ten opzichte van deze luchthavens. Ten tweede ziet een deel van de passagiers in het verzorgingsgebied van GAE de kosten van het voortransport<sup>14</sup> dalen als gevolg van de uitbreiding van het netwerk vanaf GAE. Passagiers uit de omgeving van GAE kunnen in dit scenario binnen enkele jaren vanaf GAE naar Londen vliegen, terwijl zij in de andere scenario's aangewezen blijven op andere luchthavens, zoals Schiphol of Bremen. Ten derde zorgt de forse uitbreiding van Ryanair op GAE ervoor dat het frequentieniveau op GAE sterker groeit dan op de concurrerende luchthavens. Door deze drie ontwikkelingen wordt GAE aantrekkelijker voor reizigers in het verzorgingsgebied en verbetert de concurrentiepositie van de luchthaven. Dit leidt zowel tot marktgeneratie als tot substitutie van passagiers van de concurrerende luchthavens naar GAE. Beide effecten worden meegenomen in de prognose in hoofdstuk 4.

### 3.3 Lelystad ontwikkelt zich (lage groei)

Aan de Alderstafel is overeengekomen dat Schiphol tot 2020 kan doorgroeien tot 510.000 bewegingen (Alders, 2008). De capaciteitsvraag op dat moment wordt echter geraamd op 580.000 bewegingen. Het kabinetsbeleid is erop gericht hier ruimte voor te scheppen. Dit gebeurt door 70.000 bewegingen te accommoderen op de luchthavens van Eindhoven en Lelystad.<sup>15</sup> Deze luchthavens zouden het niet-mainportgebonden verkeer moeten accommoderen. Dit is het verkeer dat geen relatie heeft tot de mainport/hub Schiphol, zoals het charter en *low cost* verkeer. Voor Eindhoven zijn inmiddels afspraken gemaakt voor 25.000 bewegingen. De opgave voor Lelystad bedraagt daardoor op termijn uit 45.000 bewegingen (Alders, 2012).

<sup>14</sup> De kosten die met het landzijdige transport naar de luchthaven gepaard gaan.

<sup>15</sup> Eindhoven en Lelystad bleken op basis van een kosteneffectiviteitsonderzoek het meest geschikt om de 70.000 bewegingen te accommoderen. Lelystad scoorde vooral hoog vanwege het werkgelegenheidsperspectief, de nabijheid van het marktgebied van Schiphol en het beperkte hindereffect op de omgeving. Luchthavens als Enschede, Maastricht en Groningen bleken minder opportuun, vanwege hogere maatschappelijke kosten in het voor- en natransport (Decisio, 2009).

Op dit moment vinden er nog geen lijnvluchten plaats op Lelystad Airport. De luchthaven wordt voornamelijk gebruikt voor lesvluchten, rondvluchten, vliegtuighuur en speciale zakencharters. Uit het Aldersadvies over Lelystad is gebleken dat de luchthaven zich tot 2020 kan ontwikkelen tot een toeristische luchthaven met 35.000 tot 45.000 vliegtuigbewegingen (Binnenlands Bestuur, 2012). Enige tijd was onduidelijk of het luchtruim hiervoor voldoende ruimte bood. Dit blijkt nu wel het geval te zijn (Ministerie van I&M, 2012).

De eigenaar van de luchthaven, de Schiphol Group wil op korte termijn verder met de ontwikkeling van Lelystad. Dat houdt onder andere de instelling van luchtverkeersleiding in, een verlenging van de huidige asfaltbaan van 1.250 meter naar 2.100 meter en de ontwikkeling van faciliteiten om grotere toestellen (van het type Boeing 737 en Airbus A320) en circa 2 miljoen passagiers te verwerken. De procedures zullen volgens de planning eind 2014 zijn afgerond (Omroep Flevoland, 2012).

Volgens het Ministerie van I&M kan Lelystad Airport vanaf 2015 al een deel van de groei van Schiphol overnemen. Dit lijkt een wat ambitieuze planning, gegeven dat de procedures pas eind 2014 zijn afgerond en vervolgens de baan nog verlengd moet worden. In het *Lelystad ontwikkelt zich* scenario gaan wij ervan uit dat op zijn vroegst in 2018 voldoende capaciteit op Lelystad beschikbaar is en Ryanair de hele operatie op dat moment in één keer overhevelt van GAE naar Lelystad.<sup>16</sup> Gevolg daarvan is dat GAE er een geduchte concurrent bij krijgt. De overige typen verkeer groeien in dezelfde mate als in het *Business-as-usual* scenario.

De ontwikkeling van Lelystad raakt de kern van GAE's marktsegmenten: het vakantiechartervervoer en de *low-cost carriers*. Ryanair heeft bijvoorbeeld een voorkeur voor (goedkope) regionale luchthavens dicht bij grote bevolkingscentra. In dat opzicht is Lelystad Airport gunstiger gelegen dan GAE. Ook andere *low cost carriers* en chartermaatschappijen kunnen vanaf Lelystad gaan opereren. Dat zal een kannibaliserend effect hebben op het vervoer vanaf GAE. In het meest ongunstige geval wordt ook een aantal chartervluchten van GAE naar Lelystad verplaatst. Aan de andere kant, kan het vertrek van Ryanair een andere *low cost carrier* juist doen besluiten vanaf GAE te gaan opereren. Deze *low cost carrier* zal dan wel de concurrentie aan moeten gaan met voornamelijk Ryanair op Lelystad.

Kortom, Lelystad vormt op termijn een serieuze bedreiging voor de belangrijkste marktsegmenten van GAE. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat niet alle charter en *low cost* markten direct vanaf een 2.100 meter baan kunnen worden aangeboden. Bestemmingen als Antalya en de Canarische eilanden liggen buiten het bereik van een dergelijke baan (Alders, 2012). Voor deze bestemmingen zal GAE dan ook geen concurrentie ondervinden van Lelystad, tenzij ook hier *split-operations* worden ingesteld.

---

<sup>16</sup> Ryanair heeft in het verleden meermaals interesse getoond voor Lelystad.

In dit scenario zal in beperkte mate sprake zijn van marktdegeneratie op GAE en substitutie van passagiers van GAE naar concurrerende luchthavens. Doordat Ryanair de luchthaven verlaat, neemt het gemiddelde prijsniveau op de luchthaven toe en wordt een deel van de bestemmingen moeilijker bereikbaar vanuit het verzorgingsgebied (te weten de bestemmingen die Ryanair voor het vertrek vanaf GAE aanbood). Dat maakt de luchthaven minder aantrekkelijk, waardoor een (klein) deel van de passagiers zal besluiten niet meer te vliegen (marktdegeneratie) en een deel zal besluiten vanaf een andere luchthaven te vertrekken (substitutie), zoals vanaf het ontwikkelde Lelystad.

### Twente Airport

De voormalige vliegbasis Twente bij Enschede wordt vanaf 2016 een luchthaven voor burgerluchtvaart. Eerder dit jaar tekende het consortium Reggeborgh en Aviapartner daarvoor een overeenkomst met en Area Development Twente (ADT). De luchthaven denkt in 2030 tussen de 930.000 en 2,2 miljoen passagiers te kunnen verwerken. ArkeFly en Ryanair zouden al interesse hebben getoond om vanaf de luchthaven te gaan vliegen (Luchtvaartnieuws, 2013).

Het zal nog moeten blijken hoe succesvol de luchthaven zal worden. Op basis van de huidige markt en de geldende concurrentieverhoudingen kwam Veldhuis (2010) slechts tot een marktpotentieel van 300.000 tot 500.000 passagiersbewegingen per jaar. Daarmee zal Twente een minder belangrijke concurrent worden voor GAE dan Lelystad.

## 3.4 Synthese

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling in het aantal vliegtuigbewegingen (vertrekkend en aankomend) zien in elk van de scenario's en voor elk van de zichtjaren.

Tabel 3.3 Ontwikkeling aantal vliegtuigbewegingen per scenario, 2013-2025

Scenario	Segment	2013	2018	2025
<b>Business-as-usual</b>	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	542	689
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>62.295</b>	<b>67.004</b>
<b>Ryanair breidt uit</b>	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	1.476	2.412
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>63.230</b>	<b>68.727</b>
<b>Lelystad ontwikkelt zich</b>	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	0	0
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>61.754</b>	<b>66.315</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 4 Methodiek

*Voor ieder scenario worden de verschillende typen verkeer geprognoseerd in de zuchtjaren 2018 en 2025. Daarbinnen wordt het te verwachten verkeer geïnterpoleerd, om de modelberekeningen enigszins te beperken. De verkeers – en vervoersprognoses zijn input voor een financieel model, waarmee de kosten en opbrengsten van GAE worden berekend.*

Dit hoofdstuk presenteert de gehanteerde methodiek. Lezers die hierin niet geïnteresseerd zijn, kunnen het hoofdstuk overslaan.

### 4.1 Prognose

Voor de categorie *General Aviation* volstaat het berekenen van het totale verkeer in termen van frequenties. Voor de categorieën *low cost carriers* en charters/netwerkmaatschappijen is eveneens het aantal te verwerken passagiers van belang voor de te verwachten kosten en opbrengsten. Dit vergt een uitgebreidere analyse. Hiervoor dient namelijk het marktpotentieel binnen het verzorgingsgebied van GAE te worden bepaald, evenals het marktaandeel dat GAE daarin kan verwerven. Deze analyse valt uiteen in drie stappen:

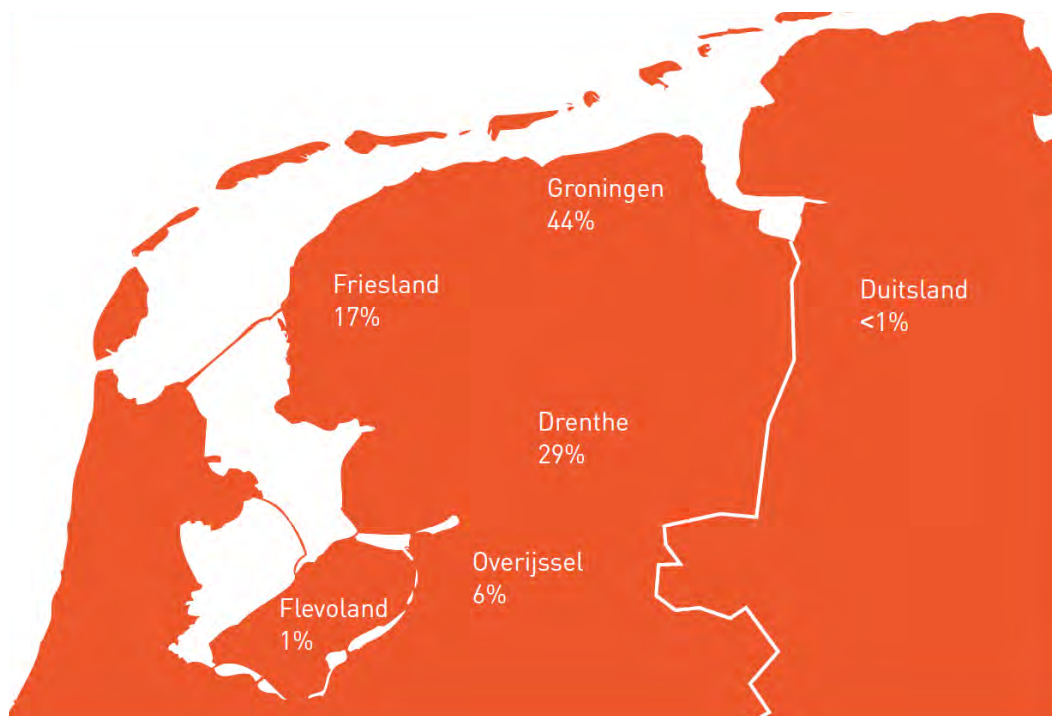
1. Inschatting marktpotentieel;
2. Inschatting marktaandeel van GAE;
3. Berekening passagiersvolumes van GAE.

#### 4.1.1 Marktpotentieel

##### **Verzorgingsgebied GAE**

Allereerst wordt het marktpotentieel van GAE bepaald. De luchthaven betreft momenteel het grootste deel (90 procent) van zijn passagiers uit de provincies Groningen, Drenthe en Friesland (Groningen Airport Eelde, 2010). Een beperkt deel komt uit Overijssel, Flevoland en de rest uit de overige provincies en uit Duitsland.

Figuur 4.1 Herkomst passagiers GAE, 2010



Bron: Groningen Airport Eelde (2011)

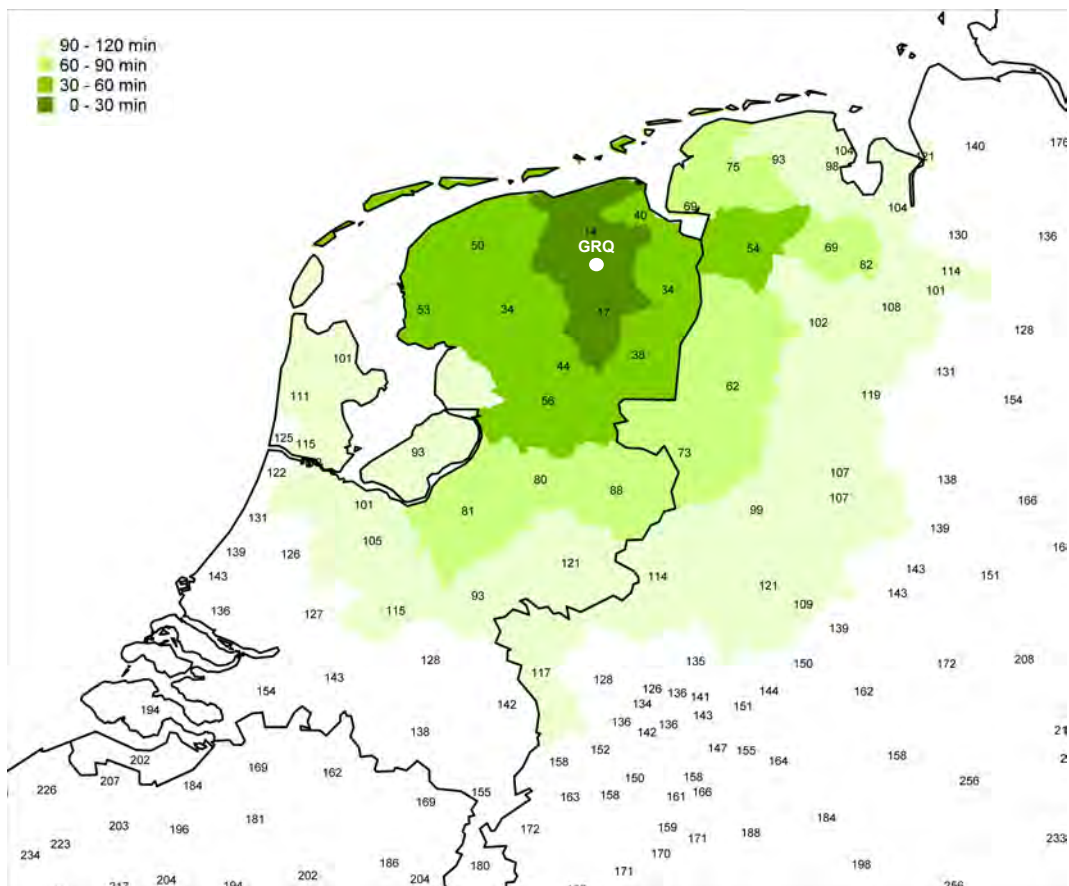
Onderstaande figuur bevat de reistijden naar GAE vanuit de verschillende NUTS-3 regio's<sup>17</sup> in Nederland, Duitsland en België. Deze reistijden zijn bepaald door voor iedere regio het zwaartepunt te bepalen en vervolgens met *Google Maps* de reistijden vanuit elk zwaartepunt naar GAE te achterhalen. Het primaire verzorgingsgebied van luchthavens wordt doorgaans afgebakend bij een reistijd tot één uur. Het totale verzorgingsgebied van een luchthaven wordt doorgaans wat ruimer gedefinieerd dan één uur reistijd, tot 1,5 a 2 uur reistijd. Dit deel van het verzorgingsgebied wordt het secundaire verzorgingsgebied genoemd.

Op basis van Figuur 4.1 en Figuur 4.2 kan worden geconcludeerd dat 90 procent van de passagiers (uit de drie Noordelijke provincies) de luchthaven binnen een uur met de auto kan bereiken en zich dus in het primaire verzorgingsgebied bevindt. Uit het secundaire verzorgingsgebied, dat in oppervlakte veel groter is dan het primaire verzorgingsgebied, trekt de luchthaven maar weinig passagiers aan. Dit komt doordat het relatieve reistijdvoordeel voor reizigers uit het secundaire verzorgingsgebied naar GAE veel kleiner is dan die van reizigers uit het primaire verzorgingsgebied. Het secundaire verzorgingsgebied bevindt zich immers dichterbij de buurt van andere concurrerende luchthavens.

Het is aangetoond dat *low cost carriers* passagiers vanuit een groter gebied aantrekken dan traditionele maatschappijen. Voor deze passagiers is een langere voortransporttijd acceptabel, wanneer daar lagere ticketprijzen tegenover staan (Dresner et al., 1996; Gillen and Lall, 2004; Greifenstein and Weiß, 2003). Dat betekent dat luchthavens hun verzorgingsgebied kunnen vergroten door het aantrekken van vluchten van *low cost carriers* (Lian and Rønnevik, 2011; Pantazis and Liefner, 2006).

<sup>17</sup> In Nederland is het NUTS-3 niveau gelijk aan het COROP-niveau.

Figuur 4.2 Het primaire (tot 60 minuten reistijd) en secundaire verzorgingsgebied (60 tot 120 minuten reistijd) van GAE



Bron: Google Maps, bewerking: SEO Economisch Onderzoek

Dat betekent dat in een scenario waarin Ryanair sterk groeit, het verzorgingsgebied van GAE groter wordt en daarmee ook het marktpotentieel toeneemt. Het is van belang het verzorgingsgebied niet te nauw te definiëren. Verder weg gelegen gebieden kunnen prima in de analyse worden betrokken. Wel moet rekening gehouden worden met het feit dat de concurrentie van andere luchthavens sterker wordt naarmate de afstand tot de luchthaven toeneemt. Doordat GAE relatief gezien minder aantrekkelijk wordt naarmate de afstand tot de luchthaven toeneemt, zal het marktaandeel van GAE in deze gebieden beperkter zijn dan in de dichterbij gelegen gebieden. Wij bakenen het verzorgingsgebied van GAE af op 2 uur reistijd (het volledige groene gebied in Figuur 4.2).<sup>18</sup>

### Populatie

Binnen het verzorgingsgebied van de luchthaven wordt het marktpotentieel op NUTS-3 niveau in beeld gebracht aan de hand van de populatie en de *propensity-to-fly* (PTF); het aantal vliegreizen dat de populatie gemiddeld per persoon per jaar maakt van of naar Nederland. Tabel 4.1 bevat

<sup>18</sup> De 2 uur heeft betrekking op de reistijd tussen GAE en het zwaartepunt van een regio. Als het zwaartepunt binnen 2 uur reistijd met de auto ligt, rekenen we het hele gebied tot het verzorgingsgebied. Daarom kan het voorkomen dat de reistijd vanuit bepaalde delen van regio's aan de randen van het verzorgingsgebied (marginaal) groter is dan 2 uur. Zoals eerder opgemerkt, is dit geen probleem. In de analyse wordt vanuit elk verzorgingsgebied en voor elke bestemming de marktaandelen van GAE bepaald, en deze zullen zeer beperkt zijn voor de regio's aan de randen van het verzorgingsgebied.



voor elke NUTS-3 regio binnen het verzorgingsgebied van GAE de populatie in 2011 en de ontwikkeling in de periode 2003-2011.

Tabel 4.1 Populatie binnen het verzorgingsgebied

Land	Provincie	Regio (NUTS-3 / COROP)	Bevolking				
			2011	Groei '03-'11	2013	2018	2025
Nederland	Groningen	Oost-Groningen	152	-0.3%	151	149	146
		Delfzijl en omgeving	49	-0.8%	48	46	44
		Overig Groningen	378	0.4%	382	390	401
	Friesland	Noord-Friesland	333	0.1%	334	335	338
		Zuidwest-Friesland	106	0.2%	107	108	109
		Zuidoost-Friesland	208	0.2%	209	211	214
	Drenthe	Noord-Drenthe	190	0.4%	191	195	201
		Zuidoost-Drenthe	171	0.0%	171	172	172
		Zuidwest-Drenthe	130	0.3%	131	133	137
	Overijssel	Noord-Overijssel	356	0.6%	360	371	386
		Zuidwest-Overijssel	153	0.5%	155	159	164
	Gelderland	Twente	625	0.2%	628	636	646
		Veluwe	656	0.3%	661	671	686
		Achterhoek	402	0.5%	406	417	432
		Arnhem/Nijmegen	711	0.1%	713	717	722
		Zuidwest-Gelderland	235	0.3%	237	240	244
	Flevoland	Flevoland	392	1.4%	403	431	474
	Utrecht	Utrecht	1229	0.8%	1249	1300	1375
	Noord-Holland	Kop van Noord-Holland	371	0.3%	373	379	388
Alkmaar en omgeving		232	0.4%	234	239	246	
Zaanstreek		163	0.6%	165	170	177	
Groot-Amsterdam		1267	0.8%	1289	1344	1425	
Het Gooi en Vechtstreek		244	0.1%	245	246	248	
Bremen	Bremen, Kreisfreie Stadt	547	0.1%	548	551	555	
	Bremerhaven, Kreisfreie Stadt	113	-0.6%	112	109	104	
Weser-Ems	Delmenhorst, Kreisfreie Stadt	74	-0.3%	74	73	71	
	Emden, Kreisfreie Stadt	52	0.1%	52	52	52	
	Oldenburg (Oldenburg), Kreisfreie Stadt	162	0.4%	163	166	171	
	Osnabrück, Kreisfreie Stadt	164	0.0%	164	164	163	
	Wilhelmshaven, Kreisfreie Stadt	81	-0.5%	80	78	76	
	Ammerland	118	0.5%	119	122	127	
	Aurich	189	0.0%	189	189	189	
	Cloppenburg	158	0.5%	160	164	169	
	Emsland	313	0.3%	315	319	325	
	Friesland	100	-0.3%	99	98	96	
	Grafschaft Bentheim	135	0.3%	136	138	140	
	Leer	165	0.1%	165	166	166	
	Oldenburg, Landkreis	127	0.4%	128	130	134	
	Osnabrück, Landkreis	356	0.0%	356	355	355	
	Vechta	135	0.6%	137	141	146	
	Wesermarsch	91	-0.5%	90	88	85	
Wittmund	57	-0.1%	57	57	57		
Dusseldorf	Kleve	308	0.1%	309	311	314	
Münster	Münster, Kreisfreie Stadt	280	0.5%	283	290	300	
	Borken	370	0.2%	371	374	378	
	Coesfeld	220	0.1%	220	221	222	
	Steinfurt	443	0.1%	444	446	449	
<b>Totaal</b>			<b>13514</b>	<b>0.4%</b>	<b>13610</b>	<b>13858</b>	<b>14221</b>

Bron: Eurostat, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Op basis hiervan prognosticeren we de populatie in elke regio voor de zichtjaren 2013, 2018 en 2025. De tabel bevat tevens de reistijden en reisafstanden vanuit iedere regio naar GAE.

### *Propensity-to-fly*

Vervolgens is het van belang hoeveel vlieguren de populatie in het verzorgingsgebied van GAE gemiddeld per persoon per jaar maken. Het aantal retour vlieguren per hoofd van de bevolking wordt de *propensity-to-fly* genoemd. Als we naar de *propensity-to-fly* voor heel Nederland kijken, dan tellen we het totaal aantal retour vlieguren op van alle passagiers met herkomst of bestemming Nederland en delen dat door de Nederlandse populatie. Dit betreft niet alleen vlieguren gemaakt door Nederlanders, maar ook door bezoekers aan Nederland. Hierbij is het verder van belang dat niet alleen vlieguren vanaf Nederlandse luchthavens in ogenschouw worden genomen, maar ook die vanaf buitenlandse luchthavens. Nederlandse reizigers en bezoekers aan Nederland maken immers ook gebruik van dergelijke luchthavens; vooral van luchthavens net over de grens.

De meeste Nederlanders en bezoekers aan Nederland maken gebruik van Schiphol. Volgens de Schiphol Traffic Review 2011 verwerkte Schiphol in 2011 49,8 miljoen passagiersbewegingen, waarvan 59,4 procent OD-passagiers<sup>19</sup>. Daar trekken we de passagiers vanaf die over land doorreizen naar het buitenland. Daarmee schatten we het aantal passagiersbewegingen door Nederlandse reizigers en bezoekers aan Nederland op 29 miljoen in 2011, ofwel op 14,5 miljoen retourreizen.<sup>20</sup> Hiervan reist circa 65 procent met een niet-zakelijk motief. Daarvan is ongeveer tweederde van Nederlandse komaf; de rest bestaat uit buitenlandse bezoekers aan Nederland.

Naast Schiphol maken Nederlanders en bezoekers aan Nederland ook gebruik van regionale luchthavens in Nederland en daarbuiten. Op basis van de OD-volumes op deze luchthavens schatten wij het aantal retourreizen door deze groep in op circa 5,5 miljoen in 2011. Het aandeel niet-zakelijke reizigers op regionale luchthavens ligt hoger dan op Schiphol. Wij schatten dit aandeel op 80 procent. Ook het aandeel Nederlandse reizigers ligt hier hoger, omdat de inkomende stroom aan buitenlandse bezoekers op deze luchthavens relatief beperkter is dan op Schiphol.

Het totale aantal retourreizen komt daarmee op 20 miljoen per jaar. Op een bevolking van 16,6 miljoen, betekent dit dat per hoofd van de bevolking in 2011 gemiddeld 1,20 retour vlieguren werden gegenereerd. In Tabel 4.2 is de verdeling naar segmenten weergegeven.

**Tabel 4.2**      **Inschatting *propensity-to-fly* (PTF) in Nederland, 2011**

Segment	Vlieguren retour van en naar Nederland (miljoenen, 2011)			Vlieguren retour van en naar Nederland door Nederlandse en buitenlandse reizigers per hoofd van de bevolking (PTF)	
	Schiphol	Overig	Totaal	Nederland	
Niet-zakelijk	Nederlanders	6,1	3,3	9,4	0,57
	Buitenlanders	3,3	1,1	4,4	0,26
Zakelijk		5,1	1,1	6,2	0,37
<b>Totaal</b>		<b>14,5</b>	<b>5,5</b>	<b>20,0</b>	<b>1,20</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

<sup>19</sup> Dit zijn passagiers waarvoor de vliegreis begint dan wel eindigt op Schiphol. De overige 40,6% bestond uit transferpassagiers, ofwel passagiers die op Schiphol overstappen op een andere vlucht.

<sup>20</sup> In deze paragraaf wordt gesproken over retour vlieguren. Dit is één reiziger die met het vliegtuig vertrekt en ook weer terugkeert. In termen van passagiersbewegingen komt één retour vliegreis dus overeen met twee passagiersbewegingen.

De *propensity-to-fly* is niet voor elke regio in Nederland gelijk. Over het algemeen kan worden gesteld dat in regio's die verder van luchthavens af liggen minder wordt gevlogen. Vanuit die regio's is het immers duurder om een vliegreis te maken, omdat het voor- en natransport hogere kosten (in termen van tijd en geld) met zich meebrengt. Niet voor niets kiezen bedrijven die afhankelijk zijn van luchtvervoer er vaak voor om zich in de buurt van een vliegveld met een uitgebreid aanbod aan bestemmingen te vestigen.

#### *Uitgaand toerisme*

Per hoofd van de bevolking wordt in de Randstad meer gevlogen dan bijvoorbeeld in het oosten of noorden van het land. Op basis daarvan schatten we in dat de *propensity-to-fly* van niet-zakelijke Nederlandse reizigers uit het verzorgingsgebied van GAE in op 60 procent van het landelijk gemiddelde, ofwel op 0,34.

#### *Inkomend toerisme*

Het inkomend toerisme (niet-zakelijke buitenlandse reizigers) is nog onevenrediger over het land verdeeld. Tabel 4.3 laat op basis van CBS- gegevens zien dat circa 45 procent van alle inkomende toeristen de vier grote steden bezoekt. Noord-Nederland is vooralsnog grotendeels onbekend bij de inkomende toerist. De toeristische sector in Noord-Nederland drijft momenteel vooral op het binnenlandse toerisme (European Tourism Futures Institute, 2012). Inkomende toeristen in het Noorden bezoeken vooral de Noordelijke steden (onderdeel van de categorie Overig Nederland), de IJsselmeerkust, de Waddeneilanden en de Noordelijke zandgronden en meren.

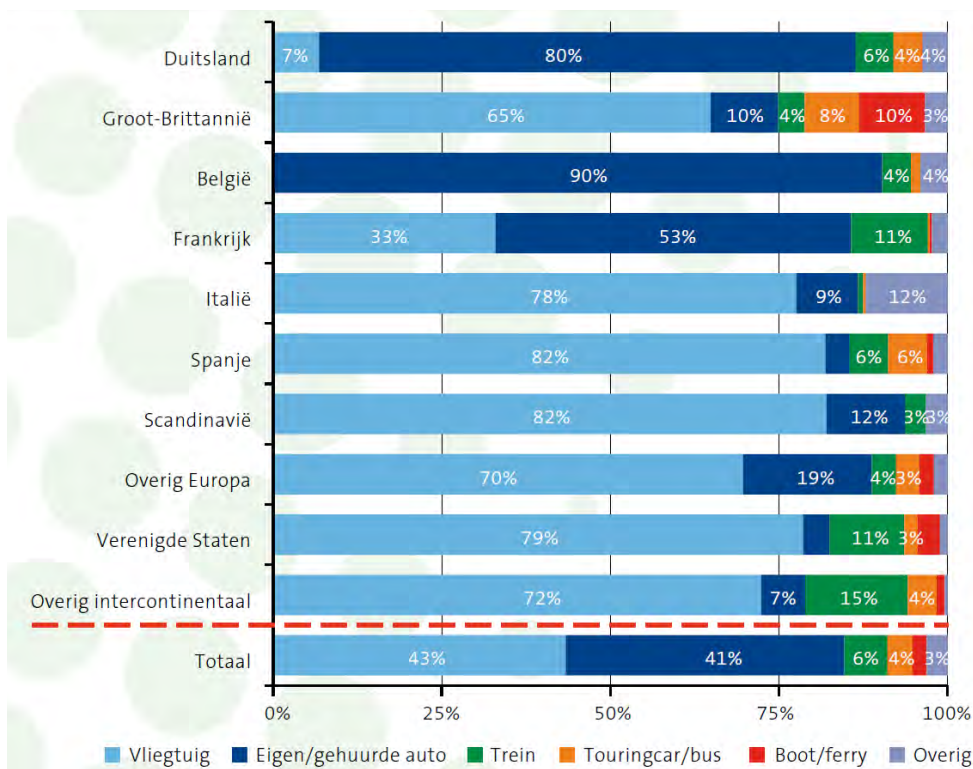
**Tabel 4.3** Inkomende toeristen naar herkomst en bestemming (x 1.000), 2011

Bestemming in Nederland															Totaal	
	Duitsland	Groot-Brittannië	België	Frankrijk	Italië	Denemarken	Spanje	Zwitserland	Zweden	Overige landen Eurozone	Overig Europa	Amerika	Azië	Australië en Oceanië		Afrika
4 grote steden	516	851	222	379	310	66	311	117	70	266	438	925	436	127	75	<b>5.108</b>
Noordzeebadplaatsen	972	78	252	38	11	7	14	17	5	27	32	19	14	2	4	<b>1.491</b>
Overig Nederland	249	297	103	96	48	18	47	23	20	56	108	257	127	14	22	<b>1.485</b>
West- en Midden-Brabant	130	76	201	51	24	8	16	9	7	27	55	34	40	4	4	<b>685</b>
Oost-Br., N.- en Midden-L., Nijm.	227	32	151	16	4	6	5	4	4	9	15	11	8	0	0	<b>491</b>
Zuid-Limburg	81	43	100	15	9	2	6	6	2	13	15	18	10	1	0	<b>322</b>
IJsselmeerkust	151	18	34	15	5	5	4	4	2	7	10	6	11	4	2	<b>275</b>
Deltagebied	132	20	73	9	3	3	3	3	1	8	8	6	4	0	0	<b>274</b>
Waddeneilanden	173	7	26	3	3	0	1	3	0	2	3	5	3	0	0	<b>228</b>
Veluwe en Veluwerand	61	24	58	10	5	4	5	5	3	7	11	8	9	2	2	<b>214</b>
Twente, Salland en Vechtstreek	70	14	43	8	3	7	2	3	3	5	13	6	5	0	1	<b>183</b>
Utrechtse Heuvelrug en 't Gooi	38	18	18	11	4	3	6	4	3	6	13	12	12	1	1	<b>149</b>
Groningse, Fr. en Dr. Zandgronden	70	11	28	3	3	3	1	1	2	3	6	5	3	0	0	<b>138</b>
Meren in Gron., Fr. en Noordw.-Ov.	46	5	17	3	1	1	1	1	0	2	6	2	6	0	0	<b>93</b>
Achterhoek	39	6	8	2	1	0	0	0	0	2	4	2	1	0	0	<b>65</b>
Hollands-Utrechtse meren	16	6	8	6	3	1	2	2	0	3	8	5	3	0	0	<b>62</b>
Gelders Rivierengebied	6	3	4	2	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	<b>18</b>
<b>Totaal</b>	<b>2.978</b>	<b>1.508</b>	<b>1.345</b>	<b>666</b>	<b>437</b>	<b>135</b>	<b>424</b>	<b>201</b>	<b>122</b>	<b>443</b>	<b>747</b>	<b>1.319</b>	<b>691</b>	<b>155</b>	<b>110</b>	<b>11.281</b>

Bron: CBS Statline

Het overgrote deel van de inkomende toeristen is afkomstig uit (Noordwest) Duitsland en België. Zij bezoeken de regio voornamelijk met de auto. Een zeer bescheiden deel van de Duitsers komt met het vliegtuig naar Nederland (zie Figuur 4.3). Wanneer de aandelen per modaliteit en herkomstland worden toegepast op de passagiersaantallen in Tabel 4.3 dan blijkt dat circa 43 procent van de inkomende toeristen met het vliegtuig naar Nederland komt. Hiervan bezoekt maximaal 19 procent Noord-Nederland (het totaal van de categorieën: Overig Nederland, de IJsselmeerkust, de Waddeneilanden en de Noordelijke Zandgronden en meren). Het werkelijke percentage zal eerder rond de 5 a 10 procent liggen, vooral omdat de gebieden Overig Nederland, de IJsselmeerkust en de Waddeneilanden niet geheel tot Noord-Nederland gerekend mogen worden.

**Figuur 4.3** Vervoer naar Nederland naar herkomstland, 2009



Bron: NBTC (2010)

Kortom, de onbekendheid van het Noorden bij inkomende toeristen, maakt dat de toeristische sector in het Noorden drijft op binnenlands toerisme. Daar komt bij dat de meeste inkomende toeristen in het Noorden met de auto reizen. Dat maakt dat GAE slechts een beperkt aantal inkomende toeristen trekt (circa 5 a 10 procent van het totaal). Gegeven het feit dat de vier Noordelijke provincies, circa 13 procent van de Nederlandse bevolking huisvesten, betekent dat dat het aandeel van het Noorden in het inkomend toerisme ongeveer de helft kleiner is dan op basis van de bevolkingsomvang verwacht zou mogen worden. Met andere woorden, de *propensity-to-fly* van het inkomende toerisme bedraagt ongeveer 50 procent van het landelijk gemiddelde ofwel 0,13.

### Zakelijke segment

Ook het zakelijke segment is voornamelijk gericht op de Randstad. Zoals hierboven al werd aangegeven, kiezen veel bedrijven die afhankelijk zijn van luchtvervoer, ervoor om zich in de buurt van een luchthaven te vestigen. In Nederland als geheel worden circa 10 zakelijke retour vliegreizen gemaakt per miljoen euro aan toegevoegde waarde. In de drie Noordelijke provincies ligt dat aantal op 5 retour reizen met miljoen euro aan toegevoegde waarde. De *propensity-to-fly* van het zakelijke segment in het verzorgingsgebied van GAE bedraagt daarmee 50 procent van het landelijk gemiddelde, ofwel 0,19.

### Totaal in het verzorgingsgebied van GAE

De totale *propensity-to-fly* komt daarmee in 2011 uit op 0,66 voor het verzorgingsgebied van GAE. In de komende jaren zal het potentieel verder toenemen. Niet alleen neemt de populatie in het achterland met gemiddeld 0,4 procent per jaar toe, ook neemt de *propensity-to-fly* verder toe. Samen resulteert dit in een grotere marktvraag. In hoofdstuk -1912076752 is de toename van de totale marktvraag ingeschat op 3,5 procent per jaar.<sup>21</sup> Dat betekent dat bij een groei van de populatie met 0,4 procent de *propensity-to-fly* jaarlijks met gemiddeld 3,1 procent toeneemt. Op basis hiervan is de *propensity-to-fly* ingeschat voor de zichtjaren (zie Tabel 4.4).

**Tabel 4.4** Inschatting *propensity-to-fly* (PTF) in het verzorgingsgebied van GAE

Segment		Vliegretour per hoofd van de bevolking (PTF)				
		Nederland	Verzorgingsgebied GAE			
			2011	2013	2018	2025
Niet-zakelijk	Nederlanders	0,57	0,34	0,36	0,42	0,52
	Buitenlanders	0,26	0,13	0,14	0,16	0,20
Zakelijk		0,37	0,19	0,20	0,23	0,28
<b>Totaal</b>		<b>1,20</b>	<b>0,66</b>	<b>0,70</b>	<b>0,81</b>	<b>1,01</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Gecombineerd met de geprognosticeerde bevolkingsaantallen uit Tabel 4.1 geeft dit het marktpotentieel in het verzorgingsgebied van GAE in de zichtjaren 2013, 2018 en 2025:

**Tabel 4.5** Totaal marktpotentieel in het verzorgingsgebied van GAE

Segment		Marktpotentieel in het verzorgingsgebied van GAE (mln retourreizen per jaar)		
		2013	2018	2025
Niet-zakelijk	Nederlanders	4,9	5,8	7,4
	Buitenlanders	1,9	2,3	2,9
Zakelijk		2,7	3,2	4,0
<b>Totaal</b>		<b>9,5</b>	<b>11,3</b>	<b>14,3</b>

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het marktpotentieel van het verzorgingsgebied van GAE tussen 2013 en 2025 toeneemt van 9,5 miljoen naar 14,3 miljoen retourreizen per jaar. Dat komt overeen met de veronderstelde gemiddelde groei van 3,5 procent per jaar.

<sup>21</sup> Het NBTC (2008) schat de groei van het inkomend toerisme in op circa 2 procent tot 2020. Wij kiezen ervoor om ook voor dit segment een groei van 3,5 procent te hanteren. Op andere luchthavens is namelijk gebleken dat de komst van een *low cost carrier* met de juiste marketingacties het inkomend toerisme een impuls kan geven. In januari 2013 maakte de voorzitter van de Noordelijke Kamer van Koophandel bekend 200.000 euro beschikbaar te stellen om nieuwe vliegmaatschappijen met buitenlandse bestemmingen binnen te halen en zodoende het Noorden internationaal op de kaart te zetten als vakantiebestemming (RTV Noord, 2013).

## Relevant potentieel

Het marktpotentieel binnen het verzorgingsgebied van GAE, zal deels van GAE gebruik maken, maar voor een deel ook van andere luchthavens. Enerzijds concurreert GAE met andere luchthavens in het verzorgingsgebied. Anderzijds beschikt GAE over een relatief bescheiden netwerk, waardoor een belangrijk deel van het marktpotentieel niet kan worden bediend door GAE. Voor reizen naar bestemmingen in de Verenigde Staten of Azië zijn reizigers uit de Noordelijke provincies bijvoorbeeld aangewezen op een luchthaven als Schiphol.

Het relevante marktpotentieel voor GAE bestaat daarom alleen uit het potentieel dat reist naar bestemmingen die vanaf GAE worden aangeboden. Het bestemmingsaanbod en daarmee het relevante marktpotentieel van GAE, is afhankelijk van het gekozen scenario. Hoe groot het relevante marktpotentieel is, is niet exact bekend, maar kan wel worden ingeschat. Op basis van MIDT-data<sup>22</sup> voor Schiphol bepalen we het aandeel van het Schiphol-verkeer dat reist op bestemmingen die in elk van de scenario's en elk van de zichtjaren vanaf GAE worden aangeboden (zie Tabel 4.6). De impliciete aanname die hierbij wordt gemaakt is dat reizigers uit het verzorgingsgebied van GAE een gelijksoortig reisgedrag (in termen van gekozen bestemmingen) vertonen als de gemiddelde reiziger die van Schiphol gebruik maakt.

**Tabel 4.6** Deel van de totale marktvraag dat door GAE wordt aangeboden

Scenario	2013	2018	2025
Business-as-usual	12%	12%	12%
Ryanair breidt uit	12%	25%	31%
Lelystad ontwikkelt zich	12%	7%	7%

Bron: MIDT, bewerking SEO Economisch Onderzoek

In 2013 ziet het bestemmingsaanbod op GAE er in elk scenario hetzelfde uit. Circa 12 procent van het marktpotentieel vliegt dan naar bestemmingen die door GAE worden aangeboden. Met andere woorden, 12 procent van het potentieel heeft de mogelijkheid om vanaf GAE te vertrekken. In het *Business-as-usual* scenario verandert het aanbod van bestemmingen en bestemmingsregio's in 2018 en 2025 niet ten opzichte van het aanbod in 2013. Dat betekent dat in die jaren nog steeds 12 procent van het marktpotentieel voor GAE kan kiezen. In het scenario *Ryanair breidt uit*, neemt het bestemmingspakket van GAE snel toe. Vooral tussen 2013 en 2018 worden veel bestemmingen toegevoegd met een relatief groot marktpotentieel (zoals Londen, Manchester en Madrid). Dat leidt ertoe dat in 2018 al 25 procent van het potentieel vanaf GAE kan worden bediend, toenemend tot 31 procent in 2025. In het lage groei scenario waarin Lelystad zich ontwikkelt en Ryanair zijn operatie verhuist van GAE naar Lelystad, verliest GAE vanaf 2018 een deel van het bestemmingspakket. Dat leidt ertoe dat in de jaren daarna nog maar 7 procent van het totale marktpotentieel wordt bediend.

Het relevante marktpotentieel van GAE leiden we af door deze aandelen toe te passen op het totale marktpotentieel. Tabel 4.7 bevat het marktpotentieel dat relevant is voor GAE in de beide zichtjaren en de verschillende scenario's, uitgaande van een autonome groei van 3,5 procent en de netwerkontwikkelingen zoals geschetst in hoofdstuk 3.

<sup>22</sup> MIDT-data is data afkomstig uit de computerreserveringssystemen van luchtvaartmaatschappijen. Hieruit zijn onder andere passagiersaantallen per verbinding af te leiden.

Tabel 4.7 Relevant marktpotentieel in het verzorgingsgebied van GAE

Segment			Marktpotentieel in het verzorgingsgebied van GAE (retourreizen per jaar x 1.000)		
			2013	2018	2025
Business-as-usual	Niet-zakelijk	Nederlanders	603	715	908
		Buitenlanders	234	278	353
	Zakelijk		329	390	496
	<b>Totaal</b>		<b>1.166</b>	<b>1.383</b>	<b>1.758</b>
Ryanair breidt uit	Niet-zakelijk	Nederlanders	603	1.474	2.272
		Buitenlanders	234	573	883
	Zakelijk		329	805	1.240
	<b>Totaal</b>		<b>1.166</b>	<b>2.853</b>	<b>4.395</b>
Lelystad ontwikkelt zich	Niet-zakelijk	Nederlanders	603	398	505
		Buitenlanders	234	155	196
	Zakelijk		329	217	276
	<b>Totaal</b>		<b>1.166</b>	<b>769</b>	<b>977</b>

Naarmate GAE zich ontwikkelt, neemt de concurrentie om de passagiers in het verzorgingsgebied toe, wat een drukkend effect heeft op ticketprijzen. Dit effect is het sterkst in het scenario waarin Ryanair, met zijn lage prijzen, zich sterk ontwikkelt op de luchthaven. Lagere ticketprijzen leiden tot extra marktvraag, bovenop de 3,5 procent autonome groei. In bovenstaande tabel is hiermee nog geen rekening gehouden. In de analyse wordt deze zogenaamde marktgeneratie wel meegenomen.

#### 4.1.2 Marktaandeel

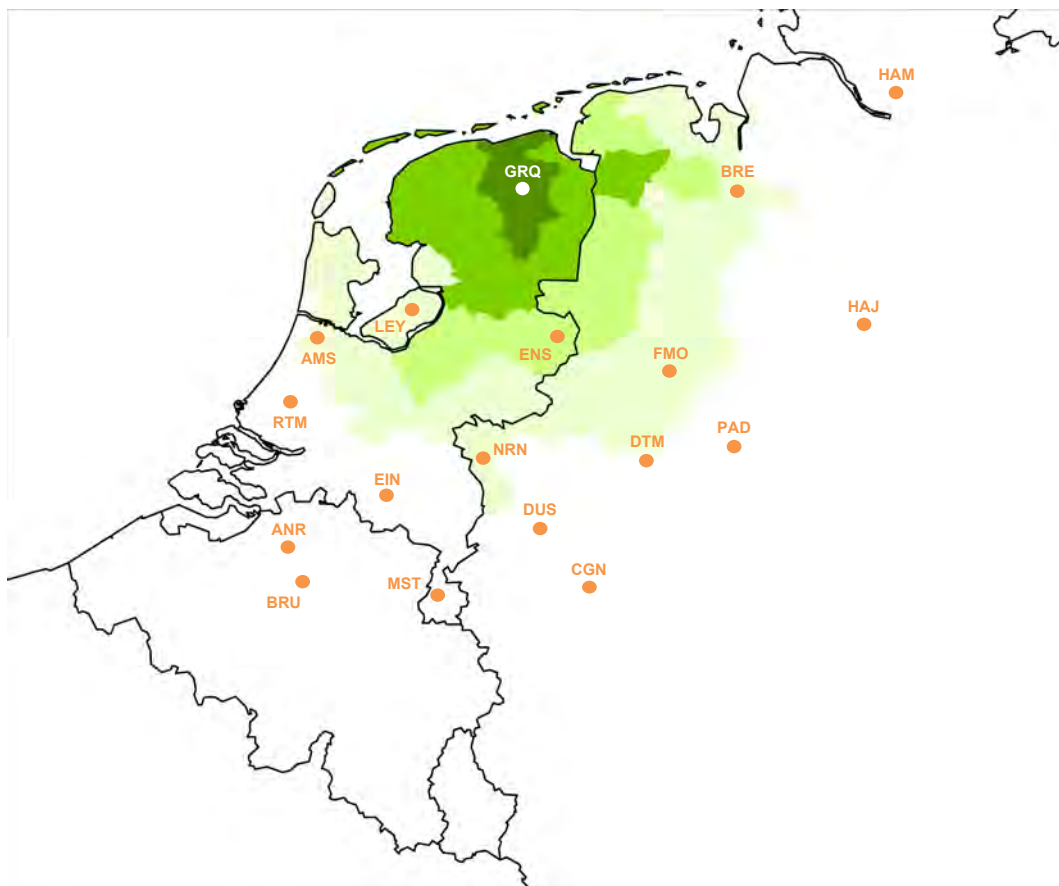
##### Concurrerende luchthavens

Het marktpotentieel op de routes die vanaf GAE worden bediend (zie Tabel 4.5), moet de luchthaven delen met omliggende concurrerende luchthavens die ten dele hetzelfde verzorgingsgebied bedienen. In paragraaf 4.1.1 is het verzorgingsgebied van GAE afgebakend bij een reistijd van maximaal 2 uur. Een dergelijke afbakening wordt ook voor omliggende luchthavens gehanteerd. Alle luchthavens waarvan het verzorgingsgebied (ten dele) overlapt met dat van GAE worden meegenomen in de analyse. Dit betreft in totaal 17 luchthavens. Deze zijn weergegeven in Figuur 4.4.

Wat opvalt is dat zich relatief weinig luchthavens in de nabijheid van GAE bevinden. En op twee van de meest dichtstbijzijnde luchthavens, Lelystad en Enschede vindt momenteel geen passagiersverkeer plaats. Dit is gunstig voor de concurrentiepositie van GAE; voor een groot deel van het verzorgingsgebied is de luchthaven immers gunstig gelegen ten opzichte van concurrerende luchthavens. Daar staat echter tegenover dat het marktpotentieel in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland relatief beperkt. Het verzorgingsgebied is relatief dunbevolkt en ligt bovendien voor een groot deel 'in de Noordzee'. Daarbij komt dat de *propensity-to-fly* van Noorderlingen kleiner is dan in bijvoorbeeld de Randstad en dat het inkomend toerisme via de lucht beperkt is.

In het scenario *Lelystad ontwikkelt zich*, zal Lelystad zich vanaf 2018 ontwikkelen tot een concurrent van GAE. De ontwikkelingskansen voor Twente Airport worden beperkt geacht. Daarom is in geen van de scenario's rekening gehouden met de ontwikkeling van deze luchthaven.

Figuur 4.4 Concurrentie om het verzorgingsgebied van GAE



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Concurrentie vindt plaats op afzonderlijke markten. Om de mate van concurrentie goed in de kunnen schatten, is het van belang dat deze markten juist worden gedefinieerd. Een reiziger die vanuit het verzorgingsgebied van GAE naar Milaan wil reizen heeft verschillende opties. De reiziger kan met Ryanair vanaf GAE naar luchthaven Milaan Orio Al Serio vliegen. Ryanair biedt deze bestemming ook aan vanaf andere luchthavens die met GAE concurreren om de reiziger in het verzorgingsgebied van GAE, zoals Bremen, Eindhoven, Maastricht en Niederrhein (zie Tabel 4.8).

Niet alleen aan herkomstzijde heeft de reiziger de keuze uit verschillende luchthavens; ook aan de bestemmingszijde bestaat die keuze. Naast Milaan Orio Al Serio, kan de reiziger ook kiezen voor twee andere (grotere) Milanese luchthavens, te weten Milaan Linate en Malpensa. Deze luchthavens worden niet vanaf GAE aangevlogen, maar wel vanaf concurrerende luchthavens. Vooral Schiphol en Brussel bieden veel capaciteit aan naar de Milanese luchthavens. De markt waarop concurrentie optreedt is hier de markt tussen elke afzonderlijke herkomstregio en de regio Milaan. Daarom worden zowel alle relevante herkomst- als bestemmingsluchthavens in de analyse betrokken.



Tabel 4.8 Reisopties vanuit verzorgingsgebied van GAE naar Milaan, 2012

Luchthaven		Bestemming		Maatschappij	Vliegduur (min)	Frequentie (per jaar)	Zitplaatsen (per jaar)
Groningen Airport Eelde	(GRQ)	Milaan Orio Al Serio	(BGY)	Ryanair	105	48	9072
City Airport Bremen	(BRE)	Milaan Orio Al Serio	(BGY)	Ryanair	102	59	11151
Eindhoven Airport	(EIN)	Milaan Orio Al Serio	(BGY)	Ryanair	94	311	58779
Maastricht-Aachen Airport	(MST)	Milaan Orio Al Serio	(BGY)	Ryanair	89	83	15687
Airport Weeze Niederrhein	(NRN)	Milaan Orio Al Serio	(BGY)	Ryanair	94	292	55188
Amsterdam Airport Schiphol	(AMS)	Milaan Linate	(LIN)	Alitalia	103	690	120188
Amsterdam Airport Schiphol	(AMS)	Milaan Linate	(LIN)	KLM	103	1274	215580
Brussels Airport	(BRU)	Milaan Linate	(LIN)	Alitalia	93	244	24300
Brussels Airport	(BRU)	Milaan Linate	(LIN)	Brussels Airlines	93	479	43763
Amsterdam Airport Schiphol	(AMS)	Milaan Malpensa	(MXP)	Air One	100	120	21600
Amsterdam Airport Schiphol	(AMS)	Milaan Malpensa	(MXP)	KLM	100	243	39970
Amsterdam Airport Schiphol	(AMS)	Milaan Malpensa	(MXP)	easyJet	100	1280	199848
Brussels Airport	(BRU)	Milaan Malpensa	(MXP)	Brussels Airlines	90	1414	144426
Brussels Airport	(BRU)	Milaan Malpensa	(MXP)	easyJet	90	554	87072
Köln Bonn Airport	(CGN)	Milaan Malpensa	(MXP)	GermanWings	85	570	85500
Airport Düsseldorf	(DUS)	Milaan Malpensa	(MXP)	Air Berlin	89	577	86469
Airport Düsseldorf	(DUS)	Milaan Malpensa	(MXP)	Lufthansa	89	1408	160818
Hannover Airport	(HAJ)	Milaan Malpensa	(MXP)	GermanWings	98	214	32100
Flughafen Hamburg	(HAM)	Milaan Malpensa	(MXP)	Lufthansa	107	755	68070
Rotterdam The Hague Airport	(RTM)	Milaan Malpensa	(MXP)	transavia.com	98	191	35526

Bron: OAG

### Passagierskeuzemodel

Voor iedere combinatie van herkomstregio en bestemming wordt het marktaandeel van GAE vastgesteld in 2013 en de twee zichtjaren. Dit marktaandeel is afhankelijk van de totale (gegeneraliseerde) reiskosten om vanaf GAE te vliegen ten opzichte van de totale reiskosten vanaf de concurrerende luchthavens alsmede van de aangeboden frequentieniveaus. In het algemeen geldt: hoe lager de reiskosten vanaf GAE ten opzichte van de concurrerende luchthavens en hoe hoger het frequentieniveau ten opzichte van die luchthavens, hoe hoger het marktaandeel van GAE. Voor het bepalen van de marktaandelen van GAE en de concurrerende luchthavens wordt een Multinomiaal logit (MNL)-passagierskeuzemodel ingezet. Het model is veelvuldig toegepast voor verschillende publieke en private opdrachtgevers in binnen- en buitenland, zoals het Ministerie van EL&I (zie bijvoorbeeld Kolkman, et al., 2012) en ACI Europe (zie Thelle et al., 2012). De werking van het model zal hieronder beknopt worden besproken. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar Lieshout (2012).

#### Frequentieniveaus

Input voor dit model zijn de netwerken in 2013 en beide zichtjaren. De frequentieniveaus op GAE en op de 17 concurrerende luchthavens in 2013 volgen uit de *Official Airlines Guide* (OAG). Op basis daarvan en de scenarioveronderstellingen uit hoofdstuk 3 bepalen we de frequentieniveaus in de zichtjaren 2018 en 2025.

#### Reiskosten

De totale reiskosten worden binnen het model bepaald. Deze bestaan uit de kosten van het voor- en natransport (inclusief reistijd), de kosten van het vliegen (ticket) en de tijdskosten die gepaard gaat met het vliegdeel.

De voor- en natransportkosten bestaan uit de kosten van de reis zelf en de daarmee gepaard gaande reistijd. Deze hangen samen met de voor- en natransportafstanden. Voor iedere onderscheiden regio zijn de reistijden en –afstanden naar elk van de 18 luchthavens achterhaald

aan de hand van *Google Maps*. Binnen het model worden deze omgerekend naar reiskosten, uitgaande van de gemiddelde reiskosten per kilometer per passagier en tijdwaarderingen. De voor- en natransportafstanden van iedere regio naar elk van de concurrerende luchthavens verschillen. GAE is bijvoorbeeld gunstig gelegen voor passagiers in de provincies Groningen en Drenthe. Slechts een beperkt deel van het marktpotentieel van GAE in deze provincies zal daarom (bij gelijke frequentieniveaus) kiezen voor concurrerende, maar verderweg gelegen luchthavens als Niederrhein of Bremen. Voor passagiers in zuidelijker gelegen provincies zijn luchthavens als Niederrhein, Schiphol en Eindhoven aantrekkelijker dan voor passagiers uit het Noorden. Dat betekent dat het marktaandeel van GAE over het algemeen afneemt met de afstand tot de luchthaven. Dit afstandsverval is sterker naarmate GAE meer concurrentie ondervindt van andere luchthavens op de aangeboden bestemmingen.

Het passagierskeuzemodel bevat een ticketprijsmodule waarin de ticketprijzen worden bepaald. De ticketprijzen hangen onder andere af van de vliegafstand, het type vlucht (direct of indirect), de mate van concurrentie en het type maatschappij (*low cost carrier* of netwerkmaatschappij). Ontwikkelt GAE zich tot een luchthaven met vooral *low cost carrier* verkeer (zoals in het *Ryanair breidt uit* scenario), met lage ticketprijzen, dan zal de luchthaven een groter marktaandeel weten te verwerven. Tenzij op omliggende luchthavens gelijksoortige ontwikkelingen plaatsvinden. Dit laatste is niet aangenomen in het *Ryanair breidt uit* scenario.

De tijdskosten van de vliegreis zijn gerelateerd aan de vliegduur. De vliegduur wordt binnen het model bepaald op basis van de totale vliegafstand. Deze duur vermenigvuldigd met een tijdwaardering levert de tijdskosten op van de vliegreis.

Sommatie van de verschillende kostencomponenten levert de totale reiskosten op. Met behulp van nutsfuncties en de frequentieniveaus bepaalt het passagierskeuzemodel voor iedere afzonderlijke markt (combinatie van herkomst- en bestemmingsregio) het marktaandeel van GAE en de concurrerende luchthavens. De concurrentiepositie en het marktaandeel van GAE worden bepaald door het relatieve frequentie- en prijsniveau en de ligging van GAE ten opzichte van concurrerende luchthavens.

### 4.1.3 Passagiersvolumes op GAE

Combinatie van het marktpotentieel van GAE en het marktaandeel van de luchthaven, geeft voor elk scenario de te verwachten passagiersvolumes in 2013, 2018 en 2025 exclusief de marktgeneratie die het gevolg is van toegenomen concurrentie binnen het verzorgingsgebied. Het marktgeneratie-effect wordt toegevoegd en is afhankelijk van de relatieve daling van de totale gegeneraliseerde kosten. Dit levert tenslotte de totale passagiersvolumes op in de zichtjaren. De volumes in tussenliggende jaren, zullen worden geïnterpoleerd om de rekentijd te beperken. De totale geprognosticeerde passagiersvolumes in elk van de scenario's worden in paragraaf 5.1 gepresenteerd.

## 4.2 Doorrekening financiële situatie

De doorrekening van de financiële implicaties van de vervoersprognoses voor GAE in elk van de scenario's, vindt plaats aan de hand van een financieel model dat is gebaseerd op historische financiële data. Hoewel de totale operationele kosten van een luchthaven voor een deel vast zijn,

stijgen deze toch als gevolg van een toename van het verkeer en vervoer. De opbrengsten zijn voor een groter deel variabel, wat betekent dat er doorgaans een sterkere relatie bestaat tussen de verkeers- en vervoersomvang en de opbrengsten.

Aangezien GAE de laatste jaren vrijwel geen ontwikkeling in de omvang van het verkeer laat zien, valt uit de bedrijfseconomische cijfers van de luchthaven vrijwel niet op te maken hoe een groei in de verkeers- en vervoersomvang doorwerkt in de verschillende opbrengsten en kosten van een luchthaven. Eindhoven Airport heeft in tegenstelling tot GAE de laatste jaren wel een substantiële groei doorgemaakt. Daarom wordt voor het inschatten van de financiële implicaties van de verkeersontwikkeling op GAE gebruik gemaakt van verbanden tussen de kosten en opbrengsten enerzijds en het verkeer- en vervoer anderzijds zoals deze voor Eindhoven gelden. Door het optreden van bijvoorbeeld schaalvoordelen, kunnen deze verbanden veranderen bij een ander verkeers- en vervoersniveau. Hier is in het model rekening mee gehouden.

Uiteraard is het zo dat specifieke kenmerken van een luchthaven invloed hebben op de financiële prestatie van die luchthaven. En hoewel beide luchthavens niet identiek zijn, tonen GAE en Eindhoven in veel opzichten echter gelijkenis. Het ligt niet voor de hand dat GAE op korte of middellange termijn de huidige omvang van Eindhoven benadert, zelfs niet in het hoogste groeiscenario. Wel is het aannemelijk dat het type verkeer op GAE steeds meer op dat van Eindhoven gaat lijken.

Het financiële model is geïkt op het basisjaar 2011.<sup>23</sup> Op basis hiervan konden gevonden verbanden voor Eindhoven Airport worden aangescherpt, waardoor zij de situatie op GAE beter beschrijven.

### 4.2.1 Opbrengsten

Zoals eerder aangegeven is een groot deel van de opbrengsten variabel. Dat geldt in ieder geval voor de belangrijkste inkomstenbronnen; de havengelden en de autoparkeergelden. Naast deze inkomsten zullen ook de inkomsten uit concessies, gebouwen en terreinen, brandstofverkoop en de overige inkomsten worden ingeschat.

#### **Havengelden (landingsgelden, passagiersgelden, *security charge*)**

De bedrijfsopbrengsten steunen voor het overgrote deel op de inkomsten uit havengelden. Dit impliceert een grote afhankelijkheid van deze opbrengstenpost. Daarbij komt dat de opbrengsten uit havengelden met een zekere mate van onzekerheid omgeven zijn. Niet alleen vanwege de onzekerheden met betrekking tot de verkeer- en vervoersontwikkeling, maar ook doordat de inkomsten uit havengelden per vliegtuig- of passagiersbeweging niet vaststaan. Luchtvaartmaatschappijen proberen namelijk gereduceerde tarieven te onderhandelen. De kans dat ze daarin slagen is groter wanneer er sprake is van een machtspositie. Het is aannemelijk dat gezien de beperkte hoeveelheid verkeer op GAE er in substantiële mate sprake is van een dergelijke machtspositie. Het openen van een nieuwe route betekent voor de luchthaven immers een relatief sterke toename van het aantal passagiers en, in het verlengde daarvan, van de bedrijfsopbrengsten.

---

<sup>23</sup> Op het moment van analyse (maart 2013) was dit het laatste jaar waarvoor volledige informatie over kosten en opbrengsten beschikbaar was.

Met name *low cost carriers* zijn vaak in staat om substantiële kortingen op de havengelden te bedingen. Het feit dat de havengelden per passagier op luchthavens met veel *low cost carrier*verkeer vaak lager liggen dan op andere luchthavens onderschrijft dit. Echter, ook andere luchtvaartmaatschappijen proberen gereduceerde tarieven te onderhandelen.

Omdat luchtvaartmaatschappijen vaak in staat zijn om lagere tarieven te onderhandelen, leidt het berekenen van de havengeldopbrengsten van GAE op basis van de tarieven genoemd in de havengeldregeling tot een overschatting. Daarom is op basis van de ontvangen havengelden in 2012 per segment berekend hoe hoog deze in de praktijk zijn. Naarmate een maatschappij meer passagiers vervoert van/naar een luchthaven, krijgt het een sterkere onderhandelingspositie met betrekking tot de havengelden. Daarom wordt verwacht dat de tarieven in de toekomst nog wat zullen dalen, afhankelijk van de verkeers- en vervoersontwikkeling.

### **Parkeergelden**

De begrote opbrengsten uit autoparkeergelden op GAE voor 2012 bedroegen € 540.000 (Groningen Airport Eelde, 2011a). Dat is aanzienlijk meer dan op basis van de cijfers van Eindhoven Airport verwacht mag worden. Volgens de luchthaven komt dit doordat GAE minder inkomend verkeer verwerkt dan Eindhoven Airport. Mogelijk speelt ook de minder goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer hier een rol in. Het verband tussen het aantal passagiers en de inkomsten uit autoparkeergelden dat volgt uit de analyse van de jaarverslagen van Eindhoven is om die reden opgehoogd met een vast bedrag per jaar, omdat de opbrengsten hieruit op GAE substantieel afwijken.

### **Concessies (bijvoorbeeld uit winkels en horeca)**

Ook de concessie-inkomsten van een luchthaven hangen nauw samen met het aantal passagiers dat de luchthaven verwerkt. Op basis van de gegevens uit de jaarverslagen van Eindhoven Airport, concluderen we dat ook hier een sterk lineair verband bestaat, hetgeen is toegepast op de toekomstige opbrengsten van GAE.

### **Gebouwen en terreinen**

De opbrengsten uit gebouwen en terreinen houden minder direct verband met het verkeer op de luchthaven. Dit blijkt ook uit de cijfers van Eindhoven Airport; ondanks de sterke passagiersgroei in de laatste jaren laat Eindhoven geen toename van de opbrengsten uit gebouwen en terreinen zien.

GAE heeft zelf maar beperkte grondposities die voor kantoorontwikkeling in aanmerking komen. Dit leidde ertoe dat GAE in het geactualiseerde *businessplan* uit 2008 geen investeringen opnam voor de bouw of het beheer van commercieel onroerend goed op het luchthaventerrein (Groningen Airport Eelde, 2008). Op basis van de beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor GAE als het gaat om grond, mag verwacht worden dat de opbrengsten uit gebouwen en terreinen (*real estate*) in de komende jaren niet substantieel toenemen.

### **Marge op brandstofverkopen**

De marge op brandstofverkopen blijkt in de afgelopen drie jaar (2010-2012) redelijk constant te zijn, ondanks de sterke toename in het aantal passagiers. Uit analyse over een langere periode

blijkt de marge op brandstofverkoop nauwelijks toe te nemen met het aantal vliegtuigbewegingen op GAE. Voor toekomstige jaren veronderstellen we daarom dat de marge gelijk blijft op het huidige niveau.

### **Overige opbrengsten**

SEO schat ook de overige opbrengsten, welke een beperkte omvang hebben, constant voor de onderzochte prognoseperiode. Historische financiële data geven geen aanleiding om te veronderstellen dat deze post aanzienlijk groeit als gevolg van een passagierstoename.

## **4.2.2 Kosten**

Zoals gezegd zijn de kosten voor een belangrijk deel vast. Dat betekent dat de totale operationele kosten minder meebewegen met het verkeer of het verwerkte aantal passagiers dan de totale operationele opbrengsten. Overigens wil dat niet zeggen dat deze kosten helemaal niet stijgen als er meer verkeer en passagiers worden verwerkt: kostenposten die samenhangen met personeel, afschrijving en onderhoud nemen in meer of mindere mate toe als gevolg van een toename van het verkeer en vervoer. Het model maakt een inschatting van de personeelskosten, de afschrijvingskosten, onderhoudskosten en overige bedrijfskosten.

### **Personeel**

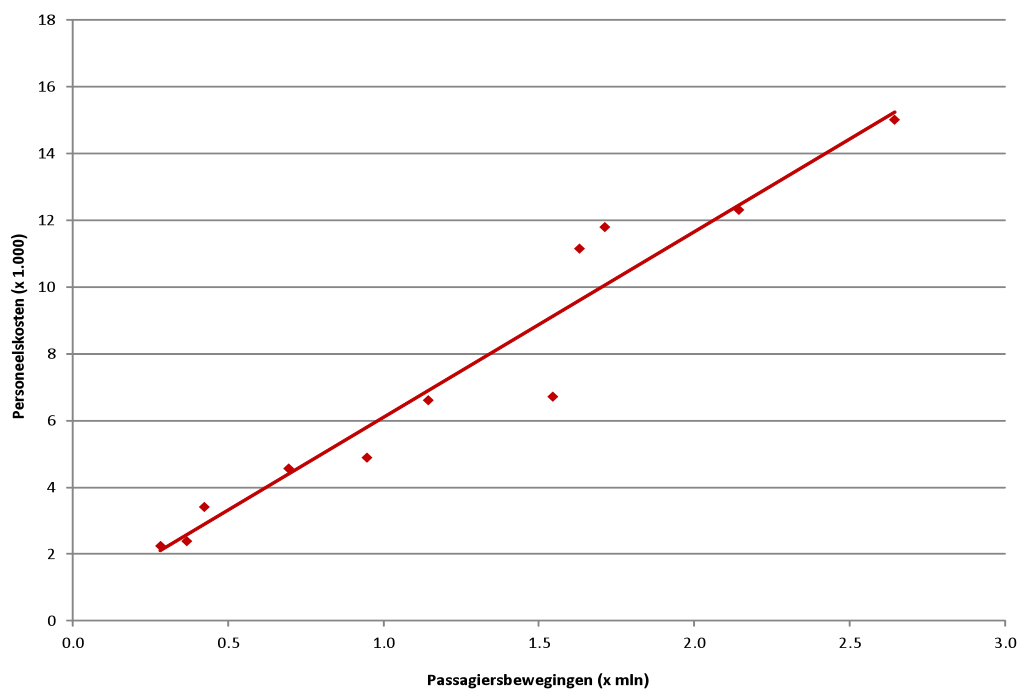
De personeelskosten vormen de belangrijkste kostenpost voor veel luchthavens. Een analyse van de ontwikkeling van de personeelskosten<sup>24</sup> van Eindhoven Airport in verhouding tot de ontwikkeling van het aantal passagiers laat een sterk lineair verband zien (zie figuur 4.5). De personeelskosten op Eindhoven liggen per passagier op een lager niveau dan op GAE, vanwege het feit dat op Eindhoven een deel van de kosten worden gedragen door defensie.

Daarom hanteren we het lineaire verband tussen de personeelskosten en het aantal passagiersbewegingen zoals geldt op Eindhoven, maar corrigeren daarbij voor het feit dat op Eindhoven de kosten per passagier lager zijn dan op GAE.

---

<sup>24</sup> Hierin zitten ook de uitbestedingen in de inhuur en/of inleen van extern personeel.

Figuur 4.5 Relatie tussen personeelskosten en passagiersbewegingen



Bron: Eindhoven Airport (2003-2012), bewerking SEO Economisch Onderzoek

### Afhandeling

De concessie voor de afhandeling van vliegtuigen is in 2012 niet opnieuw verleend aan Groundservice Groningen Airport. De afhandelsactiviteiten heeft de luchthaven in eigen beheer genomen. Volgens de luchthaven zou dit efficiencywinst opleveren. Of dat ook daadwerkelijk zo is, is de vraag. Schiphol besteedt niet voor niets alle grondafhandeling uit aan gespecialiseerde partijen. Wel is het voor maatschappijen nu direct duidelijk hoe hoog de havengelden worden, zij hoeven immers niet meer met de luchthaven en de afhandelaar apart te onderhandelen. Om maatschappijen als Ryanair te binden kan dat belangrijk zijn.

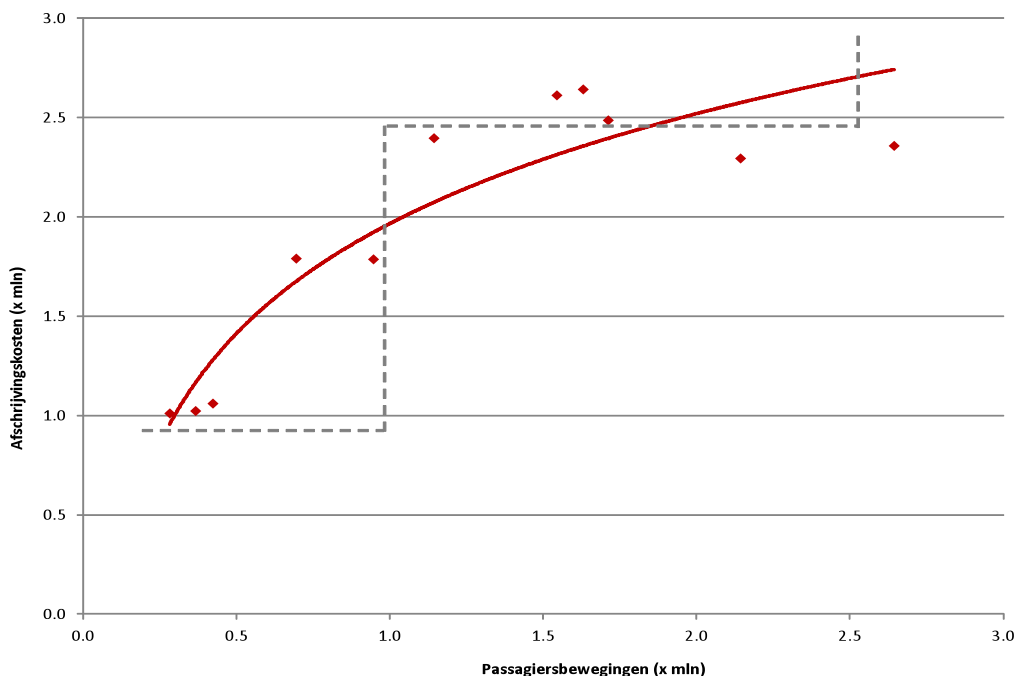
Door het in eigen beheer nemen van de afhandeling neemt het personeelsbestand met 4,5 fte toe (Groningen Airport Eelde, 2011a). Tevens stijgen de met de afhandeling gepaard gaande exploitatiekosten. Daar staat tegenover dat de omzet van de afhandeling aan de omzet van GAE wordt toegevoegd. Verwacht mag worden dat de luchthaven een bescheiden marge haalt op de afhandelsactiviteiten, maar dat is allerm minst zeker. Er zijn namelijk ook risico's aan verbonden. Bij lage marges leidt een daling in het aantal passagiersbewegingen al snel tot verliezen in de grondafhandelsactiviteit. Omdat er onzekerheid bestaat over de (omvang van de) opbrengsten en kosten van deze activiteit veronderstelt het financiële model dat de marge op de afhandelsactiviteit beperkt is. Om die reden zijn deze niet afzonderlijk in het model opgenomen, omdat het geen effect heeft op het operationele resultaat.

### Afschrijvingen

Een toename van het verkeers- en vervoersvolume op GAE, maakt nieuwe investeringen in de luchthaven in de toekomst noodzakelijk. Investerings vinden op bepaalde momenten in de tijd plaats. In de praktijk vertonen de afschrijvingskosten daarom een getrappt patroon, zoals

geïllustreerd met de grijze gestippelde lijn in Figuur 4.6. Omdat het moeilijk te voorspellen is wanneer en in welke mate GAE in nieuwe duurzame activa investeert, is het lastig om de toekomstige afschrijvingskosten jaar op jaar exact te bepalen.

**Figuur 4.6 Relatie tussen afschrijvingskosten en passagiersbewegingen**



Bron: Eindhoven Airport (2003-2012), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Daarom hanteert het model de relatie tussen de afschrijvingskosten en het aantal passagiers, zoals op Eindhoven Airport. Deze relatie vertoont een logaritmisch verband (zie rode lijn in Figuur 4.6). Dit betekent dat de afschrijvingskosten steeds minder sterk toenemen als gevolg van een toename van het aantal passagiers.

Doordat niet precies bekend is wanneer op GAE geïnvesteerd gaat worden, wijken de afschrijvingskosten gebaseerd op dit logaritmische verband over een korte periode af van de werkelijke afschrijvingskosten. Over een langere periode genomen, moeten zij de werkelijke afschrijvingskosten goed benaderen.

### Onderhoudskosten

Ook de onderhoudskosten nemen toe als gevolg van het stijgend aantal passagiers. Hier is echter sprake van een aanzienlijk deel constante kosten, waardoor de totale onderhoudskosten in absolute zin slechts een bescheiden toename laten zien als gevolg van een passagierstoename.

### Overige bedrijfskosten

De informatie uit de jaarverslagen geven geen aanleiding om een verband te veronderstellen tussen het aantal passagiers en de overige bedrijfskosten.<sup>25</sup> SEO veronderstelt deze daarom constant over de gehele prognoseperiode.

#### Luchtverkeersleiding

De luchtverkeersleiding op GAE is niet kostendekkend. Tot 2008 werd het verschil goed gemaakt door subsidie van het Rijk. Sinds 2008 is nationale regelgeving van kracht waarbij alle kosten voor luchtverkeersleiding in Nederland, dus ook die voor regionale luchthavens, worden betaald uit een gezamenlijk budget, dat voor 100 procent wordt gedekt uit heffingen op luchtvaart die gebruik maakt van Nederlandse luchthavens. In de praktijk komt het er op neer dat de kosten van luchtverkeersleiding voor regionale luchthavens grotendeels worden betaald uit de heffingen op vliegverkeer dat gebruik maakt van Schiphol.

Van de zijde van luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol vliegen komt tegen deze vorm van kruissubsidiëring steeds meer verzet, omdat zij opdraaien voor de kosten van regionale luchthavens, hetgeen ze beschouwen als oneerlijke concurrentie.

Sinds 2012 is Europese regelgeving van kracht waarbij “*full cost recovery*” op basis van kruissubsidiëring” zal worden vervangen door “*determined costing*”, waarbij elke luchthaven voor 100 procent in de kosten voor zijn eigen luchtverkeersleiding moet bijdragen. Het Ministerie is voornemens om dit systeem middels een overgangsregeling vanaf 2014 op GAE in te voeren.

Dit betekent dat bij de verwachte passagiersaantallen en het huidige bedrag dat wordt geheven, luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van GAE jaarlijks met extra verkeersleidingskosten van naar schatting 3 miljoen euro worden geconfronteerd. Omdat nog niet duidelijk welk effect deze kostenstijging voor luchtvaartmaatschappijen op de verkeers- en vervoersomvang van GAE heeft en welke financiële implicaties dat met zich mee brengt, is in het financiële model geen rekening gehouden met de effecten van de mogelijke toename van verkeersleidingskosten. De onzekerheid hieromtrent brengt wel een aanzienlijk (bedrijfseconomisch) risico met zich mee.

<sup>25</sup> Hieronder vallen onder andere energiekosten, assurantiëkosten, accountantskosten en andere administratieve kosten.



## 5 Resultaten

Onder gunstige veronderstellingen bereikt Groningen Airport Eelde op zijn vroegst een breakeven bedrijfsresultaat in 2023. Voorwaarde daarbij is dat Ryanair (of een soortgelijke low cost carrier) flink uitbreidt op de luchthaven, het lesverkeer zich herstelt en de luchthaven niet geconfronteerd wordt met kostenstijging als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan dan ligt een breakeven resultaat (veel) later in het verschiet. Wanneer de passagiersgroei zich volgens een autonoom groeipad ontwikkelt, is pas rond 2030 sprake van een breakeven resultaat. In het geval dat Ryanair de luchthaven op termijn verruilt voor Lelystad Airport, komt een breakeven resultaat nog later in beeld.

### 5.1 Prognoses

#### 5.1.1 Business-as-usual scenario

In het *Business-as-usual* scenario volgt het aantal vliegtuigbewegingen op GAE een autonoom groeipad van 3,5 procent per jaar. Verondersteld wordt dat het lesverkeer zich tussen 2013 en 2018 geleidelijk herstelt tot circa 45.000 bewegingen per jaar. Het overige verkeer het *general aviation* segment volgt de autonome groei (zie paragraaf 3.1). Dit betekent dat het segment in 2018 verantwoordelijk is voor ruim 60.000 bewegingen per jaar (zie Tabel 5.1). Dit komt neer op een jaarlijkse groei van 6,3 procent.

Tabel 5.1 Prognose *Business-as-usual* scenario

		2013	2018	2025
<b>Vluchten</b> (aankomend en vertrekkend)	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	542	689
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>62.295</b>	<b>67.004</b>
<b>Passagiersbewegingen</b> (x 1.000)	Charters, lijndiensten en overig	150	177	224
	<i>waarvan OD</i>	117	139	175
	<i>waarvan transit</i>	32	38	49
	Low cost carriers	55	66	83
	<b>Totaal</b>	<b>205</b>	<b>243</b>	<b>307</b>
<b>Bezettingsgraden</b>	Charters, lijndiensten en overig	72%	73%	72%
	Low cost carriers	64%	64%	64%
	<b>Totaal</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>

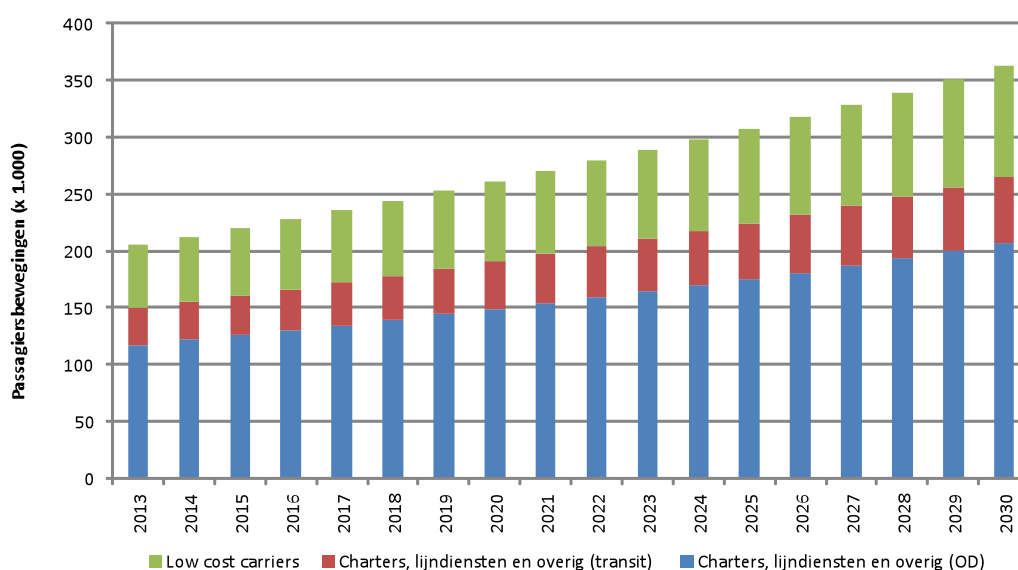
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Doordat de frequenties op zowel GAE als de concurrerende luchthavens jaarlijks met hetzelfde percentage groeien, veranderen de frequentieverhoudingen niet. Ook de verhouding tussen *low cost carriers* en overige maatschappijen verandert daardoor niet, waardoor geen van de luchthavens relatief goedkoper wordt ten opzichte van andere luchthavens. Doordat de concurrentieverhoudingen tussen de luchthavens niet veranderen, blijven de ticketprijzen nagenoeg ongewijzigd en is er geen extra markt vraag bovenop de autonome groei van 3,5

procent te verwachten op GAE en de concurrerende luchthavens. Ook zal er geen substitutie van passagiers van of naar GAE plaatsvinden vanaf concurrerende luchthavens. Het aantal passagiersbewegingen op GAE groeit daardoor in gelijke mate als het aantal vliegtuigbewegingen. Dat betekent dat de luchthaven in 2018 ruim 240.000 passagiersbewegingen verwerkt, oplopend tot circa 310.000 in 2025 (zie Tabel 5.1). Doordat het aantal vluchten en het aantal passagiersbewegingen in gelijke mate groeien, blijven de bezettingsgraden ongewijzigd.

Wanneer de tussenliggende jaren worden geïnterpoleerd en de groei van 3,5 procent ook na 2025 wordt doorgetrokken, ontwikkelt het aantal passagiersbewegingen op GAE zich zoals weergegeven in Figuur 5.1.

**Figuur 5.1** Prognose van aantal passagiersbewegingen (x 1.000) in het *Business-as-usual* scenario, 2013-2030



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 5.1.2 Ryanair breidt uit scenario

In het *Ryanair breidt uit* scenario breidt Ryanair de activiteiten op GAE uit, voornamelijk tussen 2013 en 2018. In die eerste jaren bedraagt de gemiddelde groei in het aantal vliegtuigbewegingen in het *low cost* segment circa 26 procent per jaar. Dat komt neer op ruim een verdrievoudiging tussen 2013 en 2018. Het charter en lijndienstsegment, evenals het *General Aviation* segment, volgen de ontwikkeling zoals in het *Business-as-usual* scenario.

Het aantal passagiersbewegingen in het *low cost* segment neemt tussen 2013 en 2018 nog iets sneller toe dan het aantal vliegtuigbewegingen, met circa 31 procent per jaar. Dat komt doordat Ryanair tegen lagere tarieven opereert dan de meeste concurrenten op zowel GAE als op concurrerende luchthavens. Daardoor is sprake van marktgeneratie en substitutie van verkeer van andere luchthavens naar de Ryanair vluchten op GAE.

Tabel 5.2 Prognose Ryanair breidt uit scenario

		2013	2018	2025
<b>Vluchten</b> (aankomend en vertrekkend)	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	1.476	2.412
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>63.230</b>	<b>68.727</b>
<b>Passagiersbewegingen</b> (x 1.000)	Charters, lijndiensten en overig	150	177	223
	<i>waarvan OD</i>	117	138	174
	<i>waarvan transit</i>	32	38	49
	Low cost carriers	55	217	372
	<b>Totaal</b>	<b>205</b>	<b>393</b>	<b>596</b>
<b>Bezettingsgraden</b>	Charters, lijndiensten en overig	72%	72%	72%
	Low cost carriers	64%	78%	82%
	<b>Totaal</b>	<b>70%</b>	<b>75%</b>	<b>78%</b>

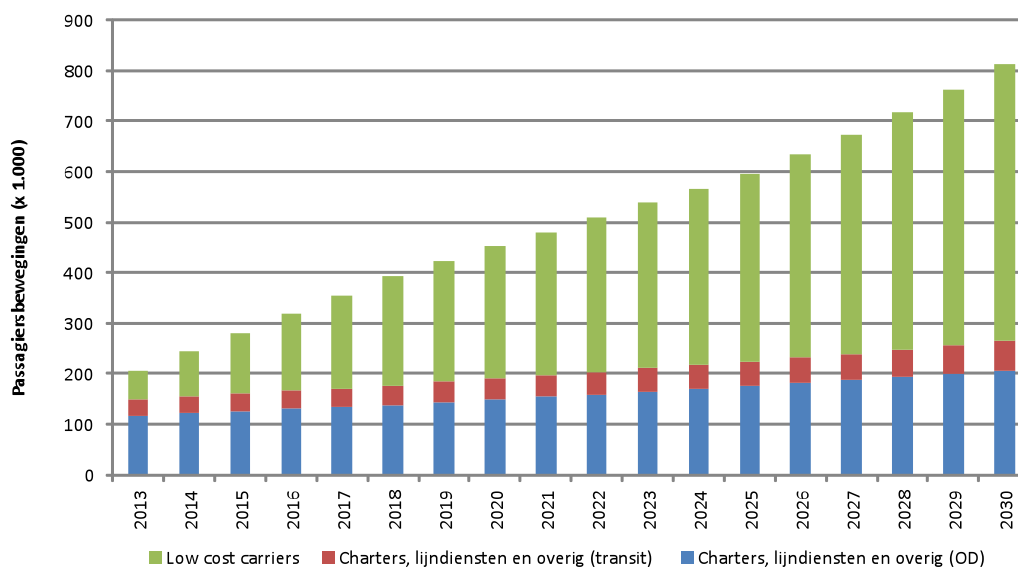
Bron: SEO Economisch Onderzoek

De Ryanair operaties op GAE concurreren nauwelijks met de operaties van andere maatschappijen op GAE. Ryanair biedt vooral vluchten aan naar de grotere Europese steden, terwijl de charters vanaf GAE zich vooral richten op vakantiebestemmingen aan de Zuid-Europese kust. Doordat Ryanair een andersoortig bestemmingenpakket aanbiedt, concurreert dit niet met het bestemmingenpakket van de andere maatschappijen op GAE. Hierdoor 'verliezen' deze maatschappijen nauwelijks passagiers aan Ryanair; met andere woorden, de substitutie van vervoer op de luchthaven zelf is nihil.

Het aantal passagiersbewegingen neemt door de groei van Ryanair snel toe, tot naar schatting bijna 0,4 miljoen in 2018, verder oplopend tot bijna 0,6 miljoen in 2025 (zie Tabel 5.2). De bezettingsgraden nemen hierdoor eveneens toe. Zoals eerder opgemerkt is aangenomen dat de Ryanair vluchten minimaal een bezettingsgraad van 78 procent moeten hebben om rendabel te zijn.

Figuur 5.2 laat de ontwikkeling van het aantal passagiersbewegingen zien tussen 2013 en 2030. De grootste groei vindt plaats in de eerste jaren en zwakt daarna af, omdat het steeds moeilijker wordt om nieuwe routes rendabel aan het Ryanair netwerk toe te voegen. Hoe de ontwikkeling in de eerste jaren precies verloopt is niet gemodelleerd. Mogelijk groeit de operatie van Ryanair sneller in 2014 en zwakt daarna af. Andersom is het ook mogelijk dat de maatschappij pas tegen eind 2018 een groeispurt inzet. Ryanair gaat de luchthaven in dit scenario hoe dan ook domineren.

Figuur 5.2 Prognose van aantal passagiersbewegingen (x 1.000) in het *Ryanair breidt uit* scenario, 2013-2030



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 5.1.3 Lelystad ontwikkelt zich scenario

In het *Lelystad ontwikkelt zich* scenario, ontwikkelt het aantal vlieg- en passagiersbewegingen op GAE zich tot 2018 conform het *Ryanair breidt uit* scenario. In 2018 verhuist Ryanair de volledige operatie vervolgens naar Lelystad. Dat betekent dat GAE tot 2018 een flinke groei laat zien, maar dat vanaf 2018 een groot deel van het aantal vlieg- en passagiersbewegingen wegvalt. Figuur 5.3 illustreert dit.

Tabel 5.3 Prognose *Lelystad ontwikkelt zich* scenario

		2013	2018	2025
<b>Vluchten (aankomend en vertrekkend)</b>	Charters, lijndiensten en overig	1.133	1.314	1.671
	Low cost carriers	456	0	0
	General aviation	44.500	60.440	64.644
	<b>Totaal</b>	<b>46.089</b>	<b>61.754</b>	<b>66.315</b>
<b>Passagiersbewegingen (x 1.000)</b>	Charters, lijndiensten en overig	150	177	224
	<i>waarvan OD</i>	117	139	175
	<i>waarvan transit</i>	32	38	49
	Low cost carriers	55	0	0
	<b>Totaal</b>	<b>205</b>	<b>177</b>	<b>224</b>
<b>Bezettingsgraden</b>	Charters, lijndiensten en overig	72%	72%	72%
	Low cost carriers	64%		
	<b>Totaal</b>	<b>70%</b>	<b>72%</b>	<b>72%</b>

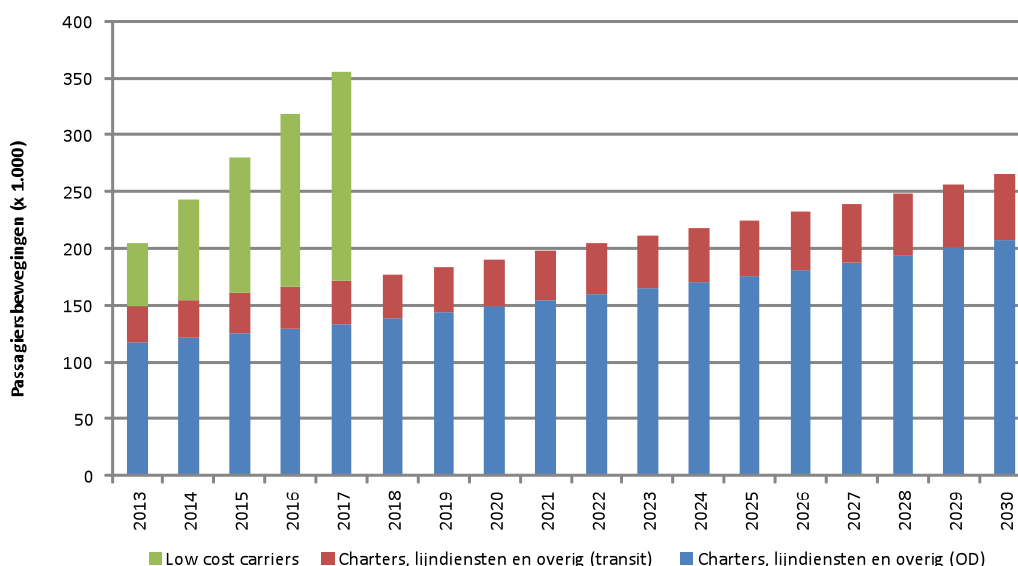
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het aantal passagiersbewegingen in 2018 valt zelfs lager uit dan het huidige niveau, omdat ook de passagiers die nu met Ryanair vanaf GAE vliegen, 'verloren' gaan aan Lelystad. Zoals hiervoor

werd opgemerkt, concurreren de Ryanair operaties niet met de operaties van andere maatschappijen op GAE. Hierdoor vindt geen substitutie plaats van passagiers van deze maatschappijen naar Ryanair; ook niet wanneer Ryanair verhuist naar Lelystad.

Daar staat echter tegenover dat de openstelling van Lelystad ertoe kan leiden, mede onder invloed van het Alders-akkoord, dat ook andere *low cost carriers* en chartermaatschappijen vanaf Lelystad gaan opereren. Dat kan wel een kannibaliserend effect hebben op het vervoer vanaf GAE. In het meest ongunstige geval wordt ook een aantal chartervluchten van GAE naar Lelystad verplaatst. Aan de andere kant, kan het vertrek van Ryanair een andere *low cost carrier* juist doen besluiten vanaf GAE te gaan opereren. Deze *low cost carrier* zal dan wel de concurrentie aan moeten gaan met voornamelijk Ryanair op Lelystad. In de prognose is met dergelijke ontwikkelingen geen rekening gehouden, gezien de onzekerheden die hierbij gelden.

**Figuur 5.3** Prognose van aantal passagiersbewegingen (x 1.000) in het *Lelystad ontwikkelt zich* scenario, 2013-2030



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 5.2 Financiële doorrekening

Uit het financiële model volgt voor ieder scenario in ieder jaar tot en met 2025 een overzicht van de te verwachten opbrengsten en kosten. Door deze tegen elkaar af te zetten, wordt duidelijk wanneer GAE een rendabele exploitatie kan verwachten. Om een indruk te krijgen van het *breakeven*-passagiersniveau, zal allereerst een overzicht worden gegeven van de winstgevendheid van andere Europese regionale luchthavens.

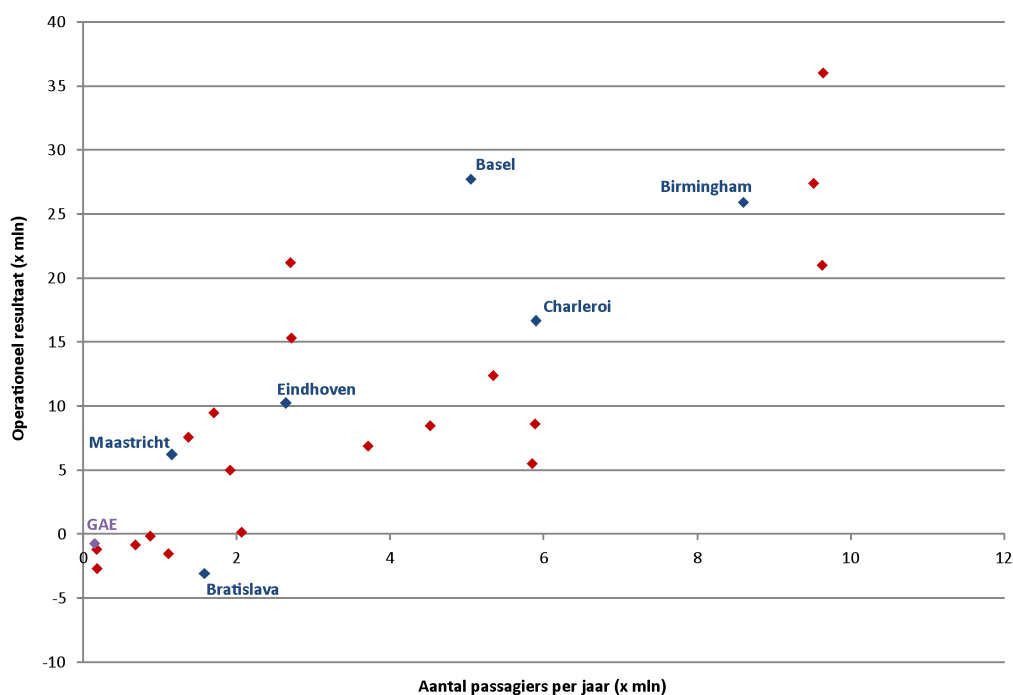
### 5.2.1 Overige regionale luchthavens in Europa

In de luchtvaartsector en de luchtvaartwetenschappelijke wereld bestaat er consensus dat een luchthaven bij één tot anderhalf miljoen passagiers *breakeven* kan draaien. Voor individuele luchthavens kan dat beeld uiteraard genuanceerder liggen. Een analyse van de bedrijfsresultaten

(*earnings before interest and taxes* (EBIT)) van enkele regionale luchthavens in Europa laat zien dat luchthavens met meer dan 1,4 miljoen passagiers doorgaans een positief resultaat noteren. Daaronder zijn de resultaten veelal negatief.

De verschillen tussen de diverse luchthavens hangen samen met verschillen in kosten- en opbrengstenniveaus. Luchthavens kunnen bijvoorbeeld extra inkomsten genereren uit de ontwikkeling van vastgoed. Naarmate luchthavens meer passagiers verwerken, neemt ook het potentieel voor concessies uit winkels en horeca versneld toe. Een luchthaven als GAE genereert juist weer extra inkomsten uit lesverkeer ten opzichte van luchthavens waar zich geen vliegscholen hebben gevestigd. Mede daardoor kan de luchthaven volgens het geactualiseerde businessplan al een *breakeven* bedrijfsresultaat behalen bij ruim 500.000 passagiersbewegingen.

**Figuur 5.4 Regionale luchthavens zijn winstgevend vanaf circa 1,4 miljoen passagiers**



Bron: Jaarverslagen Europese regionale luchthavens, bewerking SEO Economisch Onderzoek

### 5.2.2 Business-as-usual scenario

Tabel 5.4 laat de ontwikkeling van de verschillende opbrengsten- en kostenposten in het *Business-as-usual* scenario zien. Daaruit blijkt dat het resultaat verbetert naarmate het aantal passagiers toeneemt. De beperkte passagiersgroei (3,5 procent per jaar) leidt echter niet tot een situatie waarin de luchthaven voor 2025 *breakeven* draait.

Tabel 5.4 Opbrengsten en kosten in het *Business-as-usual* scenario, 2013-2025 (x 1.000 euro)

	2011 (basisjaar)	2013	2018	2025
Havengelden	2.845	3.075	3.592	4.154
Concessie-inkomsten	67	136	181	255
Autoparkeergelden	439	600	706	881
Gebouwen en terreinen	600	600	600	600
Marge brandstofverkopen	120	120	120	120
Overige opbrengsten*	110	110	110	110
<b>Totale opbrengsten</b>	<b>4.181</b>	<b>4.641</b>	<b>5.308</b>	<b>6.120</b>
Personeelskosten	2.985	3.310	3.524	3.878
Afschrijvingskosten	647	859	973	1.132
Onderhoudskosten	235	244	251	261
Overige kosten**	1.020	1.020	1.020	1.020
<b>Totale kosten</b>	<b>4.886</b>	<b>5.434</b>	<b>5.767</b>	<b>6.291</b>
<b>Operationeel resultaat (EBIT)</b>	<b>-705</b>	<b>-793</b>	<b>-459</b>	<b>-171</b>

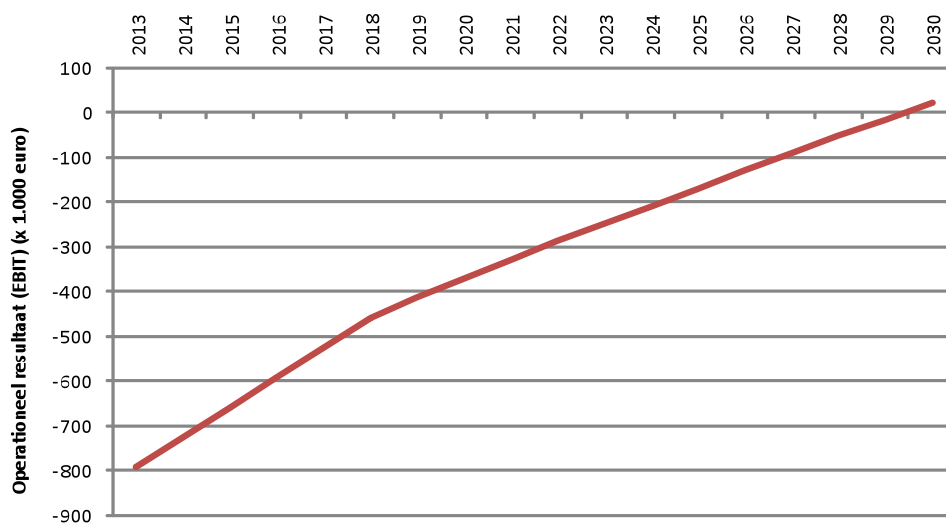
\* Hieronder vallen onder andere opbrengsten uit reclame.

\*\* Hieronder vallen onder andere energiekosten, assurantiekosten, accountantskosten en andere administratieve kosten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De afschrijvingskosten in 2013 zijn mogelijk overschat doordat een logaritmisches verband is verondersteld tussen afschrijvingskosten en passagiersbewegingen. Over een langere periode zullen de geraamde kosten echter de werkelijke afschrijvingskosten moeten benaderen (zie ook paragraaf 4.2.2).

Met dit groeitempo komt een rendabele exploitatie rond 2030 in zicht (zie Figuur 5.5). Uit Figuur 5.5 blijkt dat het operationele verlies na 2018 minder snel afneemt dan daarvoor. Dit komt omdat is verondersteld dat het *General Aviation* segment tot 2018 sneller groeit dan daarna (zie paragraaf 3.1). Om op korte termijn rendabel te zijn, is het voor de luchthaven dus noodzakelijk om een passagiersgroei te ontwikkelen boven de marktconforme passagiersgroei van 3,5 procent.

Figuur 5.5 Ontwikkeling operationeel resultaat in *Business-as-usual* scenario 2013-2030 (x 1.000 euro)

Bron: SEO Economisch Onderzoek

### 5.2.3 Ryanair breidt uit scenario

Tabel 5.5 laat de financiële resultaten van het *Ryanair breidt uit* scenario zien. De snelle passagiersgroei die Ryanair bewerkstelligt, leidt in 2023 tot een positief bedrijfsresultaat (zie Figuur 5.6). De luchthaven draait in dit scenario *breakeven* bij ruim een half miljoen passagiersbewegingen. Door de groei van het aantal passagiers stijgen de opbrengsten uit havengelden sterker dan de belangrijkste kostenposten. Ook de inkomsten uit concessies en parkeergelden nemen aanzienlijk toe door het groeiende passagiersaantal.

Tabel 5.5 Opbrengsten en kosten in het *Ryanair breidt uit* scenario, 2013-2025 (x 1.000 euro)

	2011 (basisjaar)	2013	2018	2025
Havengelden	2.845	3.075	4.310	5.442
Concessie-inkomsten	67	136	357	595
Autoparkeergelden	439	600	1.118	1.675
Gebouwen en terreinen	600	600	600	600
Marge brandstofverkopen	120	120	120	120
Overige opbrengsten*	110	110	110	110
<b>Totale opbrengsten</b>	<b>4.181</b>	<b>4.641</b>	<b>6.615</b>	<b>8.543</b>
Personeelskosten	2.985	3.310	4.358	5.485
Afschrijvingskosten	647	859	1.307	1.610
Onderhoudskosten	235	244	275	308
Overige kosten**	1.020	1.020	1.020	1.020
<b>Totale kosten</b>	<b>4.886</b>	<b>5.434</b>	<b>6.960</b>	<b>8.424</b>
<b>Operationeel resultaat (EBIT)</b>	<b>-705</b>	<b>-793</b>	<b>-345</b>	<b>119</b>

\* Hieronder vallen onder andere opbrengsten uit reclame.

\*\* Hieronder vallen onder andere energiekosten, assuratiekosten, accountantskosten en andere administratieve kosten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

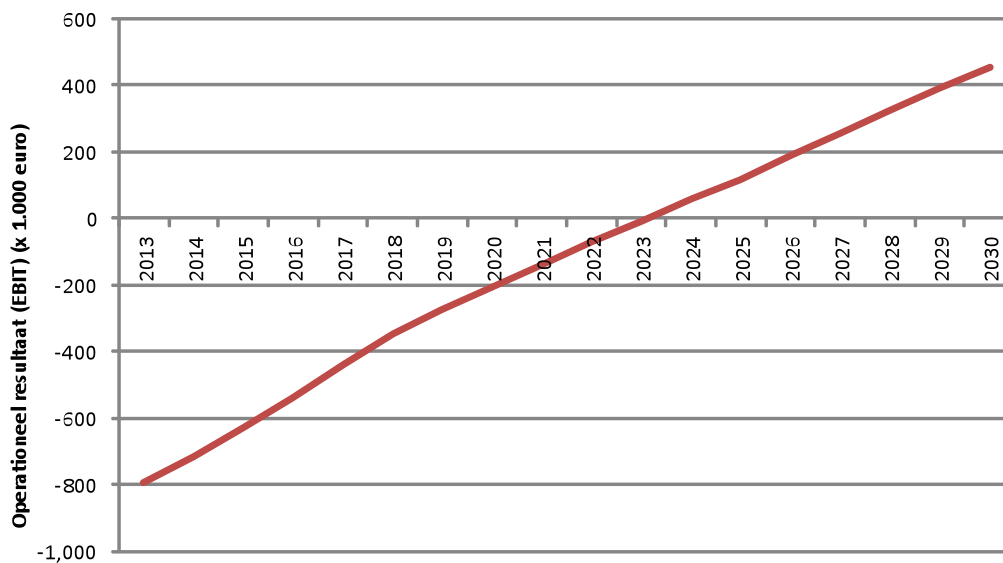
Noot: De afschrijvingskosten in 2013 zijn mogelijk overschat doordat een logaritmisch verband is verondersteld tussen afschrijvingskosten en passagiersbewegingen. Over een langere periode zullen de geraamde kosten echter de werkelijke afschrijvingskosten moeten benaderen (zie ook paragraaf 4.2.2).

Ryanair houdt de opbrengsten van iedere operatie nauwlettend in de gaten. Voldoen deze niet aan een bepaald criterium, dan wordt de operatie onherroepelijk gestaakt. Ook GAE heeft ervaring met dit *footloose* karakter van de Ierse maatschappij. Zo werd de operatie die Ryanair in 2003 op GAE startte een jaar later alweer beëindigd. Volgens GAE (2004) om commerciële redenen: op andere lijndiensten zou meer verdiend kunnen worden.

Ryanair voegt op de korte termijn geen extra capaciteit toe aan het netwerk. Dit in tegenstelling tot de afgelopen 10 jaar waarin de maatschappij jaarlijks vele nieuwe toestellen kon toevoegen aan de vloot. Zoals uit Figuur 5.7 blijkt, stamt de laatste order uit 2009. In december 2012 werd het laatst bestelde toestel geleverd. Ryanair beschikt daarmee over 305 Boeing 737-800 toestellen met 189 stelen.



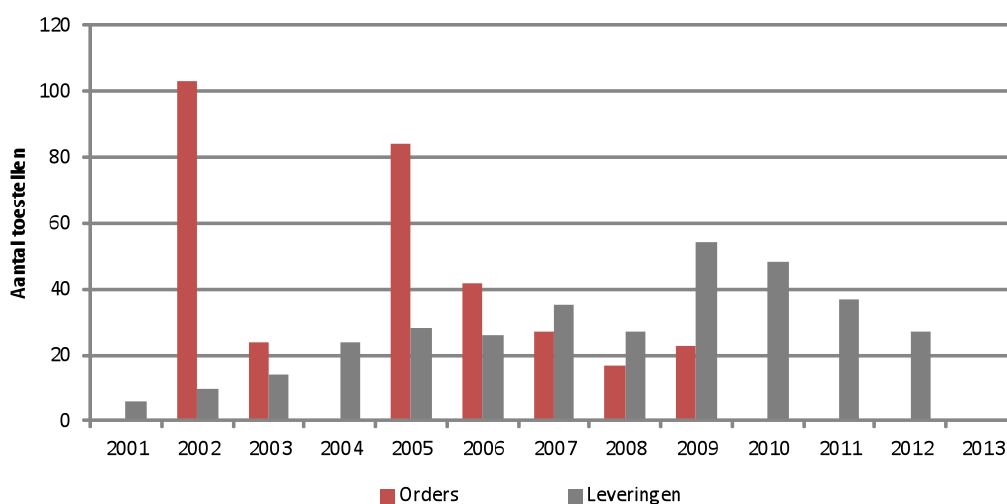
**Figuur 5.6** Ontwikkeling operationeel resultaat in *Ryanair breidt uit scenario 2013-2030* (x 1.000 euro)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De maatschappij heeft aangegeven pas aan het eind van 2016 nieuwe toestellen te willen bestellen. Het zou daarbij gaan om een aantal van 200-400 met als doel het passagiersvolume van 2010 te verdubbelen tot 150 miljoen passagiers per jaar (Reuters, 2012). Volgens CAPA (2011) zal de vervangingsvraag bestaan uit circa 100 toestellen. Dit alles betekent dat er in de komende jaren nauwelijks extra capaciteit beschikbaar komt voor de verdere ontwikkeling van het netwerk. Op de korte termijn komen de grenzen van de groei daarmee in zicht voor Ryanair (Travel Weekly, 2012).

**Figuur 5.7** Orders en leveringen van nieuwe Boeing 737-800 toestellen aan Ryanair



Bron: Boeing (2012)

Daarmee lijkt een flinke uitbreiding, zoals verondersteld in dit scenario, minder waarschijnlijk. Doordat de maatschappij de komende jaren geen extra capaciteit toevoegt, zal de huidige capaciteit optimaal worden ingezet. Het is dan de vraag of Ryanair genoeg neemt met de beladingsgraden zoals die voor GAE worden voorspeld (zie Tabel 5.2). Mogelijk kan de maatschappij de vliegtuigen elders beter vullen.

Daarnaast kunnen ook de beperkte openingstijden van de luchthaven in het weekend en op feestdagen de uitbreiding van Ryanair op GAE in de weg staan. Vliegtuigmaatschappijen, en *low cost carriers* in het bijzonder, streven naar een optimaal gebruik van de vliegtuigen. Daarvoor is het van belang dat deze vroeg kunnen vertrekken en laat op een luchthaven kunnen terugkeren en dat er bovendien geen additionele restricties voor vliegen in het weekend en op feestdagen gelden.

De beperkte beladingsgraden die Ryanair op korte termijn op GAE mag verwachten, gecombineerd met de beperkte openstelling kunnen de maatschappij er zelfs toe bewegen de operatie vanaf GAE in te krimpen of helemaal te beëindigen.

#### 5.2.4 Lelystad ontwikkelt zich scenario

Een scenario waarin Lelystad zich ontwikkelt tot belangrijke luchthaven van Ryanair, heeft op lange termijn aanzienlijk schadelijke effecten voor GAE. Immers, in dat scenario verplaatst de Ierse *low cost carrier* al haar vluchten in 2018 van GAE naar Lelystad.

Tabel 5.6 Opbrengsten en kosten in het *Lelystad ontwikkelt zich* scenario, 2013-2025 (x 1.000 euro)

	2011 (basisjaar)	2013	2018	2025
Havengelden	2.845	3.075	3.256	3.760
Concessie-inkomsten	67	136	103	158
Autoparkeergelden	439	600	524	653
Gebouwen en terreinen	600	600	600	600
Marge brandstofverkopen	120	120	120	120
Overige opbrengsten*	110	110	110	110
<b>Totale opbrengsten</b>	<b>4.181</b>	<b>4.641</b>	<b>4.713</b>	<b>5.401</b>
Personeelskosten	2.985	3.310	3.156	3.417
Afschrijvingskosten	647	859	765	918
Onderhoudskosten	235	244	240	248
Overige kosten**	1.020	1.020	1.020	1.020
<b>Totale kosten</b>	<b>4.886</b>	<b>5.434</b>	<b>5.181</b>	<b>5.602</b>
<b>Operationeel resultaat (EBIT)</b>	<b>-705</b>	<b>-793</b>	<b>-468</b>	<b>-202</b>

\* Hieronder vallen onder andere opbrengsten uit reclame.

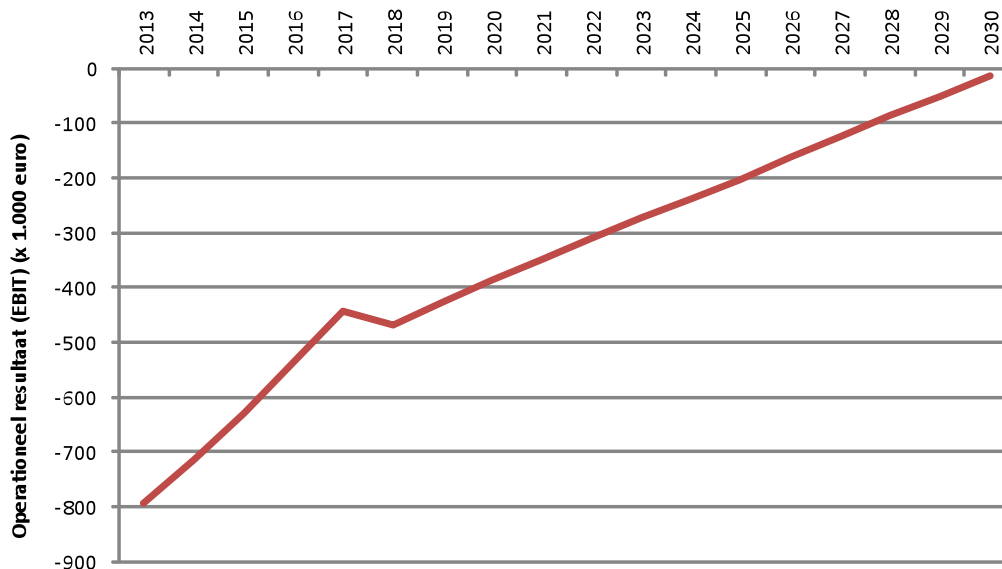
\*\* Hieronder vallen onder andere energiekosten, assurantiekosten, accountantskosten en andere administratieve kosten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De afschrijvingskosten in 2013 zijn mogelijk overschat doordat een logaritmisch verband is verondersteld tussen afschrijvingskosten en passagiersbewegingen. Over een langere periode zullen de geraamde kosten echter de werkelijke afschrijvingskosten moeten benaderen (zie ook paragraaf 4.2.2).

Vanaf 2018 leidt dat voor GAE tot een relatief beperkte daling van het operationele resultaat (zie Figuur 5.8). De reden hiervan is dat de marge op de Ryanair-vluchten en –passagiers zeer bescheiden is. De kosten per vlucht en passagier zijn vergelijkbaar met die in het chartersegment, maar de inkomsten uit havengelden zijn veel lager.

**Figuur 5.8** Ontwikkeling operationeel resultaat in *Lelystad ontwikkelt zich* scenario 2013-2030 (x 1.000 euro)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In dit scenario bereikt de luchthaven pas na 2030 een *breakeven* bedrijfsresultaat. Onder invloed van het Alders-akkoord kunnen zich naast Ryanair ook andere *low cost carriers* en chartermaatschappijen op Lelystad vestigen. In het minst gunstige geval verplaatsen ook de chartermaatschappijen op GAE een deel van hun operaties naar Lelystad. De concurrentie van Lelystad kan daardoor sterk toenemen en een kannibaliserend effect uitoefenen op het vervoer van GAE. Bij dergelijke ontwikkelingen ligt een *breakeven* resultaat voor GAE nog verder in de toekomst.

Aan de andere kant kan het vertrek van Ryanair een andere *low cost carrier* ertoe verleiden om een operatie op GAE te starten, waarmee het beeld rooskleuriger wordt dan weergegeven in Tabel 5.6.

## 5.3 Conclusie

### *Ryanair breidt uit* scenario

GAE bereikt het snelst een *breakeven* bedrijfsresultaat in het scenario waarin Ryanair (of een vergelijkbare *low cost carrier*) flink uitbreidt op de luchthaven. Door de lage ticketprijzen die de maatschappij hanteert, versterkt de concurrentiepositie van GAE en zorgt het er tevens voor dat het verzorgingsgebied van de luchthaven wordt uitgebreid. Hierdoor trekt een maatschappij als

Ryanair meer passagiers naar de luchthaven dan een traditionele netwerk- of chartermaatschappij. Onder gunstige veronderstellingen ten aanzien van: tarifiering, minimale bezettingsgraad en ontwikkelingen op concurrerende luchthavens, kan Ryanair de wekelijkse vluchtfrequentie uitbreiden van 4 nu, naar respectievelijk 14 en 23 in 2018 en 2025. In dat geval wordt in 2023 een *breakeven* bedrijfsresultaat bereikt. De luchthaven verwerkt dan ruim een 500.000 passagiers per jaar.<sup>26</sup> Voorwaarde daarbij is wel dat het lesverkeer zich herstelt en dat de luchthaven niet geconfronteerd wordt met kostenstijgingen als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan dan ligt een *breakeven* resultaat pas (veel) later in het verschiet.

Het is echter allerm minst zeker of Ryanair de komende jaren wel kán uitbreiden op GAE. De maatschappij voegt de komende jaren geen capaciteit meer toe aan het netwerk en zal daarom vooral het bestaande netwerk optimaliseren. Dat wil zeggen: de capaciteit daar inzetten waar deze het meest oplevert. Aangezien de voorspelde beladingsgraden van Ryanair op de korte termijn onder de gemiddelde beladingsgraad van de maatschappij liggen, is het niet ondenkbaar dat de maatschappij de capaciteit op GAE beperkt. Ook de beperkte openingstijden van de luchthaven kunnen een rem zetten op de ontwikkeling van een maatschappij als Ryanair.

#### ***Business-as-usual scenario***

Wanneer Ryanair (of soortgelijke maatschappij) zich niet sneller ontwikkelt dan de autonome groei van het intra-Europese vliegverkeer, dan ligt een *breakeven* bedrijfsresultaat in het gunstigste geval pas rond 2030 in het verschiet.

#### ***Lelystad ontwikkelt zich scenario***

De ontwikkeling van Lelystad Airport houdt risico's in voor GAE. Lelystad is gunstiger gelegen ten opzichte van grote bevolkingscentra dan GAE en daarmee mogelijk interessanter voor luchtvaartmaatschappijen. Ryanair heeft al meerdere keren aangegeven graag vanaf Lelystad te gaan vliegen. De vraag is wat Ryanair doet met de operatie op GAE wanneer het op Lelystad terecht kan. In het minst gunstige geval ontwikkelt Ryanair zich in de komende jaren sterk op GAE en verplaatst de operatie vervolgens in zijn geheel naar Lelystad. In dat geval ligt een *breakeven* bedrijfsresultaat pas na 2030 in het verschiet. Daarbij is aangenomen dat de andere maatschappijen op GAE volgens een autonoom groeipad doorgroeien op de luchthaven. Maar ook dit is allerm minst zeker. Met het Alders-akkoord wordt Lelystad een alternatief voor andere *low cost carriers* en chartermaatschappijen. Dit zorgt voor extra concurrentie. Tevens kunnen chartermaatschappijen op GAE, net als Ryanair, besluiten (een deel van) de operatie van GAE te verplaatsen naar Lelystad, waarmee een *breakeven* resultaat nog later in beeld komt. Een eventueel vertrek van Ryanair, zet wel de deur open voor een andere *low cost carrier* om vanaf GAE te gaan opereren.

---

<sup>26</sup> Hierbij en bij de overige scenario's is er vanuit gegaan dat de Ryanair vluchten naar Bergamo (Milaan) gedurende het hele jaar twee keer per week worden uitgevoerd. In juli 2013 werd bekend dat Ryanair de vluchten naar Bergamo (in de winter van 2013/2014 staakt (Groningen Airport Eelde, 2013c). Op het moment van analyse was dit nog niet bekend, waardoor hier geen rekening mee is gehouden. Indien de vluchten niet worden vervangen door een gelijkwaardig alternatief, zijn de geprognosticeerde passagiersaantallen en luchthavenopbrengsten te hoog ingeschat, wat betekent dat de luchthaven later een *breakeven* bedrijfsresultaat bereikt dan hier weergegeven. Het is nog onduidelijk of de vluchten naar Bergamo in de zomerdienstregeling van 2014 terugkeren.

### Waarschijnlijkheid van scenario's

Het feit dat Ryanair de komende jaren nauwelijks capaciteit aan het netwerk toevoegt en de beperkte openingstijden van GAE maken dat Ryanair zich mogelijk vertraagd ontwikkelt op GAE. De ontwikkeling van Lelystad Airport houdt een extra risico in. Daarom denken wij dat een *break-even* bedrijfsresultaat eerder na 2025 dan daarvoor waarschijnlijk is. Hierbij merken we nogmaals op dat dit is onder de voorwaarden dat het lesverkeer zich herstelt en de kosten als gevolg van de veranderende regelgeving omtrent de luchtverkeersleiding niet stijgen.

### Maatschappelijk-economisch belang van de luchthaven

Dit betekent dat de luchthaven nog minstens 10 jaar verlieslatend zal zijn. Wanneer de tekorten niet worden aangevuld, kan de continuïteit van de luchthaven in gevaar komen. Om te kunnen beoordelen of het verstandig is om publieke middelen te gebruiken voor de instandhouding van de luchthaven<sup>27</sup>, zal het maatschappelijk-economisch belang van de luchthaven moeten worden afgewogen tegen de benodigde aanvullende (investerings)kosten. Een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) is hiertoe het geëigende instrument.

#### Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA)

Een MKBA onderscheid doorgaans drie typen effecten:

- Directe effecten: effecten op de transportmarkt zelf. Hieronder vallen bereikbaarheidseffecten voor de reizigers en de effecten voor de luchtvaartsector;
- Indirecte effecten: uitstralingseffecten naar andere markten. Hieronder vallen onder andere de effecten voor toeleverende bedrijven aan de luchthaven;
- Externe effecten: effecten waarvoor geen markt bestaat, zoals emissies, geluidhinder en externe veiligheid.

Toekomstige effecten worden verdisconteerd naar één moment. In een MKBA worden de effecten van meerdere alternatieven tegen elkaar afgezet. Om het huidige maatschappelijk-economisch belang van de luchthaven te bepalen dient de huidige situatie te worden vergeleken met het alternatief waarin de luchthaven er niet meer zou zijn. Ook kan middels een MKBA worden onderzocht in welke mate verschillende ontwikkelingsscenario's de nationale welvaart verbeteren.

De ervaring leert dat de belangrijkste effecten van nieuwe luchtlijnen betrekking hebben op een betere bereikbaarheid en daarmee lagere reiskosten (Decisio, 2008). Bij een verdere ontwikkeling van GAE kunnen reizigers uit het Noorden vanaf de luchthaven naar meer bestemmingen vliegen. Hiermee worden hun reistijden verkort; zij hoeven immers niet meer eerst naar bijvoorbeeld Schiphol of Bremen te reizen, voordat zij naar de gewenste bestemming kunnen vliegen. De reistijdbaten van buitenlandse inkomende toeristen worden doorgaans buiten beschouwing gelaten, omdat deze geen invloed hebben op de nationale welvaart. De reistijdbaten zijn modelmatig te berekenen.

De effecten van een verdere ontwikkeling van GAE voor de luchtvaartsector en voor andere

<sup>27</sup> Uiteraard zal eerst moeten worden gezien of dit volgens de Europese staatssteunregels geoorloofd is.

sectoren zijn beperkt. Indien GAE zich niet verder ontwikkelt, zullen luchtvaartmaatschappijen harder groeien op andere Nederlandse of buitenlandse luchthavens. De effecten voor de luchtvaartsector en andere sectoren zullen zich dan daar voordoen. Of de effecten zich voordoen op GAE of een andere Nederlandse luchthaven, maakt voor de algehele nationale welvaart geen verschil.

De externe effecten vallen doorgaans in het niet bij de directe (en indirecte effecten). Bovendien geldt ook voor de externe effecten dat het voor de hoogte ervan uitmaakt of de luchtvaart zich ontwikkelt op GAE of op Lelystad. Voor de nationale welvaart maakt het dan ook weinig verschil welke luchthaven bepaalde vluchten accommodeert.

Het maatschappelijk-economisch belang van GAE is tot op heden niet ingeschat. Het verdient aanbeveling dit te doen, wanneer wordt overwogen extra publiek geld in de luchthaven te investeren. Op basis van eerder onderzoek kan wel iets gezegd worden over de werkgelegenheid rondom de luchthaven en het effect van de luchthaven op het vestigingsklimaat:

#### *Werkgelegenheid*

Buck (2009) heeft in het verleden voor verschillende typen regionale luchthavens het aantal directe arbeidsplaatsen per miljoen passagiers ingeschat. Voor een luchthaven als GAE, welke niet als basis dient voor een luchtvaartmaatschappij, maar waarop wel bredere economische activiteiten, zoals lesvluchten plaatsvinden, ligt het aantal directe arbeidsplaatsen volgens Buck tussen de 400 en 600 per miljoen passagiers per jaar. Wanneer we van de bovengrens uitgaan, zou dat bij het huidige passagiersvolume neerkomen op circa 120 directe arbeidsplaatsen.

Indirecte achterwaartse werkgelegenheid (toeleveranciers) zou tot 50 procent van het aantal directe arbeidsplaatsen bedragen. Het CPB heeft het meetellen van indirecte voorwaartse werkgelegenheid afgewezen vanwege het risico op dubbeltellingen. Inclusief de indirecte arbeidsplaatsen komt de totale directe en indirecte werkgelegenheid van GAE op 180 arbeidsplaatsen. Het werkelijke aantal zou best wat hoger kunnen liggen, gegeven de grote hoeveelheid lesverkeer op de luchthaven.

Het absolute aantal banen dat verbonden is aan de luchthaven is overigens niet van belang. Waar het om gaat is in hoeverre het hier gaat om extra banen die de structurele werkloosheid verminderen. Wordt de werkloosheid niet verminderd door de banen dan is er slechts sprake van verdringing van arbeid in andere sectoren in de regio. Het is onduidelijk in hoeverre de banen die aan GAE verbonden zijn de structurele werkloosheid verminderen.

#### *Effecten op het vestigingsklimaat*

Het effect van meer vluchten op het vestigingsklimaat moet niet worden overschat. Veel bedrijven die op een luchthaventerrein gevestigd zijn, zitten daar vanwege de uitstraling en de goede bereikbaarheid over de weg, niet vanwege een grote vraag naar luchtvervoer. Dat betekent dat deze bedrijven zich zonder de luchthaven waarschijnlijk elders in de regio hadden gevestigd.

## Literatuur

Airbus (2012). Navigating the Future. Global Market Forecast 2012-2031. Blagnac, Frankrijk.

Airports Council International (2008). ACI Global Traffic Forecast Report 2008-2027. ICAO Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services. Monreal, 15-20 september 2008.

Alders, H. (2008). Alders advies.

Alders, H. (2012). Advies Lelystad Airport. 30 maart 2012.

Binnenlands Bestuur (2012). Lelystad Airport kan 'toeristisch' worden. 31 maart 2012.

Boeing (2012). Website: [www.boeing.com](http://www.boeing.com). 29 november 2012.

Buck Consultants International (2005). Economische betekenis Groningen Airport Eelde N.V. In opdracht van Groningen Airport Eelde N.V.

CAPA (2011). Ryanair plays the Boeing waiting game with potential of up to 300 B737s. 25 oktober 2011. 25 Oktober 2011.

De Wit, J.G. (2007). Op de lange baan? Prognoses voor Groningen Airport Eelde nader gewogen. Onderzoek in opdracht van VOLE.

Decisio (2009). Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven. Januari 2009.

Dresner, M., Lin, J-S.C., Windle, R., 1996. The impact of low-cost carriers on airport and route competition. Journal of Transport Economics and Policy 30 (3), 309-328.

Gillen, D., Lall, A., 2004. Competitive advantage or low-cost carriers, some implications for airports. Journal of Air Transport Management 10, 41-50.

Greifenstein, F., Weiß, M., 2003. Geschäftsmodelle am europäischen Luftverkehrsmarkt – eine Untersuchung der Kundenstrukturen von Low Cost Airlines und Full Service Carriern. Working paper, Universität Frankfurt, FB Wirtschaftswissenschaften, Frankfurt Main.

Groningen Airport Eelde (2003). Businessplan 2003. Oktober 2003.

Groningen Airport Eelde (2005). Jaarverslag 2004.

Groningen Airport Eelde (2008). Actualisatie businessplan Groningen Airport Eelde 2008.

Groningen Airport Eelde (2010). Jaarverslag 2009.

- Groningen Airport Eelde (2011a). Begroting 2012.
- Groningen Airport Eelde (2011b). Jaarverslag 2010.
- Groningen Airport Eelde (2012a). Begroting 2013.
- Groningen Airport Eelde (2012b). Jaarverslag 2011.
- Groningen Airport Eelde (2013a). Succesvol jaar voor Groningen Airport Eelde. 9 januari 2013.
- Groningen Airport Eelde (2013b). Website: [www.groningenairport.nl](http://www.groningenairport.nl). 25 februari 2013.
- Groningen Airport Eelde (2013c). Ryanair stopt wintervluchten naar Milaan. 31 juli 2013.
- Eindhoven Airport (2003). Jaarverslag 2002.
- Eindhoven Airport (2004). Jaarverslag 2003.
- Eindhoven Airport (2005). Jaarverslag 2004.
- Eindhoven Airport (2006). Jaarverslag 2005.
- Eindhoven Airport (2007). Jaarverslag 2006.
- Eindhoven Airport (2008). Jaarverslag 2007.
- Eindhoven Airport (2009). Jaarverslag 2008.
- Eindhoven Airport (2010). Jaarverslag 2009.
- Eindhoven Airport (2011). Jaarverslag 2010.
- Eindhoven Airport (2012). Jaarverslag 2011.
- European Tourism Futures Institute (2012). Onderzoek internationale marktkansen voor toeristisch Noord-Nederland. In opdracht van Kamer van Koophandel Noord-Nederland.
- Kolkman, J., Moorman, S., De Wit, J. (2012). De luchtvaart in het EU-emissiehandelssysteem; gevolgen voor de luchtvaartsector, consumenten en het milieu. Maart 2012.
- Lieshout, R.B.T. (2012). Measuring the size of an airport's catchment area. *Transport Geography*, 25, 27-34.
- Lian, J.I., Rønnevik, J., 2011. Airport competition – Regional airports losing ground to main airports. *Journal of Transport Geography* 19 (2011), 85-92.
- Luchtvaartnieuws (2013). Twente Airport wordt in 2016 burgerluchthaven. 28 mei 2013.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Luchtruim is geschikt voor groei van Lelystad Airport. 10 september 2012.
- NBTC (2008). Destinatie Holland 2020. Toekomstvisie Inkomend Toerisme. Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen, augustus 2008.



NBTC (2010). Onderzoek Inkomend Toerisme 2009. De buitenlandse toerist uitgelicht. Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen, 2010.

Omroep Flevoland (2012). Kamer twijfelt aan ontwikkeling Lelystad Airport. 19 december 2012.

Oved, T., De Ligt, T. (2012). De potentie van regionale luchthavens. De nationale rol van de luchthavens Eelde en Maastricht. 28 december 2012.

Pantazis, N., Liefner, I., 2006. The impact of low-cost carriers on catchment areas of established international airports: The case of Hanover Airport, Germany. *Journal of Transport Geography* 14 (2006), 265-272.

Reuters (2012). Ryanair sees next big plane order after 2014. 19 April 2012.

RTV Noord (2013). Kamer van Koophandel geeft Groningen Airport Eelde twee ton. 10 januari 2013.

Ryanair (2013a). Ryanair december traffic up 2%. 7 januari 2013.

Ryanair (2013b). Website: [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com). 25 februari 2013.

Telle, M.H., Pedersen, T.T., Harhoff, F., Veldhuis, J., Burghouwt, B., Tretheway, M. (2012). Airport competition in Europe. In opdracht van ACI Europe.

Travel Weekly (2012). Comment: Could Ryanair discover there are limits to growth? 21 augustus 2012. 21 Augustus 2012.

Veldhuis, J. (2010). The Passenger Potential of Twente Airport. In opdracht van de Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente.

Volkscrant (2012). 'Alles wat ik verdiende, ging naar de bank'. 24 januari 2012.

Wit, J. de, Zuidberg, J. (2012). The growth limits of the low cost carrier model. *Journal of Air Transport Management* 21 (2012), 17-23.

Wolters, H. (2012). *Onderzoeksvoorstel Groningen Airport Eelde*. Noordelijke Rekenkamer, Assen, 16 oktober 2012.

## Bijlage Reistijden naar luchthavens

Tabel 1 Reistijden in uren vanuit verzorgingsgebied naar concurrerende luchthavens

Land	Provincie	Regio (NUTS-3 / COROP)	Luchthavens								
			Amsterdam Schiphol	Luchthaven Antwerpen	City Airport Bremen	Brussels Airport	Köln Bonn Airport	Dortmund Airport	Airport Düsseldorf	Eindhoven Airport	Enschede Airport
			AMS	ANR	BRE	BRU	CGN	DTM	DUS	EIN	ENS
Passagiers (x mln, 2011)			49.8	0.2	2.6	18.8	9.6	1.8	20.3	2.7	0
Reistijden (uren, enkele reis)											
Nederland	Groningen	Oost-Groningen	2.1	3.1	1.4	3.5	2.6	2.2	2.2	2.6	1.3
		Delfzijl en omgeving	2.2	3.3	1.6	3.6	2.9	2.6	2.5	2.7	1.7
		Overig Groningen	1.8	2.8	1.7	3.2	2.9	2.6	2.5	2.4	1.7
	Friesland	Noord-Friesland	1.4	2.6	2.3	3.0	2.9	2.8	2.5	2.3	1.8
		Zuidwest-Friesland	1.3	2.4	2.3	2.8	2.8	2.6	2.4	2.1	1.7
		Zuidoost-Friesland	1.5	2.5	2.0	2.9	2.9	2.8	2.4	2.2	1.7
	Drenthe	Noord-Drenthe	1.9	2.6	1.9	3.0	2.7	2.4	2.3	2.1	1.4
		Zuidoost-Drenthe	1.9	2.6	1.8	3.0	2.2	1.9	1.8	2.1	1.0
		Zuidwest-Drenthe	1.4	2.2	2.2	2.6	2.3	2.1	1.9	1.6	1.2
	Overijssel	Noord-Overijssel	1.2	2.0	2.3	2.3	2.1	1.9	1.7	1.4	1.0
		Zuidwest-Overijssel	1.2	1.9	2.3	2.3	1.9	1.7	1.5	1.2	0.7
	Gelderland	Twente	1.5	2.3	1.9	2.7	1.8	1.5	1.4	1.6	0.2
		Veluwe	1.0	1.8	2.5	2.1	1.8	1.6	1.4	1.1	0.8
		Achterhoek	1.7	2.2	2.3	2.6	1.5	1.2	1.1	1.5	0.8
		Arnhem/Nijmegen	1.1	1.5	2.6	1.9	1.6	1.4	1.2	0.9	1.0
		Zuidwest-Gelderland	0.9	1.2	3.0	1.6	1.9	1.8	1.4	0.7	1.4
	Flevoland	Flevoland	0.5	1.6	3.1	1.9	2.3	2.2	1.9	1.2	1.5
	Utrecht	Utrecht	0.5	1.2	3.0	1.6	2.1	1.9	1.7	0.9	1.4
Noord-Holland	Kop van Noord-Holland	1.0	2.5	3.1	2.8	3.4	3.2	3.0	2.1	2.5	
	Alkmaar en omgeving	0.5	1.9	3.3	2.3	2.8	2.6	2.4	1.6	1.9	
	Zaanstreek	0.3	1.7	3.3	2.1	2.5	2.4	2.1	1.4	1.7	
	Groot-Amsterdam	0.2	1.6	3.4	1.9	2.5	2.3	2.1	1.2	1.6	
	Het Gooi en Vechtstreek	0.5	1.3	2.9	1.7	2.2	2.0	1.8	1.0	1.3	
Bremen	Bremen	3.3	3.9	0.1	4.4	2.9	2.1	2.6	3.4	1.9	
	Bremerhaven	3.6	4.5	0.7	4.9	3.4	2.6	3.1	3.9	2.5	
Duitsland	Weser-Ems	Delmenhorst	3.2	3.8	0.2	4.2	2.8	2.0	2.5	3.2	1.8
		Emden	2.7	3.6	1.3	4.0	2.9	2.5	2.5	3.1	1.6
		Oldenburg	2.9	3.9	0.5	4.3	2.7	1.9	2.4	3.2	1.7
		Osnabrück	2.3	2.9	1.1	3.3	1.8	1.1	1.6	2.3	0.9
		Wilhelmshaven	3.3	4.2	1.0	4.6	3.5	2.4	2.9	3.7	2.2
		Ammerland	2.7	3.6	0.7	4.0	2.9	2.1	2.5	3.1	1.6
		Aurich	2.8	3.7	1.3	4.1	3.0	2.6	2.6	3.2	1.7
		Cloppenburg	2.8	3.5	0.7	3.9	2.7	1.7	2.3	2.9	1.4
		Emsland	2.1	2.9	1.4	3.3	2.1	1.7	1.6	2.3	0.8
		Friesland	3.2	4.1	1.0	4.5	3.3	2.4	2.9	3.6	2.1
		Grafschaft Bentheim	1.9	2.6	1.8	3.0	1.8	1.5	1.4	2.0	0.4
		Leer	2.5	3.4	1.1	3.8	2.6	2.3	2.2	2.9	1.4
		Oldenburg, Landkreis	3.2	3.6	0.4	4.0	2.5	1.7	2.2	3.0	1.5
		Osnabrück, Landkreis	2.3	2.9	1.1	3.3	1.8	1.1	1.6	2.3	0.9
		Vechta	2.8	3.4	0.7	3.8	2.3	1.6	2.0	2.8	1.4
Wesermarsch	3.3	4.1	0.7	4.5	3.0	2.2	2.7	3.5	2.1		
Wittmund	3.1	4.0	1.2	4.4	3.3	2.6	2.9	3.5	2.0		
Dusseldorf	Kleve	1.5	1.7	2.9	2.1	1.4	1.3	0.9	1.0	1.3	
Munster	Münster	2.3	2.5	1.6	2.9	1.4	0.6	1.1	1.9	0.9	
	Borken	1.8	2.3	2.2	2.7	1.2	1.0	0.8	1.7	0.8	
	Coesfeld	2.1	2.3	1.9	2.7	1.3	0.9	0.9	1.7	0.7	
	Steinfurt	2.0	2.6	1.7	3.1	1.7	0.9	1.3	2.0	0.6	

Tabel 1 Reistijden in uren vanuit verzorgingsgebied naar concurrerende luchthavens  
(vervolg)

Land	Provincie	Regio (NUTS-3 / COROP)	Luchthavens								
			Münster Osnabrück	Groningen Airport Eelde	Hannover Airport	Flughafen Hamburg	Lelystad Airport	Maastricht- Aachen	Weeze Niederrhein Flughafen	Paderborn Lippstadt	Rotterdam The Hague
Passagiers (x mln, 2011)			FMO	GRQ	HAI	HAM	LEY	MST	NRN	PAD	RTM
			1.3	0.1	5.3	13.6	0.0	0.4	2.4	1.0	1.2
Reistijden (uren, enkele reis)											
Nederland	Groningen	Oost-Groningen	1.6	0.6	2.4	2.5	1.6	3.0	2.4	2.8	2.5
		Delfzijl en omgeving	2.0	0.7	2.7	2.7	1.7	3.4	2.7	3.2	2.7
		Overig Groningen	1.9	0.2	2.7	2.8	1.2	3.0	2.3	3.2	2.3
	Friesland	Noord-Friesland	2.3	0.8	3.4	3.4	1.0	2.9	2.2	3.5	2.0
		Zuidwest-Friesland	2.2	0.9	3.4	3.5	0.8	2.8	2.1	3.4	1.8
		Zuidoost-Friesland	2.2	0.6	3.1	3.1	0.9	2.8	2.1	3.4	2.0
	Drenthe	Noord-Drenthe	1.7	0.3	3.0	3.0	1.4	2.7	2.0	3.0	2.1
		Zuidoost-Drenthe	1.2	0.6	2.5	2.8	1.4	2.7	2.1	2.5	2.1
		Zuidwest-Drenthe	1.6	0.7	2.9	3.2	0.9	2.2	1.6	2.9	1.6
	Overijssel	Noord-Overijssel	1.7	0.9	3.0	3.4	0.7	2.0	1.4	2.7	1.4
		Zuidwest-Overijssel	1.3	1.3	2.7	3.4	1.0	1.8	1.2	2.4	1.4
	Gelderland	Twente	0.9	1.5	2.2	2.9	1.3	2.2	1.4	2.0	1.8
		Veluwe	1.5	1.4	2.8	3.5	0.8	1.7	1.1	2.3	1.2
		Achterhoek	1.1	2.0	2.7	3.3	1.8	2.0	0.9	1.9	1.7
		Arnhem/Nijmegen	1.6	1.6	3.0	3.7	1.1	1.5	0.8	2.1	1.1
		Zuidwest-Gelderland	2.0	1.9	3.4	4.0	1.1	1.4	0.8	2.5	0.8
Flevoland	Flevoland	2.1	1.6	3.5	4.1	0.3	1.9	1.5	2.9	1.0	
Utrecht	Utrecht	2.0	1.8	3.4	4.0	0.7	1.6	1.2	2.6	0.6	
Noord-Holland	Kop van Noord-Holland	3.0	1.7	4.2	4.3	1.3	2.8	2.5	3.9	1.5	
	Alkmaar en omgeving	2.6	1.9	3.9	4.4	1.0	2.2	1.9	3.3	1.0	
	Zaanstreek	2.3	1.9	3.7	4.3	0.7	2.0	1.7	3.1	0.8	
	Groot-Amsterdam	2.2	1.9	3.6	4.3	0.7	1.9	1.6	3.0	0.8	
	Het Gooi en Vechtstreek	1.9	1.7	3.3	4.0	0.5	1.7	1.3	2.7	0.7	
Bremen	Bremen	1.5	1.9	1.2	1.3	2.9	3.4	2.9	2.6	3.5	
	Bremerhaven	2.0	2.0	1.6	1.9	3.0	3.9	3.4	3.2	3.9	
Duitsland	Weser-Ems	Delmenhorst	1.4	1.7	1.3	1.4	2.7	3.3	2.7	2.5	3.4
		Emden	1.9	1.2	2.3	2.4	2.1	3.3	2.7	3.2	3.0
		Oldenburg	1.3	1.4	1.6	1.7	2.4	3.2	2.7	2.4	3.3
		Osnabrück	0.4	1.8	1.5	2.2	2.1	2.4	1.8	1.4	2.6
		Wilhelmshaven	1.8	1.7	2.0	2.1	2.7	3.7	3.3	2.9	3.6
		Ammerland	1.5	1.2	1.8	1.8	2.2	3.3	2.7	2.6	3.0
		Aurich	2.0	1.3	2.3	2.4	2.3	3.4	2.8	3.2	3.1
		Cloppenburg	1.1	1.7	1.7	1.8	2.3	3.0	2.5	2.2	3.0
		Emsland	1.0	1.0	2.3	2.5	1.6	2.5	1.9	2.2	2.3
		Friesland	1.8	1.6	2.1	2.2	2.6	3.7	3.2	2.9	3.5
		Grafschaft Bentheim	0.9	1.2	2.1	2.9	1.7	2.3	1.7	2.0	2.1
		Leer	1.6	0.9	2.1	2.2	1.9	3.0	2.4	3.0	2.8
		Oldenburg, Landkreis	1.1	1.8	1.4	1.5	2.7	3.0	2.5	2.2	3.2
		Osnabrück, Landkreis	0.4	1.8	1.5	2.2	2.1	2.4	1.8	1.4	2.6
		Vechta	0.9	2.0	1.8	1.8	2.6	2.9	2.3	2.1	3.0
		Wesermarsch	1.6	1.7	1.8	1.9	2.7	3.6	3.0	2.8	3.7
Wittmund	1.9	1.6	2.2	2.3	2.6	3.7	3.1	3.1	3.4		
Dusseldorf	Kleve	1.6	2.0	3.0	3.9	1.5	1.3	0.3	2.0	1.5	
Munster	Münster	0.3	2.0	1.9	2.6	2.2	1.9	1.4	1.2	2.5	
	Borken	0.9	1.9	2.5	3.2	1.8	1.8	0.8	1.6	1.8	
	Coesfeld	0.6	1.8	2.3	2.9	2.0	1.7	1.2	1.4	2.2	
	Steinfurt	0.3	1.7	2.1	2.7	1.8	2.1	1.5	1.4	2.2	







Dit onderzoek is uitgevoerd door:  
Edwin de Jong  
Hannie Wolters

Assen, 10 oktober 2013