

DECISIO



Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit GAE

Eindrapport

TITEL

Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit GAE

DATUM

8 oktober 2024

STATUS RAPPORT

Eindrapport

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM DECISIO

[REDACTED]

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Afbeeldingsbron voorblad: groningenairport.nl

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | I |
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Toetsingskader | 1 |
| 1.2 Aanpak en doel | 1 |
| 1.3 Leeswijzer | 2 |
| 2. Vervoersprognoses | 3 |
| 2.1 Vervoersprognoses | 3 |
| 2.2 Conclusie prognoses | 8 |
| 3. Bedrijfseconomische haalbaarheid | 9 |
| 3.1 Financiën Groningen Airport Eelde | 9 |
| 3.2 Conclusie economische haalbaarheid | 11 |
| 4. Maatschappelijk-economische effecten | 14 |
| 4.1 Resultaten maatschappelijk-economische onderbouwing | 15 |
| 4.2 Conclusie maatschappelijk en economische effecten | 23 |
| Bronnen | 25 |

Samenvatting

Groningen Airport Eelde (GAE) heeft haar aanvraag van een luchthavenbesluit (LHB) ingediend. Onderdeel van deze aanvraag is een economische onderbouwing. Een deugdelijke economische onderbouwing is van belang voor de motivatie van het luchthavenbesluit en de belangenafweging tussen economie, milieu en leefomgeving. Het ministerie van IenW heeft door Decisio een onafhankelijk toets laten uitvoeren om te beoordelen of de onderbouwing de juiste informatie bevat en navolgbaar, realistisch en plausibel is.

Voor de toets op de economische onderbouwing zijn de volgende vier hoofdvragen meegegeven door het Ministerie van IenW:

1. Zijn de alternatieven consistent met de alternatieven in het milieueffectenonderzoek?
2. Zijn de gehanteerde vervoersprognoses voldoende realistisch en plausibel?
3. Is de bedrijfseconomische haalbaarheid voldoende uitgewerkt en plausibel?
4. Is de maatschappelijk-economische betekenis voldoende in beeld gebracht en zijn effecten berekend conform de richtlijnen in de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's en de meest recente wetenschappelijke inzichten?

Deze vragen hebben we beantwoord op basis van een combinatie van aangeleverde documenten door de luchthaven en aanvullende gesprekken met vertegenwoordigers van GAE voor nadere duiding en toelichting.

1. Zijn de alternatieven consistent met de alternatieven in het milieueffectenonderzoek?

Groningen Airport Eelde (GAE) heeft één scenario¹ onderzocht voor het Luchthavenbesluit (LHB) en dat is het scenario dat GAE indient voor het LHB: een groei van luchthaven naar 350 duizend passagiers in 2033, met een bijbehorende vlootsamenstelling en ruimte voor lesvluchten van o.a. de Flight Academy en de traumahelikopter. Verruiming van de openingstijden maakt onderdeel uit van dit scenario van 6:00 – 0:00 uur i.p.v. de huidige 6:30 – 23:00 uur.

Dit scenario heeft GAE consistent in alle onderzoeken en de financiële onderbouwing meegenomen.

¹ In de meeste onderliggende studies die GAE heeft ingediend wordt de term scenario gebruikt. Deze staat vaak synoniem voor de term alternatief.

Opgemerkt dient te worden dat geen milieueffectonderzoek, maar alleen een mer-beoordeling heeft plaatsgevonden. Daarin is alleen getoetst of het scenario inclusief verruiming van de openingstijden past binnen de huidige geluidsruimte van de zogenaamde 'omzettingsregeling'. De conclusie is dat dat het geval is. De mer-beoordeling toetst dus de aangevraagde milieuruimte voor de luchthaven (wat zijn de maximale milieueffecten die de luchthaven mag produceren?) en niet de daadwerkelijke ontwikkeling die afhankelijk is van beleidskeuzes en toekomstscenario's.

De effecten van de verruiming van de openingstijden – die leidt tot een uitbreiding van aantal bereikbare vliegbestemmingen en daarmee meer vluchten en passagiers – zijn wel onderzocht in de financiële onderbouwing en maatschappelijk-economische analyse. Er is bekeken wat het verschil is tussen een nulalternatief zonder ruimere openingstijden en het projectalternatief, het aangevraagde LHB met ruimere openingstijden. Het nulalternatief van de financiële en maatschappelijke onderbouwing is niet exact doorgerekend in een mer-beoordeling. Het projectalternatief komt wel exact overeen². De definitie van een nul- of referentiescenario in een mer-beoordeling wijkt af van een nulalternatief zoals bedoeld in een MKBA.

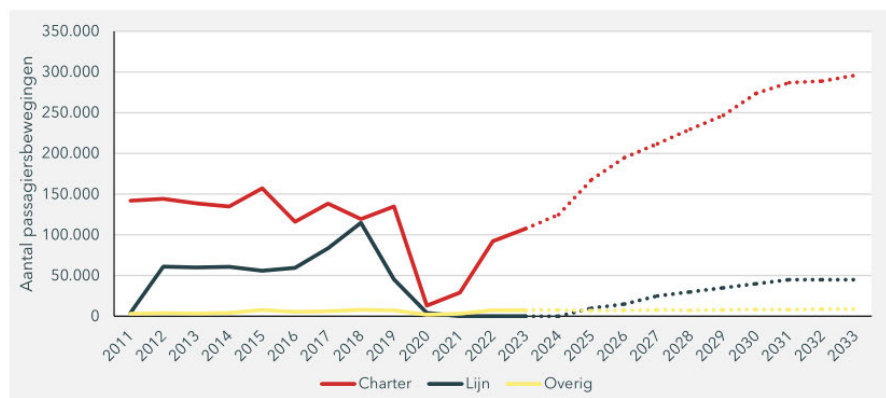
Conclusie: het aangevraagde/ingediende scenario voor het LHB is consistent in alle aangeleverde studies. De vergelijking met het nulscenario vindt op verschillende wijzen plaats in de mer-beoordelingsnotitie en de maatschappelijk-economische onderbouwing. Dit komt doordat de mer-beoordeling een ander doel en methodiek kent dan de economische beoordeling.

2. Zijn de gehanteerde vervoersprognoses voldoende realistisch en plausibel?

GAE heeft één prognose centraal in haar aanvraag voor het LHB. Richting 2033 ontwikkelt het aantal charterpassagiers zich naar 300 duizend en daarbij komen circa 45 duizend passagiers op lijnvluchten. Daarmee komt het totaal aantal passagiers op circa 350 duizend in 2033. Deze zijn goed voor circa 2.440 vliegtuigbewegingen in 2033. Daarnaast is er ruimte voor ruim 45 duizend lesvluchten van de KLM Flight Academy en overig verkeer (general aviation, een beperkt aantal vrachtluchten, de traumahelikopter en donorvluchten).

² In de Notitie effect aanpassing openstellingstijden is wel ingegaan op wat het effect op de geluidsbelasting is als de in het LHB beoogde volumes in 2033 binnen de huidige openingstijden of de verruimde openingstijden worden afgehandeld.

Figuur 1 Voorziena groei van het aantal passagiers op de luchthaven is vooral voorzien in het chartersegment



Bron: Financiële onderbouwing strategisch plan 2024-2033 en jaarverslagen Groningen Airport Eelde, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2 Aantal charter- en lijnvluchten stijgt in de prognose beperkt en blijft onder het niveau van 2018



Bron: Financiële onderbouwing strategisch plan 2024-2033 en jaarverslagen Groningen Airport Eelde, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het aantal passagiers verdubbelt zich ongeveer richting 2033 ten opzichte van het pre-coronaniveau. Dit past binnen de bandbreedte van de WLO-scenario's.

Kanttekening is dat de prognose voor de autonome groei niet uitgebreid onderbouwd. Risico's zijn kwalitatief benoemd, maar niet doorgerekend. Er is dus gerekend met één scenario. Voor specifieke onderdelen binnen de prognoses zijn kanttekeningen te plaatsen, zoals de ontwikkeling van een beperkt aantal vrachtluchten (maximaal 250 per jaar). Deze zijn echter niet doorslaggevend voor de bedrijfseconomische en maatschappelijk-economische analyse. De belangrijkste reden dat deze vluchten onderdeel uitmaken van de prognose in het aangevraagde luchthavenbesluit, is dat deze ontwikkeling niet uitgesloten wordt in de toekomst en past binnen de aangevraagde milieuruimte. Met deze mondelinge toelichting vanuit de luchthaven kan ook dit deel van de prognose in het juiste perspectief worden geplaatst.

Als de verruiming van de openingstijden niet doorgaat, is de verwachting dat het aantal passagiers in 2033 50.000 lager uitvalt. Dit heeft ermee te maken dat het aanbod aan bestemmingen sterk kan toenemen: er zijn meer combinaties voor luchtvaartmaatschappijen mogelijk om twee of drie bestemmingen op een dag aan te bieden. Dit heeft de luchthaven ook goed onderbouwd met een overzicht van mogelijke combinaties van bestemmingen. Overigens is er een risico dat LVNL onvoldoende capaciteit heeft voor de beoogde verruiming van openingstijden.

Conclusie: De prognoses voor passagiersgroei en ontwikkeling van het aantal vluchten zijn plausibel. De onderbouwing kan steviger op onderdelen. Het nut van een verruiming van openingstijden (vanuit het perspectief van de luchthaven) is aangetoond. Belangrijkste aandachtspunt is dat slechts gerekend is met één scenario: dat maakt de financieel en maatschappelijk-economische doorrekeningen kwetsbaarder. De kwantitatieve inzichten in risico's en onzekerheden zijn daardoor beperk in beeld. Dit hoeft niet tot een negatief toetsoordeel te leiden, immers: *“De keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing is aan de luchthaven zelf en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.”* We vinden het wel van belang dit aandachtspunt te benoemen.

3. Is de bedrijfseconomische haalbaarheid voldoende uitgewerkt en plausibel?

De luchthaven presenteert een licht positief bedrijfsresultaat vanaf 2025 oplopend tot een resultaat van 4,6 miljoen euro na belasting in 2033. De benodigde uitbreidingsinvesteringen voor de beoogde passagiersgroei zijn expliciet gemaakt en maken in de exploitatie onderdeel uit van afschrijvingen. Het positieve exploitatieresultaat is inclusief de NEDAB-bijdrage van de provincies die oploopt tot 4,7 miljoen euro in 2033. Dit zou betekenen dat de luchthaven in theorie in 2033 bijna zonder overheidsbijdrage zou kunnen functioneren (verschil van slecht 0,1 miljoen euro). Dat lijkt optimistisch.

De second opinion van SEO³ geeft aan dat de verwachte kostenontwikkeling optimistisch is. Ons oordeel is dat het opbrengstenniveau relatief hoog is in relatie tot eerdere jaren. Belangrijkste aandachtspunt is dat geen gevoeligheidsanalyse heeft plaatsgevonden met andere aannames.

Echter: ook met pessimistischere aannames komt de levensvatbaarheid niet in het geding met de begrote NEDAB-bijdrage. Daarmee laat GAE een haalbare

³ SEO (2023), *Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033* (beoordeling financiële en economische onderbouwing, in opdracht van gemeente Tynaarlo)

businesscase zien voor de komende 10 jaar. Het belang van de ruimere openingstijden wordt ook financieel onderbouwd. In 2033 zou het bedrijfsresultaat 0,7 miljoen euro lager uitvallen als de verruiming niet doorgaat.

Conclusie: De financiële onderbouwing van de luchthaven toont aan dat er met de NEDAB-bijdrage een haalbare businesscase is. De businesscase zelf lijkt optimistisch, maar de levensvatbaarheid komt niet in het geding bij pessimistischere aannames. Er zit voldoende marge in het bedrijfsresultaat om deze op te vangen.

4. Is de maatschappelijk-economische betekenis voldoende in beeld gebracht en zijn effecten berekend conform de richtlijnen in de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's en de meest recente wetenschappelijke inzichten?

GAE heeft geen MKBA opgesteld waarbij verschillende alternatieven in verschillende scenario's zijn vergeleken met een nulalternatief conform de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's. Het Ministerie van IenW heeft de luchthaven ook de vrijheid te geven om geen volledige MKBA op te stellen: *“De keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing is aan de luchthaven zelf en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.”* Voor de regionale overheden in de omgeving van de luchthaven – waarbij de provincies tevens aandeelhouders van de luchthaven zijn – was een volledige MKBA conform de werkwijzer niet nodig voor de toekomstplannen. We bevelen sterk aan dat er een degelijke risico- en scenario-analyse wordt uitgevoerd over de financiële én maatschappelijke effecten en dat deze wordt meegewogen in de politieke besluitvorming door regionale overheden. Maar voor het luchthavenbesluit is dat geen harde eis. Daarmee zullen we de economische onderbouwing ook niet toetsen als een volwaardige MKBA, maar toetsen op een logische motivatie en onderbouwing van effecten en of daarbij is aangesloten bij de gedachtenlijn van de Werkwijzer voor Luchtvaartspecifieke MKBA's.

De luchthaven heeft dus nadrukkelijk geen onderbouwing opgesteld die aan de eisen van een MKBA voldoet, maar wel kwalitatief een beschrijving gegeven van de economische en maatschappelijke waarde die zij vertegenwoordigt en van de maatschappelijk-economische effecten van ruimere openingstijden.

De luchthaven heeft een aantal maatschappelijk-economische bijdragen die de luchthaven (nu) levert kwalitatief overtuigend onderbouwd:

1. De luchthaven vervult een functie als vakantieluchthaven voor inwoners van Noord-Nederland, waarmee zij minder tijd kwijt zijn aan hun vliegreis.
2. De luchthaven heeft een belangrijke functie voor donorvluchten en traumavluchten (en vluchten bij andere calamiteiten).
3. Voor de KLM Flight Academy speelt GAE een belangrijke rol en daarmee voor de opleiding van piloten in Nederland. Ook in samenwerking met onderwijsinstellingen biedt de luchthaven een meerwaarde.
4. De luchthaven kan dienen als plaats van innovatie voor duurzame luchtvaartontwikkelingen en in het bijzonder de waterstofeconomie (passend binnen het beleid van de provincie).

Effecten ruimere openingstijden

De effecten van de ruimere openingstijden beïnvloeden alleen punt 1 van de bovenstaande functies: de luchthaven als (vakantie)luchthaven voor inwoners van Noord-Nederland. De luchthaven komt tot de onderstaande maatschappelijk-economische effecten van ruimere openingstijden voor de periode 2024 – 2033.

Tabel 6: Overige gevolgen van verruimde openingstijden

| Onderwerp | Effect | Resultaat |
|---------------------|-------------------------------|--|
| Consumenten | Afname reistijd en reiskosten | + € 11,2 mln totaal 2024 tot en met 2033 |
| Producenten | Investering nodig GAE | - € 0,35 mln totaal 2024 tot en met 2033 |
| Werkgelegenheid | Inclusief toerisme | Nihil |
| Buitenland | Weglekeffecten | Nihil |
| Omgeving en klimaat | Gemiddelde klimaatkosten | - € 7,2 – 21,8 mln totaal 2024 tot en met 2033 |

Bij de berekening van de bovenstaande effecten is zoveel als mogelijk aangesloten bij de berekeningswijzen conform de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's.

Bij de bovenstaande resultaten zijn relatief conservatief gerekend:

- Voor de effecten op consumenten zijn alleen effecten op reizigers in Groningen meegenomen. De ruimte die op Schiphol wordt gecreëerd, wordt niet gewaardeerd (effect is wellicht klein, maar niet nul). Bovendien is wél het reistijdverlies 'in het vliegtuig' meegenomen omdat Groningen verder weg ligt van de meeste zombestemmingen dan Schiphol, maar niet de kortere procestijd op de luchthaven in Groningen. Ook is geen rekening gehouden met extra buffertijd of grotere risico's op het missen van een vlucht, wanneer de reis naar de luchthaven langer duurt.
- Voor de luchthaven zijn de investeringen en een producentensurplus van 1 euro per passagier meegenomen als exploitatievoordeel. Echter: de businesscase laat een groter positief effect zien.
- Er is bij de klimaateffecten beperkt rekening gehouden met substitutie van reizigers. Het uitgangspunt is dat alle vluchten op GAE additioneel zijn (wereldwijd). Daarmee is dit een inschatting van de maximale impact. In praktijk zal een deel een substitutie van andere vluchten zijn.

Waar de financiële onderbouwing optimistisch was, is de maatschappelijk-economische onderbouwing van het effect van ruimere openingstijden conservatief. Baten worden aan de onderkant van de bandbreedte ingeschat, de maatschappelijke kosten aan de bovenkant. Wél geldt ook hier: er is niet gerekend met meerdere groeiscenario's. Het effect van het centraal gestelde scenario is in beeld gebracht (met conservatieve uitgangspunten).

Conclusie: de onderbouwing van maatschappelijk-economische effecten voldoet niet aan de eisen van de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's, maar de mate van diepgang is wel in lijn met de eisen die het ministerie heeft gesteld aan de luchthaven. Voor de verruiming van de openingstijden is zoveel mogelijk aangesloten bij de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Wij zien een aantal aandachtspunten bij de berekeningen, maar deze aandachtspunten betreffen vooral de voorzichtige inschatting van maatschappelijke baten en de hoge inschatting van maatschappelijke kosten. De berekeningen zijn dus conservatief te noemen. Er is niet gerekend met meerdere scenario's. We bevelen sterk aan dat een degelijke risico- en scenario-analyse wordt uitgevoerd over de financiële én maatschappelijke effecten. Wanneer er vanuit de regionale overheden geen behoefte is aan een dergelijke analyse, is dit echter geen harde eis voor het Luchthavenbesluit.

1. Inleiding

Groningen Airport Eelde (GAE) heeft haar aanvraag van een luchthavenbesluit ingediend. Onderdeel van deze aanvraag is een economische onderbouwing. Een deugdelijke economische onderbouwing is van belang voor de motivatie van het luchthavenbesluit en de belangenafweging tussen economie, milieu en leefomgeving. Het ministerie van IenW heeft door Decisio een onafhankelijk toets laten uitvoeren om te beoordelen of de onderbouwing de juiste informatie bevat, navolgbaar, realistisch en plausibel is. In dit rapport beschrijven we de resultaten van deze toets

1.1 Toetsingskader

Voor de toets op de economische onderbouwing zijn de volgende vier hoofdvragen meegegeven door het ministerie van IenW.

1. Zijn de alternatieven consistent met de alternatieven in het milieueffectenonderzoek?
2. Zijn de gehanteerde vervoersprognoses voldoende realistisch en plausibel?
3. Is de bedrijfseconomische haalbaarheid voldoende uitgewerkt en plausibel?
4. Is de maatschappelijk-economische betekenis voldoende in beeld gebracht en zijn effecten berekend conform de richtlijnen in de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's en de meest recente wetenschappelijke inzichten?

Daarbij heeft de luchthaven een vrijheid in de mate van diepgang. Het ministerie gaf ons (en de luchthaven) hierover het volgende mee:

“De keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing is aan de luchthaven zelf en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.”

1.2 Aanpak en doel

Het voorliggende rapport is de toets op de definitief ingediende stukken voor het luchthavenbesluit. In het proces daaraan voorafgaand heeft GAE conceptstukken met het ministerie en Decisio gedeeld, heeft een voortoets plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd tussen Decisio, GAE en het ministerie van IenW. In deze gesprekken zijn onduidelijkheden weggenomen en afspraken gemaakt over de mate van diepgang die gewenst is. In deze toets op de definitieve stukken,

benoemen we de aandachtspunten die resteren. Wanneer deze aandachtspunten afwijken van het minimale niveau dat gewenst is, benoemen we dat als toetspunt. Belangrijk onderdeel van het aan te vragen luchthavenbesluit is de verruiming van de openingstijden. De voorliggende toets zal daar dus extra aandacht aan geven.

Doel van deze toets is om objectief vast te stellen of onderbouwing van GAE in antwoord op de vier hoofdvragen de juiste informatie bevat en navolgbaar, realistisch en plausibel is. Daarmee kan het ministerie besluiten of de economische onderbouwing van het luchthavenbesluit voldoende is.

De stukken die zijn meegenomen in deze toets zijn de aanvraag van het luchthavenbesluit en de bijlagen:

- Brief Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024: *Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde*
- Bijlage A: Groningen Airport Eelde: *Strategiebrief 2024 – 2033 Groningen Airport Eelde*
- Bijlage B: SEO (2023): *Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033* (beoordeling financiële en economische onderbouwing, in opdracht van gemeente Tynaarlo)
- Bijlage C: Groningen Airport Eelde (2024): *Toelichting verruiming openingstijden ten behoeve van aanvraag Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde*, inclusief rapporten Adecs (*Notitie effect aanpassing openstellingstijden*) en SEO (*Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde*) over de milieu- en maatschappelijk- economische effecten van de verruiming van de openingstijden.
- Bijlage D: Adecs (2024), mer beoordelingsnotitie⁴ t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde

1.3 Leeswijzer

Wij gaan in hoofdstuk 2 in op de vragen 1 en 2 van de toets: de vervoersprognoses en de vraag of deze consistent zijn met het milieu-effectenonderzoek. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de bedrijfseconomische haalbaarheid. In hoofdstuk 4 beschouwen we de maatschappelijk-economische betekenis van de luchthaven. De samengevatte conclusies en bevindingen zijn aan het begin van dit rapport te vinden.

⁴ Een mer-beoordeling is een toets van het bevoegd gezag om te beoordelen of bij een te nemen besluit belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Als aanzienlijke milieueffecten niet kunnen worden uitgesloten, volgt er een mer-procedure en moet er een milieueffectrapport (mer) worden gemaakt.

2. Vervoersprognoses

Aan het einde van dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste twee vragen voor de toets op de economische onderbouwing:

1. Zijn de alternatieven consistent met de alternatieven in het milieueffectenonderzoek?
2. Zijn de gehanteerde vervoersprognoses voldoende realistisch en plausibel? Hierbij heeft het ministerie van IenW de volgende aandachtspunten meegegeven:
 - a. Is er gewerkt met meerdere scenario's?
 - b. Waar zijn de prognoses op gebaseerd?
 - c. Zijn prognoses onderbouwd met concrete toezeggingen?

Hieronder gaan we eerst in op de gehanteerde prognoses.

2.1 Vervoersprognoses

2.1.1 Korte toelichting op de prognose en relatie met milieueffectrapportage

Groningen Airport Eelde heeft in haar toekomststrategie één toekomstscenario geschetst waar zij in het aan te vragen luchthavenbesluit van uitgaat: in 2033 moet de luchthaven circa 350 duizend passagiers vervoeren met 2.444 commerciële vliegbewegingen per jaar. Het toekomstscenario gaat uit van de verwachte marktvrage, maar ook van geluidsruimte die de luchthaven wil hebben om bepaalde activiteiten in de toekomst niet uit te sluiten (zoals bijvoorbeeld een beperkte hoeveelheid van luchtvracht) en activiteiten die plaatsvinden zoals de lesvluchten van de KLM Flight Academy, traumahelikopter, etc. De prognose is daarmee dus consistent met het milieuonderzoek: de aantallen vluchten komen overeen met de milieueffectenbeoordeling.

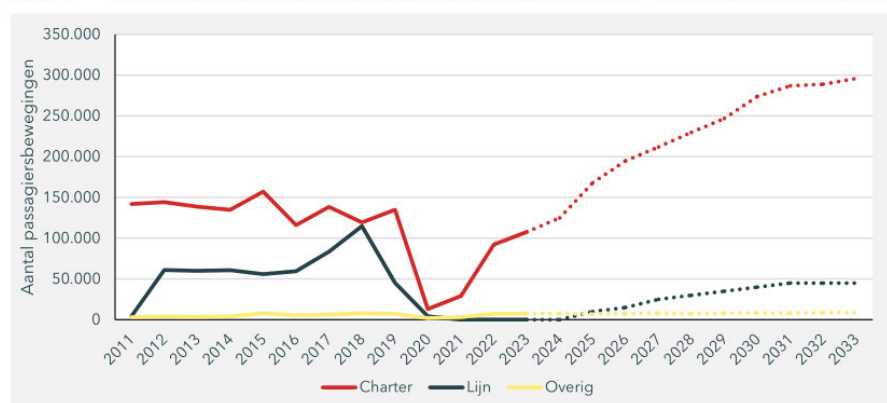
Het scenario in de toekomststrategie gaat uit van verruimde openingstijden: in de avond zou de luchthaven een uur langer (tot 0.00 uur in plaats van 23.00 uur) open moeten zijn, en in de ochtend op weekdays een half uur eerder (om 6.00 uur in plaats van 6.30 uur). De openingstijd in de ochtenden in het weekend blijft op 7.30 uur. De luchthaven heeft voor dit luchthavenbesluit in beeld gebracht wat de verwachte effecten zijn van de verruimde openingstijden. Wanneer verruimde openingstijden niet doorgaan, zijn er in 2033 naar verwachting 50 duizend passagiers minder (367 vliegtuigbewegingen). Hierbij is er overigens wel een discrepantie tussen de milieueffectberekening en het scenario. Voor de

milieueffectberekening⁵ is alleen uitgegaan van een verschuiving van vluchten van de vroege ochtend en late avonduren naar perioden midden op de dag. En dus niet van een afname van 367 vliegtuigbewegingen. Dit omdat de luchthaven de 350 duizend passagiers wel wil kunnen accommoderen op termijn en dus ook zonder gewijzigde openingstijden milieuruimte aan zal vragen voor 350 duizend passagiers. De aanvullende notitie⁶ is dus ingezet om te bepalen wat het betekent voor de geluidsproductie als de openingstijden wel of niet verruimd worden, bij een gelijk aantal vliegtuigbewegingen. Niet om het effect te bepalen wat er gebeurt als er meer wordt gevlogen in 2033 als gevolg van ruimere openingstijden. Dit past overigens bij het doel van een mer-beoordeling: deze moet toetsen wat de hinder is bij de aangevraagde milieuruimte.

Passagiers

GAE verwacht tussen 2024 en 2033 te groeien van 125 duizend naar circa 350 duizend passagiers, waarvan 45 duizend met lijndiensten, een kleine 300 duizend met chartervluchten (vooral in de vakantieperioden) en de rest met General Aviation. In 2026 moet het aantal passagiers weer op het niveau van vóór de coronacrisis liggen (circa 200 duizend per jaar in de periode 2017-2019). Daarmee herstelt de markt in Groningen langzamer dan op de andere luchthavens in Nederland. Tot 2030 blijft de groei hoog (9% per jaar), om daarna af te zwakken.

Figuur 1 Voorziene groei van het aantal passagiers op de luchthaven is vooral voorzien in het chartersegment

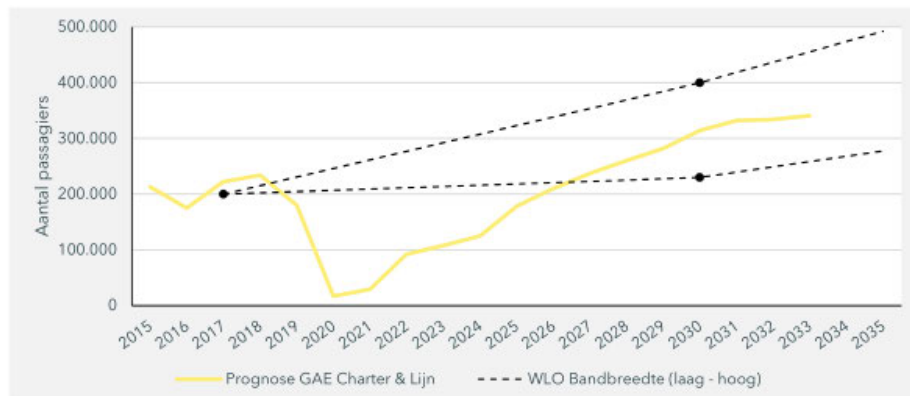


Bron: Financiële onderbouwing strategisch plan 2024-2033 en jaarverslagen Groningen Airport Eelde, bewerking SEO Economisch Onderzoek

⁵ ADECS (2024), *Notitie effect aanpassing openstellingstijden* – aanvullende notitie op de mer-beoordelingsnotitie.

⁶ ADECS (2024), *Notitie effect aanpassing openstellingstijden* – aanvullende notitie op de mer-beoordelingsnotitie.

Figuur 3 De prognose van de passagiersontwikkeling ligt binnen de bandbreedte van de WLO-scenario's



Bron: Financiële onderbouwing strategisch plan 2024-2033, jaarverslagen Groningen Airport Eelde en Significance (2023), bewerking SEO Economisch Onderzoek

De prognoses voor de passagiersgroei van GAE zijn niet uitgebreid onderbouwd, maar kunnen wel getoetst worden. SEO concludeerde in haar second opinion op het strategisch plan voor de gemeente Tynaarlo dat de prognose realistisch is. Deze valt binnen de bandbreedte van WLO-Hoog en WLO-Laag. De historische ontwikkeling (ook excl. de effecten van de coronacrisis) laten zien dat bij een kleine luchthaven als GAE een forse groei of krimp in één jaar tijd plaats kan vinden. In 2012 en 2017 groeide het aantal passagiers met 50 duizend of meer in één jaar (30 – 50 procent groei). In 2019 daalde het aantal passagiers met een vergelijkbaar aantal. De impact van een enkele luchtvaartmaatschappij die erbij komt, eraf gaan of een aantal bestemmingen aanbiedt of schrapt is groot. Maar gemiddeld was er ook op GAE sprake van groei: tussen 2002 en 2011 fluctueerde het aantal passagiers tussen de 100 en 150 duizend per jaar, tussen 2012 en 2019 lag dat tussen de 150 en 230 duizend per jaar⁷. Trekken we deze trend door dan zou rond 2033 een passagiersaantal tussen de 300 en 350 duizend mogen worden verwacht.

De luchthaven verwacht dat in 2033 het aantal passagiers 50 duizend lager zal liggen wanneer de openingstijden niet verruimd worden. Dat betekent niet dat de 350 duizend passagiers niet gehaald zullen worden, maar dat deze later in de tijd worden gehaald.

2.1.2 Toezeggingen luchtvaartmaatschappijen

De prognoses zijn onderbouwd met verwachtingen van luchtvaartmaatschappijen en brancheverenigingen. TUI, Corendon, Barin en de ANVR verwachten allemaal een groei op GAE. Groei van de vraag naar vliegreizen door inwoners uit Noord-Nederland én de beperkte capaciteit voor uitbreiding in Nederland als geheel zijn

⁷ Bron: CBS statline

belangrijke drivers volgens hen. Verruiming van openingstijden zien ze daarbij als belangrijke stimulans. Er zijn geen harde toezeggingen bekend.

2.1.3 Belang verruiming openingstijden

GAE is momenteel 16,5 uur open op doordeweekse dagen: van 6.30 tot 23.00 uur. Dit zorgt ervoor dat een beperkt aantal combinaties van bestemmingen mogelijk is. Voor veel populaire zonbestemmingen geldt dat slechts één keer heen en weer gevlogen kan worden. Om een vliegtuig efficiënt in te zetten zoeken maatschappijen naar combinaties van bestemmingen. Met een verruiming van 1,5 uur per dag zijn op de populaire vakantiebestemmingen rond het Middellandse Zeegebied meer combinaties te maken van bestemmingen die met één vliegtuig op een dag aangeboden kunnen worden, zo blijkt uit een analyse van de luchthaven (bijlage C)⁸. Dit maakt de claims van de luchtvaartmaatschappijen over het belang van ruimere openingstijden aannemelijk.

Of het effect daarvan 50 duizend passagiers is, kunnen we niet toetsen aan de hand van objectieve criteria, maar het lijkt geen onaannemelijk aantal. Belangrijk aandachtspunt is dat de verruiming van de openingstijden momenteel nog niet gefaciliteerd kan worden door LVNL, zo blijkt uit bijlage C bij de aanvraag van het luchthavenbesluit. Dat maakt deze verruiming en de effecten ervan onzeker.

Conclusie prognoses passagiersgroei

De groei op een kleine luchthaven als GAE laat zich dus lastig voorspellen en kan gepaard gaan met grote fluctuaties. Groei is aannemelijk gegeven de nog steeds mondiaal stijgende vraag naar luchtvaart en de prognoses passen binnen de WLO-scenario's. Een relatief hoge groei tot en met 2030 past ook bij het herstel na de coronacrisis en de krapte op Schiphol en andere regionale luchthavens in Nederland. Risico's en onzekerheden (verruiming Schiphol, openstelling Lelystad Airport, economische krimp) zijn niet expliciet in beeld gebracht.

De prognoses zijn dus plausibel. Er is verbetering mogelijk in de onderbouwing en inzicht in risico's en onzekerheden.

De luchthaven maakt in haar prognoses onderscheid tussen charters en lijnvluchten. De WLO-scenario's maken dit onderscheid niet, dus we kunnen niet

⁸ Zonder ruimere openingstijden kunnen alleen zonbestemmingen relatief dichtbij, zoals Mallorca of Ibiza gecombineerd worden met een vlucht naar Zuid-Spanje, Turkije, Portugal of Griekenland. Met ruimere openingstijden kunnen combinaties gemaakt worden waarbij een vliegtuig naar Griekenland én Portugal ingezet kan worden, en mogelijk ook de Canarische Eilanden en een bestemming dichterbij. Uit de analyse van de luchthaven op 13 zonbestemmingen, neemt het aantal mogelijke combinaties met een factor 2 toe.

toetsen of deze onderverdeling in lijn ligt met andere prognoses. De luchthaven zet in op een klein aantal lijnvluchten. In het verleden hebben de lijnvluchten het niet gered, dat sluit niet uit dat er in de toekomst op een select aantal bestemmingen wel wat mogelijk is. Voor de totale economische onderbouwing is het vooral van belang dat het totaal aantal passagiers plausibel is (dat lijkt zo te zijn). Voor de financiële businesscase van de luchthaven zijn charterpassagiers zelf interessanter dan passagiers op lijnvluchten: voor lijnvluchten wordt een korting op de tarieven verondersteld.

2.1.4 Prognoses overige vluchten

Waar de ontwikkeling van passagiersaantallen centraal staan in de analyse, zijn er ook prognoses gemaakt voor overige vluchten. Deze zijn niet afhankelijk van de openingstijden en hangen beperkt samen met de groei van de luchthaven als geheel en de financiële en maatschappelijke effecten die daarmee gepaard gaan. Daarom staan we slechts beperkt stil bij deze prognoses.

Lesvluchten en maatschappelijke vluchten

Het aantal lesvluchten op GAE blijft (na een kleine toename tussen 2022 en 2024) constant, in verband met het feit dat GAE de geluidshinder voor omwonenden wil beperken. Het aantal maatschappelijke vluchten (vooral de traumahelikopter) groeit met 2 procent per jaar. GAE heeft in een mondelinge toelichting aangegeven dat dit de verwachting is vanuit het medisch team van de traumahelikopter (het past ook bij de verwachte bevolkingsgroei).

Transport en vrachtluchten

GAE faciliteert nu geen vrachtluchten, maar heeft in haar prognose 250 full freighters vanaf 2027 opgenomen. De luchthaven heeft mondeling toegelicht dat dit vooral is om luchtvracht niet onmogelijk te maken, met name in relatie tot de ontwikkeling van businesspark Bravo. Het is daarmee niet een daadwerkelijke verwachting, maar wel een reservering van (milieu)ruimte en daarom meegenomen in de aanvraag van het luchthavenbesluit en toekomststrategie. De impact op de businesscase en verdere economische onderbouwing van deze vrachtluchten is zeer beperkt. Dus hoewel we kanttekeningen plaatsen bij het realiteitsgehalte van deze vluchten, is dat niet van invloed op het oordeel over de economische onderbouwing als geheel.

General aviation

General aviation groeit in de prognoses fors tussen 2024 en 2033 van 13 naar 20 duizend vluchten per jaar. Ook hiervoor geldt dat de impact op de businesscase en verdere economische onderbouwing beperkt is. De luchthaven wil in het

luchthavenbesluit ruimte hebben om deze mogelijke ontwikkelingen niet in de weg te zitten. Net als bij de luchtvracht geldt dat de impact op de businesscase en verdere maatschappelijk-economische onderbouwing beperkt is.

Consistentie met de mer-beoordelingsnotitie

Een aantal type vluchten valt onder meerdere categorieën: donorvluchten vallen onder General Aviation, maar zijn (samen met de Traumahelikopter) ook benoemd als medische vliegtuigbeweging in financiële onderbouwing van GAE. In de mer-beoordelingsnotitie is de traumahelikopter apart benoemd en vallen de donorvluchten onder General Aviation. Vracht valt in de mer-beoordelingsnotitie ook onder (groot) General Aviation verkeer. De benaming is daardoor niet altijd volledig consistent, maar op afrondingsverschillen van enkele vliegtuigbewegingen na, komen aantallen in de mer-beoordelingsnotitie overeen met de aantallen vliegtuigbewegingen in de financiële doorrekening en de strategiebrieven van GAE.

2.2 Conclusie prognoses

Zijn de alternatieven consistent met de alternatieven in het milieueffectenonderzoek?

Conclusie: het aangevraagde/ingediende scenario voor het LHB is consistent in alle aangeleverde studies. De vergelijking met het scenario zonder verruimde openingstijden vindt op verschillende wijzen plaats. Dit komt doordat de mer-beoordeling een ander doel en methodiek kent dan de economische beoordeling. De mer-beoordelingsnotitie laat zien hoeveel hinder er optreedt bij de aangevraagde milieuruimte in een specifiek jaar, de economische beoordeling gaat in op hoeveel er naar verwachting daadwerkelijk gevlogen wordt in dat jaar.

Zijn de gehanteerde vervoersprognoses voldoende realistisch en plausibel?

Conclusie: De prognoses voor passagiersgroei en ontwikkeling van het aantal vluchten zijn plausibel. De onderbouwing kan steviger op onderdelen. Het nut van een verruiming van de openingstijden (vanuit het perspectief van de luchthaven en luchtvaartmaatschappijen) is aangetoond, maar of LVNL de verruiming kan faciliteren is nog onzeker. Belangrijkste aandachtspunt is dat slechts gerekend is met één scenario: dat maakt de financieel en maatschappelijk-economische doorrekeningen kwetsbaarder. De kwantitatieve inzichten in risico's en onzekerheden zijn daardoor beperkt in beeld; dit is een belangrijk aandachtspunt. Dit hoeft overigens niet tot een negatief toetsoordeel te leiden, immers:

“De keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing is aan de luchthaven zelf en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.”

3. Bedrijfseconomische haalbaarheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële onderbouwing van 24 april 2023 die door GAE is bijgevoegd bij haar toekomststrategie: Financiële onderbouwing Strategie Groningen Airport Eelde NV 2024-2033. We geven antwoord op de vraag: *Is de bedrijfseconomische haalbaarheid voldoende uitgewerkt en plausibel?*

GAE heeft deze onderbouwing mondeling toegelicht, er heeft een toets plaatsgevonden door SEO op de financiële voor de gemeente Tynaarlo en Decisio heeft inzage gehad in het financiële model van de luchthaven. Daarnaast heeft Decisio de resultaten getoetst op basis van de jaarverslagen van de luchthaven en kennis van de businesscases van andere luchthavens in binnen- en buitenland.

3.1 Financiën Groningen Airport Eelde

De bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthaven hangt sterk samen met de vervoersprognoses. Inkomsten uit passagiersvluchten vormen de belangrijkste inkomstencomponent van de luchthaven. Daarnaast heeft de luchthaven inkomsten uit de verhuur van terreinen en gebouwen die stijgen door de ontwikkeling van businesspark Bravo en aandeelhouders dragen bij via de zogenaamde NEDAB-bijdrage⁹.

Op basis van de prognoses die in hoofdstuk 2 zijn beschreven presenteert de luchthaven een licht positief bedrijfsresultaat vanaf 2025 oplopend tot een resultaat van 4,6 miljoen euro voor belasting in 2033. De benodigde uitbreidingsinvesteringen voor de beoogde passagiersgroei zijn daarbij inbegrepen. Het positieve saldo in 2033 is inclusief de NEDAB-bijdrage van 4,7 miljoen euro. Dit betekent ook dat zonder NEDAB-bijdrage de luchthaven bijna break-even zou draaien in 2033.

⁹ NEDAB staat voor niet economische diensten van algemeen belang. Bepaalde vastgestelde kosten voor diensten van algemeen belang – zoals de bekostiging van de brandweer en beveiliging – mogen uit deze bijdrage betaald worden.

| Winst- en verliesrekening (€ 1.000) | 2023 FC | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Aantal passagiers | 115.300 | 132.606 | 184.958 | 217.357 | 244.804 | 267.301 | 289.847 | 322.443 | 340.092 | 342.794 | 350.000 |
| Aantal vliegbewegingen | 58.571 | 62.570 | 65.438 | 66.564 | 67.660 | 68.674 | 69.696 | 70.301 | 70.801 | 71.196 | 71.652 |
| Bedrijfsopbrengsten | | | | | | | | | | | |
| Havengelden | 3.278 | 3.729 | 5.226 | 6.131 | 6.924 | 7.566 | 8.230 | 9.153 | 9.720 | 9.936 | 10.309 |
| Opbrengst gebouwen en terreinen | 697 | 722 | 849 | 1.019 | 1.237 | 1.405 | 1.423 | 1.444 | 1.461 | 1.475 | 1.490 |
| Brandstofverkopen | 183 | 218 | 303 | 359 | 408 | 449 | 493 | 554 | 591 | 604 | 630 |
| Overige bedrijfsopbrengsten | 432 | 503 | 692 | 815 | 924 | 1.018 | 1.116 | 1.252 | 1.337 | 1.368 | 1.416 |
| TOTAAL OPBRENGSTEN | 4.590 | 5.172 | 7.071 | 8.324 | 9.493 | 10.439 | 11.262 | 12.402 | 13.109 | 13.382 | 13.845 |
| Bedrijfslasten | | | | | | | | | | | |
| Personeelskosten | -5.941 | -6.471 | -7.121 | -7.699 | -7.981 | -8.272 | -8.485 | -8.780 | -8.911 | -9.045 | -9.181 |
| Afschrijvingskosten | -597 | -746 | -873 | -1.063 | -1.237 | -1.378 | -1.514 | -1.954 | -2.173 | -2.169 | -2.170 |
| Overige bedrijfskosten | -2.121 | -2.249 | -2.282 | -2.317 | -2.351 | -2.387 | -2.422 | -2.459 | -2.496 | -2.533 | -2.571 |
| NEDAB-bijdrage | 3.594 | 3.761 | 3.854 | 3.949 | 4.048 | 4.150 | 4.255 | 4.363 | 4.474 | 4.589 | 4.708 |
| TOTAAL BEDRIJFSLASTEN | -5.066 | -5.705 | -6.422 | -7.129 | -7.521 | -7.887 | -8.167 | -8.829 | -9.106 | -9.158 | -9.214 |
| BEDRIJFSRESULTAAT | -476 | -533 | 649 | 1.195 | 1.972 | 2.551 | 3.095 | 3.573 | 4.004 | 4.225 | 4.630 |
| Rente | -15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RESULTAAT VOOR BELASTING | -491 | -533 | 649 | 1.195 | 1.972 | 2.551 | 3.095 | 3.573 | 4.004 | 4.225 | 4.630 |
| Belasting | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -774 | -893 | -1.001 | -1.056 | -1.158 |
| RESULTAAT NA BELASTING | -491 | -533 | 649 | 1.195 | 1.972 | 2.551 | 2.321 | 2.680 | 3.003 | 3.169 | 3.473 |
| Benodigde investeringen (€ 1.000) | | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
| Brandweer en security (NEDAB) | | 35 | 1.018 | 1.023 | 1.023 | 73 | 73 | 73 | 373 | 73 | 73 |
| Infrastructuur | | 0 | 30 | 815 | 1.220 | 230 | 500 | 3.750 | 3.750 | 0 | 20 |
| Vastgoed | | 450 | 410 | 750 | 200 | 1.900 | 1.400 | 5.100 | 200 | 200 | 200 |
| Overig | | 175 | 910 | 835 | 645 | 810 | 900 | 270 | 210 | 210 | 210 |
| Totaal investeringen | | 660 | 2.368 | 3.423 | 3.088 | 3.013 | 2.873 | 9.193 | 4.533 | 483 | 503 |

Tussen 2023 en 2033 nemen de opbrengsten met ruim 9 miljoen euro toe en de kosten (excl. aftrek van NEDAB-bijdrage) met 5,5 miljoen euro. Tussen 2028 en 2033, als de exploitatie van het bedrijvenpark relatief constant blijft, nemen de opbrengsten toe met bijna 3,5 miljoen euro en de kosten met 2 miljoen euro. Deze ontwikkeling is dus volledig toe te rekenen aan de passagiersgroei. De gemiddelde opbrengsten per passagier worden constant verondersteld. Er zit (naast een inflatiecorrectie) geen stijging of daling in de opbrengsten passagier. Wel wordt er voor passagiers op lijndiensten met een lager tarief gerekend om de kans op de ontwikkeling van een lijndienst te vergroten.

De luchthaven heeft tevens aangegeven wat het betekent als de openingstijden niet verruimd worden en er dus in 2033 naar verwachting 50 duizend minder passagiers zijn. Dit leidt tot een negatief effect op het bedrijfsresultaat van ruim 700 duizend euro, oftewel ruim 15% van het bedrijfsresultaat voor belasting.

3.1.1 Alleen kosten luchthaven maken onderdeel van de bedrijfseconomische haalbaarheid

Op de luchthaven zit ook een aantal overheidsorganisaties die nodig zijn om de luchthaven te laten opereren. Denk aan de luchtverkeersleiding van LVNL en de douane. Kosten voor deze organisaties – zowel van ruimere openingstijden als groei van het aantal vluchten/passagiers – zijn niet in beeld gebracht. Deze maken immers geen onderdeel uit van de businesscase van de luchthaven en worden op een andere wijze gefinancierd.

3.2 Conclusie economische haalbaarheid

Net als bij de passagiersprognose is er sprake van één scenario in de financiële onderbouwing. Het scenario is realistisch, aangezien zowel de passagiersprognose plausibel is en de opbrengsten en kosten gebaseerd zijn op gerealiseerde ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Maar gevoeligheden rondom kosten- en opbrengstenontwikkeling zijn niet expliciet in beeld gebracht. Daardoor zijn er wel kanttekeningen te plaatsen bij de financiële prognose en de robuustheid daarvan.

SEO benoemt in haar beoordeling¹⁰ dat “risico’s omtrent nationaal en Europees luchtvaartbeleid niet of slechts in zeer beperkte mate zijn meegenomen in de economische en financiële onderbouwing”. Deze risico’s zijn wel aanwezig. Er zijn risico’s in het passagiersvolume, de belangrijkste driver achter de kosten- en opbrengstenontwikkeling. SEO geeft aan dat een opening van de luchthaven Lelystad voor commercieel verkeer en hogere ticketprijzen door duurzaamheidsbeleid kunnen resulteren in een vraaguitval op GAE van veertig procent ten opzichte van vanuit gegaan wordt in 2033.

Daarnaast zijn er risico’s in de kosten en opbrengstenniveaus. De luchthaven gaat ervan uit dat zij haar huidige tarieven vast kan houden, die uiteindelijk leiden tot opbrengsten van circa 30 euro per passagier. Deze tarieven zijn in lijn met de opbrengsten in de afgelopen jaren, maar liggen ruim boven het niveau van wat de luchthaven tot en met 2019 wist te realiseren. Met de huidige schaarste in de luchtvaartmarkt in Nederland is het realistisch dat deze tarieven betaald worden. Bovendien zet GAE bewust niet in op het low-cost segment dat stevig onderhandelt over de laagst mogelijke tarieven. Maar de combinatie van het tariefniveau én de vraagontwikkeling zorgen voor onzekerheid in de toekomstige opbrengsten die niet expliciet worden gemaakt of zijn doorgerekend in een gevoeligheidsanalyse.

¹⁰ SEO (2023), *Beoordeling Strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033*

Er zijn overigens ook opbrengstmogelijkheden waarbij de luchthaven zich bewust niet rijk rekent in haar onderbouwing. Zo is in de financiële onderbouwing geen rekening gehouden met inkomsten uit toekomstige ontwikkelingen zoals elektrisch vliegen, waar de luchthaven in haar strategie wel op in zet.

SEO geeft daarnaast aan dat ze de kostenontwikkeling optimistisch vindt ingeschat. Een stijging van passagiers met 10 procent leidt tot slechts een 4 procent kostenstijging. Deze verhouding zou volgens SEO hoger moeten liggen. Wij achten deze kostenontwikkeling wel realistisch: GAE is een zeer kleine luchthaven en de vaste lasten zijn hoog. De variabele kosten maken daardoor een klein onderdeel uit van de totale kosten. Als we het verschil in kostenontwikkeling zien, zien we dat voor iedere euro die wordt verdiend door passagiersgroei, circa 60 cent aan extra kosten moeten worden gemaakt. Dit is in lijn met de ontwikkeling van kosten en opbrengsten op andere luchthavens. Bovendien laten ook de resultaten uit het verleden zien dat GAE tussen 2014 en 2019 tegen beperkte hogere lasten meer dan twee keer zoveel passagiers heeft vervoerd als in 2023.

GAE geeft aan dat bij een passagiersvolume van 200 – 225 duizend passagiers de luchthaven een positief bedrijfsresultaat kan laten zien. Het break-even punt ligt net daaronder, zoals blijkt uit hun onderbouwing. Dit is wel inclusief de NEDAB-bijdrage van de aandeelhouders van de luchthaven. SEO schat in dat het punt waarop de luchthaven een positief resultaat zou laten zien (inclusief NEDAB-bijdrage) rond de 275 duizend passagiers zou moeten liggen.

Bij de geprognostiseerde 350 duizend passagiers zou de luchthaven volgens haar eigen financiële onderbouwing zelfs zonder NEDAB-bijdrage bijna break-even draaien. Dat lijkt ons een vrij optimistische veronderstelling, aangezien ons geen voorbeelden bekend zijn van commerciële luchthavens op het Europese vaste land van deze omvang die zonder overheidssteun kunnen opereren.

De analyse laat tot slot zien dat de luchthaven in 2023 en 2024 nog verliesgevend is (ook met NEDAB-bijdrage). In 2025 overtreffen de opbrengsten (inclusief NEDAB) voor het eerst de kosten. Wanneer de openingstijden niet worden verruimd, zal de luchthaven langer verliesgevend draaien en zal het bedrijfsresultaat van GAE in 2033 lager uitvallen. Het bedrijfseconomische belang van ruimere openingstijden is daarmee aangetoond.

Is de bedrijfseconomische haalbaarheid voldoende uitgewerkt en plausibel?

We concluderen dat er een deugdelijke onderbouwing zit achter de bedrijfseconomische analyse. De gedane aannames zijn los van elkaar plausibel en realistisch. Ook is het belang van de ruimere openingstijden aangetoond. Echter: er

zijn wel risico's in de economische onderbouwing die niet expliciet in beeld zijn gebracht. En juist de combinatie van onzekerheden per aannahme, maakt dat we over het geheel genomen de financiële onderbouwing als een relatief optimistische inschatting van de toekomstige inkomsten en bedrijfsresultaat. Niet onhaalbaar, maar wel optimistisch.

Het is duidelijk dat er een NEDAB-bijdrage nodig is. Deze NEDAB-bijdrage is ook toegezegd door de aandeelhouders waarmee de bedrijfseconomische haalbaarheid voor de komende tien jaar geborgd blijft, mits er geen grote tegenvallers optreden. De prognose laat een ruimschoots positief bedrijfsresultaat zien vanaf 2025 inclusief deze NEDAB-bijdrage, waarmee er wel enige ruimte is voor tegenvallers. De onderbouwing maakt niet duidelijk wat er precies gebeurt als er een pessimistischer scenario optreedt wanneer bijvoorbeeld de groei voor een langere tijd achterblijft of tarieven onder druk komen te staan. De financiële onderbouwing staat beperkt stil bij dit risico.

4. Maatschappelijk-economische effecten

De luchthaven heeft haar maatschappelijke en economische effecten op verschillende wijzen onderbouwd.

Kwalitatief heeft zij in haar strategie (ondersteund met Berenschot Rapport – maatschappelijk en economische waarde Groningen Airport Eelde) aangetoond dat de luchthaven een belangrijke functie vervult voor:

1. Inwoners van Noord-Nederland als vakantieluchthaven;
2. Voor donorvluchten en traumavluchten (en vluchten bij andere calamiteiten);
3. Voor de KLM Flight Academy en daarmee voor de opleiding van piloten in Nederland;
4. En dat de luchthaven meerwaarde biedt voor de samenwerking met onderwijsinstellingen en kan dienen als plaats van innovatie voor duurzame luchtvaartontwikkelingen en in het bijzonder de waterstof-economie (dit past binnen het beleid van de provincie).

Daarnaast heeft de luchthaven aangetoond dat de hinder die gepaard gaat met de voorgenomen strategie past binnen de (omzettingsregeling van de) huidige vergunning. En dat de meerderheid van de inwoners van Noord-Nederland positief staat tegenover de luchthaven.

Echter, hiermee wordt nog niet ingegaan op de maatschappelijke en economische effecten van de belangrijkste wijziging die gevraagd wordt met het luchthavenbesluit: de verruiming van de openingstijden. De bovenstaande functies zijn – op de rol als vakantieluchthaven na – immers niet afhankelijk van de groeistrategie van de luchthaven, maar hangen alleen samen met het aanwezig zijn van de luchthaven. De kernvraag waar we in deze toets op focussen is dan ook: hoe verhouden de positieve maatschappelijk en economische effecten voor de gebruikers van de luchthaven zich ten opzichte van de hinder, overlast en milieuschade die gepaard gaat met de extra vluchten?

Deze vraag is beantwoord in Bijlage C bij de aanvraag van het LHB: Groningen Airport Eelde (2024): Toelichting verruiming openingstijden ten behoeve van aanvraag Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde. Daarbij staan we in het bijzonder stil bij het onderzoek van SEO (2024) 'Analyse effecten verruiming

openingstijden Groningen Airport Eelde' over de maatschappelijk- economische effecten van de verruiming van de openingstijden.

Het is dit onderzoek dat we gebruiken om antwoord te geven op de vraag:

Is de maatschappelijk-economische betekenis voldoende in beeld gebracht en zijn effecten berekend conform de richtlijnen in de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's en de meest recente wetenschappelijke inzichten?

4.1 Resultaten maatschappelijk-economische onderbouwing

SEO heeft een grove maatschappelijk-economische inschatting gemaakt van de effecten van de verruimde openingstijden op GAE. De prognoses van GAE zoals in hoofdstuk 2 besproken vormen daarbij het uitgangspunt. Het betreft dus een inschatting van effecten onder de veronderstelling dat deze prognoses optreden en nadrukkelijk geen complete integrale Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse. Wel geeft SEO aan dat de effecten op een dusdanige wijze gekwantificeerd zijn dat dit in lijn is met de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's.

De resultaten van de maatschappelijke-economische onderbouwing laten zich als volgt samenvatten. Per onderdeel geven we hier een korte beschouwing op.

Tabel S.1 De effecten voor gebruikers zijn naar verwachting positief, voor producenten licht negatief door de investering en de omgevings- en klimaateffecten zijn sterk afhankelijk van de CO2-emissies

| Effect | Verschil tussen nul- en beleidsalternatief tot 2033 in € miljoen contante waarde | | | |
|--------------------------------------|--|-------------|-------------------------|------|
| Gebruikers | | | | |
| Reistijd vliegtuig | | -/- | 8,0 | |
| Reistijd voor- en natransport | | +/+ | 5,5 | |
| Reiskosten voor- en natransport | | +/+ | 5,5 | |
| Parkeerkosten | | | 8,2 | |
| Producenten | | | | |
| Investeringen terminal en parkeren | | -/- | 0,5 | |
| Producentensurplus luchthaven | | | 0,10 | |
| Producentensurplus maatschappijen | | | 0,05 | |
| Werkgelegenheid en toerisme | | | nihil | |
| Omgevings- en klimaateffecten | | | | |
| Externe veiligheid | | -/- | 0,9 | |
| Luchtvervuilende emissies | | -/- | 1,0 | |
| Geluid | | -/- | 0,4 | |
| | | <u>Laag</u> | <u>Hoog</u> | |
| Broeikasgasemissies | -/- | 2,2 | -/- | 8,6 |
| Well-to-Tank broeikasgasemissies | -/- | 2,8 | -/- | 3,9 |
| | | | <u>2-gradenscenario</u> | |
| | | | -/- | 14,7 |
| | | | -/- | 4,9 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

4.1.1 Onderzochte nul- en projectalternatief

SEO heeft in haar analyse het nulalternatief – de groei van de luchthaven zonder verruimde openingstijden – afgezet tegen het project: groei van de luchthaven met ruimere openingstijden. In 2033 leiden de ruimere openingstijden tot 50 duizend extra passagiers en 376 extra vliegtuigbewegingen. Deze extra passagiers zitten allen in het chartersegment. Voor geprognoseerde lijndiensten en general aviation hebben de ruimere openingstijden geen effect. De berekende effecten zijn het gevolg van dit verschil.

In 2033 is het aantal reizigers in het projectalternatief dus 350 duizend en in het nulalternatief 300 duizend. De aanname is gedaan dat het plafond van 350 duizend extra passagiers in het nulalternatief ook wordt gered maar later in de tijd.

Conclusie nul- en projectalternatief:

De gemaakte vergelijking is logisch en past bij het doel van de studie. De belangrijkste kanttekeningen zijn gemaakt in Hoofdstuk 2 van deze toets over de prognoses zelf. Deze doorrekening van effecten door SEO neemt deze prognoses immers als uitgangspunt.

4.1.2 Effecten op gebruikers

Voor de effecten zijn de volgende aannames gehanteerd en aandachtspunten die daarbij gelden:

- In de analyse gaat SEO ervan uit dat reizigers die in het projectalternatief vanaf Groningen vliegen, in het nulalternatief hoogstwaarschijnlijk vanaf Schiphol (konden) vliegen.

Bevinding: voor het doel van de analyse is dit het een valide aanname om één referentieluchthaven te kiezen. Er zijn echter ook andere luchthavens die een vergelijkbare aantrekkelijkheid hebben voor reizigers vanuit Groningen: Bremen, Münster-Osnabrück, Eindhoven.

- Voor de 'bestaande' reiziger op GAE is geen effect verondersteld: het aangeboden product (meer bestemmingen, andere reismomenten) verandert niet dusdanig dat zij een aantrekkelijk product met een hogere betalingsbereidheid krijgen.

Bevinding: dit is een pessimistische aanname. GAE heeft immers aangetoond dat het aanbod van bestemmingen aanzienlijk uit kan breiden, waarmee het meer mogelijkheden biedt voor bewoners in de regio. Ook zij die al gebruik maken van de luchthaven, hebben een grotere variatie in vakantiebestemmingen.

- Gerekend is met een negatief reistijdeffect in het vliegtuig omdat vluchten vanaf Groningen 30 minuten langer duren dan gemiddeld vanaf Schiphol. De

meeste vluchten zijn immers vakantievluchten richting het zuiden en GAE is noordelijker gelegen dan Schiphol. Deze reistijd is gewaardeerd met de reistijdwaardering van € 53,80 euro conform de reistijdwaardering van de niet-zakelijke reiziger uit de meest recente studie van het KiM (2023) naar waarderingskengetallen voor de reistijd.

Bevinding: *De langere vliegtijd wordt ook als reden aangedragen door GAE voor de ruimere openingstijden. Voor de waardering is aangesloten bij de meest recente kengetallen. Daarmee sluit dit aan bij de voorgestelde werkwijze uit de werkwijzer voor luchtvaart MKBA's. We vragen ons wel af of deze waardering in balans is met de waardering van kortere reistijden in het voor- en natransport en de kortere procestijden op de luchthaven.*

- Verschil in reiskosten voor- en natransport: omdat GAE voor haar gebruikers dichterbij ligt dan Schiphol zijn de reiskosten naar de luchthaven lager. Hiervoor is gerekend met een afstand van gemiddeld 120 kilometer en 31 cent aan kosten per kilometer (met gemiddeld 2 passagiers per voertuig)

Bevinding: *het verschil in reiskosten is een gebruikelijke benadering en sluit aan bij de aanbevelingen uit de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Uiteraard kan het in praktijk wel zo zijn dat reizigers naar Schiphol een andere keuze maken en voor de trein kiezen aangezien Schiphol beter met het OV bereikbaar is. Het verschil in reiskosten (maar dan ook in reistijd en parkeerkosten) kan anders uitpakken. In een volledige MKBA zou naar de gegeneraliseerde reiskosten van verschillende modaliteiten gekeken worden. Het gebruik van de auto als hoofdmodaliteit past bij het karakter van deze studie met een analyse op hoofdlijnen.*

- Ook parkeerkosten op GAE zijn lager dan op Schiphol en als baten meegenomen voor reizigers vanaf Groningen.

Bevinding: *verschillen in parkeerkosten hoeven niet meegenomen te worden in de basisanalyse conform de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's, alleen in een gevoeligheidsanalyse. De aanname is dat verschil in parkeerkosten (samen met verschillen in bijvoorbeeld 'processing time') gecompenseerd worden in verschillen in verblijfskwaliteit tussen grote en kleine luchthavens. Door dit effect mee te nemen, is er op het onderdeel van de reiskosten sprake van een optimistische inschatting (overschatting) van effecten.*

- Voor het voor- en natransport is gerekend met een 80 minuten langere reistijd naar Schiphol dan naar GAE. Voor het voor- en natransport is gerekend met de reistijdwaardering voor Park&Fly voor niet-zakelijke reizigers van € 13,90 per uur vanuit de eerder genoemde KiM-studie (2023). Dit is dus aanzienlijk lager dan de waardering van de in-flight reistijd.

Bevinding: *de aanname door met een lagere reistijdwaardering voor het voortransport te rekenen is pessimistisch en leidt tot een onderschatting van*

het reistijdeffect. Met name doordat geen rekening gehouden wordt met extra buffertijden. Onze aanbeveling zou zijn ook een gevoeligheidsanalyse uit te voeren met de reistijdwaardering van de in flight reistijd zoals aanbevolen wordt in de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's, zolang het effect op de buffertijd onbekend is. De reistijdeffecten voor het voor- en natransport zouden dan ongeveer met een factor 3 toenemen. In het onderstaande kader gaan we hier dieper op in.

Kader: toepassing reistijdwaardering voortransport en buffertijden

De werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's geeft aan dat het de voorkeur heeft om de verschillende onderdelen van de reis apart te waarderen indien mogelijk, maar de vraag is of dat nu helemaal correct gebeurt. De werkwijzer uit 2022 zegt twee zaken:

1. "Gebruik bij de waardering van de reistijd bij voorkeur verschillende waarderingskengetallen voor verschillende delen van de reis. Zolang er geen consistente set waarderingskengetallen beschikbaar is voor de verschillende delen van de reis, wordt aanbevolen om met de tijdwaardering van de hoofdmodaliteit (het vliegtuig) te rekenen voor de gehele verplaatsing en een gevoeligheidsanalyse uit te voeren met een aparte tijdwaardering voor het voor- en natransport uit de literatuur."
2. "Wanneer het voortransport significant langer wordt, dient wel rekening te worden gehouden met aangepaste buffertijden."

Met het nieuwe onderzoek van het KIM uit 2023 naar de reistijdwaardering lijkt invulling gegeven te zijn aan het eerste punt. Er is een consistente set om voor- en natransport te onderscheiden van in flight reistijd. Voor de vertaalslag naar de MKBA waarbij uitgeweken wordt naar een andere luchthaven, speelt wel een aantal aandachtspunten. Het KIM heeft de betalingsbereidheid voor verschillende routes naar eenzelfde luchthaven onderzocht. Er is niet gevraagd naar voorkeuren en reistijden naar andere luchthavens die op meer dan een uur extra rijden liggen. En met name wat dit doet met de buffertijden. En dat laatste lijkt zeer belangrijk.

Het achterliggende onderzoek van het KIM, gedaan door Significance (2023)¹¹ laat zien dat de gemiddelde reiziger circa 90 minuten vóór vertrek op een luchthaven aanwezig wil zijn. Is men een half uur langer op de luchthaven, dan waardeert een reiziger dat als één uur in-flight reistijd. Bij een half uur korter, waardeert men dat zelfs als twee uur extra in-flight reistijd. Ook een grotere kans op het missen van een vlucht kent een negatieve reistijdwaardering.

Als het voortransport 3 keer zo lang duurt, zoals geldt voor de gemiddelde reiziger op GAE als deze vanaf Schiphol moet vliegen, is de kans groot dat deze een extra buffertijd inbouwt. Dit leidt ertoe dat hij/zij gemiddeld langer dan gewenst op de luchthaven verblijft: in veel gevallen zal de vertraging onderweg immers meevallen en de extra buffer vooral tot extra wachttijd leiden. Maar deze wachttijd op de luchthaven kent een waardering die 2 keer zo negatief is als die van zitten in het vliegtuig. Houdt een reiziger geen hogere buffertijd aan, dan is de kans groot dat deze korter dan gewenst op de luchthaven aanwezig is door een groter risico op vertraging onderweg en het deel dan men tekort aanwezig is op de luchthaven wordt zelfs 4 keer zo zwaar gewaardeerd als de tijd in het vliegtuig. Nog los van het hogere risico op het missen van een vlucht.

¹¹ Significance (2023) "Values of Time, Reliability and Comfort in the Netherlands 2022"

Wanneer geen rekening gehouden wordt met het effect op buffertijden kunnen berekeningen leiden tot bijzondere situaties. Zo zou de door SEO gehanteerde methoden ervoor zorgen dat reizigers vanaf GAE liever vanaf Eindhoven Airport zouden vliegen en 1,5 uur langer in de auto zouden zitten, omdat dit 20-30 minuten vliegtijd bespaart. Dit lijkt geen reële situatie. Door wél te rekenen met een lage reistijdwaardering in het voor- en natransport, maar geen rekening te houden met een hogere buffertijd, worden de baten van een korte reistijd onderschat. Onze aanbeveling zou zijn ook een gevoeligheidsanalyse uit te voeren met de reistijdwaardering van de in flight reistijd zoals aanbevolen wordt in de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's, zolang het effect op de buffertijd onbekend is. De reistijdeffekten voor het voor- en natransport zouden dan ongeveer met een factor 3 toenemen.

- Er is geen rekening gehouden met verschil in procestijden tussen de luchthavens. In- en uitchecken, looptijden vanaf de parkeerplaats naar de terminal, etc.
Bevinding: Dit sluit aan bij de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Er is immers ook verschil in het voorzieningenniveau per luchthaven en andere kwaliteitsaspecten.
- Tot slot: reizigers die niet langer op Schiphol vliegen maar vanaf GAE, spelen ruimte vrij op Schiphol voor andere reizigers. De baten voor deze reizigers zijn op 0 verondersteld omdat het de zogenaamde 'marginale reiziger' betreft.
Bevinding: dit is een vrij pessimistische aanname. Op Schiphol is schaarste, oftewel de vraag is groter dan het aanbod. Ruimte die daar vrijkomt, leidt naar verwachting tot baten voor reizigers en/of luchtvaartmaatschappijen. Effecten zullen wellicht beperkt zijn, maar naar verwachting niet nul.

Conclusie effecten gebruikers:

De analyse wijkt op een aantal punten af van de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Dit heeft niet geleid tot een overschatting van de baten, eerder een onderschatting. Over het geheel genomen zijn de baten van GAE dus zeer conservatief ingeschat.

4.1.3 Effecten op producenten

Investeringen: SEO is voor de investeringen in de luchthaven ervan uitgegaan dat deze ook gedaan moeten worden in het nulalternatief, maar later in de tijd. Omdat de analyse van effecten slechts tot 2033 loopt, is gerekend met de aanname dat deze kosten ook voor het nulalternatief gemaakt worden vlak na 2033. Het verschil in contante waarde van deze kosten is meegenomen als investeringssom.

Bevinding: de korte looptijd van de analyse en het gegeven dat investeringen op langere termijn ook nog effect hebben, maakt dat er een aanname gedaan moet worden. De aanname dat in het nulalternatief na 2033 wordt doorgroeid richting

350 duizend passagiers is niet onrealistisch, maar doet wel de vraag oproepen wat er gebeurt in het projectalternatief na 2033. Is het reëel dat dit blijft steken op 350 duizend passagiers (zoals nu impliciet is aangenomen in de effecten) of zou dat ook doorgroeien? Nu zijn er wel kosten na 2033 meegenomen, maar geen verschil in overige effecten. Een alternatief zou zijn om te rekenen met een restwaarde van de investeringen na in 2033 in het projectalternatief. Dit sluit overigens ook niet volledig aan bij de MKBA-werkwijzer. De keuze die hier gemaakt wordt heeft naar verwachting een beperkt effect op de uitkomst van de analyse.

Producentensurplus: SEO heeft een illustratieve berekening gemaakt van het producentensurplus voor luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven. De aanname is dat het producentensurplus € 1,- bedraagt en door schaalvoordelen stijgt naar € 1,10. Dat betekent een effect van uiteindelijk € 35 duizend in 2033 en door ingroei en verdiscontering is dat circa € 150 duizend in contante waarden, waarvan € 100 duizend voor de luchthaven en € 50 duizend voor (Nederlandse aandeelhouders van) luchtvaartmaatschappijen.

Bevinding:

Hoewel SEO aangeeft dat de berekeningen alleen illustratief zijn en beperkt zijn onderbouwd, lijkt hier sprake te zijn van een relatief grote onderschatting. Voor luchtvaartmaatschappijen is het aannemelijk dat een uitbreiding op GAE tot een beperkte stijging van het producentensurplus als gevolg van schaarstewinsten leidt. Voor de luchthaven en haar aandeelhouders lijken de baten echter groter. De luchthaven heeft in haar eigen businesscase immers berekend dat het bedrijfsresultaat in 2033 met 700 duizend euro toeneemt. Dat is 20 keer zo hoog als waar SEO mee rekent. Deze stijging van het bedrijfsresultaat leidt direct tot een kleinere benodigde overheidsbijdrage. Wij zien geen reden waarom dit niet als batenpost opgenomen zou kunnen worden: bij vrijwel iedere MKBA (of het nou gaat om gebiedsontwikkelingen of OV-exploitaties) wordt het resultaat van de businesscase (en zeker het effect op de benodigde overheidsbijdrage) meegenomen als batenpost. Daarmee zijn ook deze baten zeer conservatief ingeschat. De conclusie uit hoofdstuk 3 dat de businesscase zelf aan de optimistische kant zat, doet daar niets aan af.

Overigens zijn er mogelijk ook veranderingen in kosten waar niet op in wordt gegaan, maar die mogelijk wel bij de maatschappij landen, zoals de kosten voor overheidsdiensten zoals de Douane en KMar en mogelijk LVNL (deze laatste wordt door luchtvaartmaatschappijen bekostigd, maar er vindt mogelijk wel kruissubsidie plaats tussen luchthavens).

Conclusie effecten producenten:

De effecten op de exploitatie van de luchthaven zijn niet meegenomen onder de noemer van de effecten voor producenten. Dat is een onderschatting van de effecten.

4.1.4 Werkgelegenheid en toerisme

De effecten op werkgelegenheid en toerisme zijn conform de werkwijze op nul verondersteld. Dat lijkt reëel voor GAE dat een verwaarloosbare rol speelt voor inkomend toerisme.

4.1.5 Omgevings- en klimaateffecten

SEO gaat in op het verschil tussen de mer-beoordeling en de MKBA-werkwijze. Belangrijk verschil is dat de mer-beoordeling uitgaat van een bepaalde vergunde (eind)situatie en de effecten daarin. Terwijl de MKBA uitgaat van verschillen tussen het beleidsalternatief en het nulalternatief, met voor beiden de verwachte ontwikkelingen in de tijd.

Zo geeft de aanvullende notitie van Adecs¹² aan dat het aantal extra gehinderden stijgt met 40 van 250 naar 290 wanneer de openingstijden verruimd worden. Dit gaat echter uit van een situatie met een gelijk aantal vluchten en alleen een verschil in openingstijden. Het effect komt door een 'zwaardere weging' van vluchten in de vroege ochtend- en late avonduren. Het effect van 50 duizend minder passagiers (376 vliegtuigbewegingen op jaarbasis) in 2033 is niet in de mer-beoordeling onderzocht, aangezien de luchthaven zonder verruiming van openingstijden een vergunning voor eenzelfde aantal vliegtuigbewegingen zal vragen. Dit aantal wordt alleen later in de tijd bereikt. Hoewel we niet het effect op het aantal ernstig gehinderden in 2033 kunnen afleiden, is wel duidelijk dat dit eerder in de tientallen dan in de honderdtallen zal liggen: het gaat immers om maximaal 290 ernstig gehinderden.

In de analyse van SEO is een inschatting gemaakt van de geluidseffecten (in euro's uitgedrukt) op basis van gemiddelde kengetallen per reizigerskilometer. Zowel voor het vliegtuig als voor het voor- en natransport. Bij gebrek aan specifieke geluidsberekeningen voor de economische analyse is het gebruik van kengetallen een acceptabel alternatief, zeker omdat de omvang van effecten relatief klein is. Dat is ook in lijn met het gegeven dat de omgeving dunbevolkt is. Ook als het effect twee keer zo groot of klein is, blijft het relatief beperkt in omvang.

¹² Adecs (2024), Notitie effect aanpassing openstellingstijden, aanvullende notitie op de mer-beoordelingsnotitie

Ook externe veiligheid, luchtvervuilende stoffen en broeikasgasemissies zijn berekend op basis van kengetallen. Ook hier zijn zowel de effecten van het vliegverkeer als het voor- en natransport meegenomen. Voor vliegverkeer is ook rekening gehouden met de niet-CO₂ klimaateffecten.

Belangrijk is om op te merken dat vluchten en het voor- en natransport zijn berekend. Daarbij zijn de vluchten als 100 procent additioneel worden gezien. De aanname is dat reizigers op GAE ruimte vrijspelen op Schiphol en dat deze ruimte daar wordt gevuld. De uitstoot op GAE is daarmee ook op mondiale schaal additioneel.

Bevinding:

Voor klimaateffecten moet gekeken worden naar het effect op mondiale schaal. We denken dat de klimaateffecten conservatief zijn ingeschat: er is geen substitutie verondersteld. Dit op basis van de redeneerlijn dat GAE zorgt voor 50 duizend extra reizigers op mondiale schaal, omdat de ruimte op Schiphol wordt opgevuld door andere reizigers. Dat de reizigers binnen Nederland extra zijn, betekent niet dat dat ook op mondiale schaal geldt. De ruimte op Schiphol wordt vermoedelijk voor een groot deel gevuld door reizigers die ook zouden vliegen zonder deze ruimte, maar naar een andere bestemming (inkomend toerisme), vanaf een andere luchthaven (voor uitgaand toerisme) of via een andere luchthaven (voor transfer passagiers)¹³. Door 100 procent te beschouwen als éxtra reizigers met bijbehorende CO₂-uitstoot, worden de CO₂-effecten overschat. SEO heeft wel de bandbreedte van klimaateffecten inzichtelijk gemaakt voor CO₂-prijzen die horen bij verschillende scenario's voor klimaatbeleid.

Ook hoeven volgens de werkwijzer de effecten van het voor- en natransport niet meegenomen te worden. De vraag is overigens of deze correct zijn berekend: de afstand tot GAE is immers 120 kilometer korter dan tot Schiphol en het voortransport naar Schiphol is naar verwachting gemiddeld korter dan 120 kilometer waarmee dit netto een batenpost op zou kunnen leveren in plaats van een kostenposten. Gegeven het feit dat deze effecten klein zijn, lijkt het niet nodig deze te kwantificeren en hebben ze geen doorslaggevend effect op de uitkomsten van de analyse. Voor de omgevingseffecten van vliegtuigbewegingen rond GAE geldt dat ze gewaardeerd zijn op basis van gangbare kengetallen. Er zijn geen projectspecifieke effectberekeningen gemaakt, maar gegeven de omvang van effecten zal dat ook van beperkte invloed zijn op de uitkomsten van de analyse. Ook als effecten twee keer zo groot of zo klein zijn, hebben ze een beperkte impact.

¹³ Bij krimp van Schiphol raakt dat vooral inkomend toerisme dat uitwijkt naar andere (vakantie)bestemmingen en transferreizigers, zie bijvoorbeeld Decisio (2023). Zij blijven vliegen.

4.1.6 Overall opmerkingen

De aannames in het SEO-rapport zijn helder en inzichtelijk. Daarmee zijn de berekeningen na te rekenen. Dit hebben wij niet integraal gedaan, maar wel steekproefsgewijs voor de effecten in het steekjaar 2033. Voor zover wij hebben kunnen narekenen zit er een logische verhouding tussen de effecten in eindjaar 2033 en de contante waarde over de looptijd. De onderbouwing zou nog duidelijker kunnen door ook inzicht in jaarlijkse effecten te geven. Gegeven het quickscan karakter en de leesbaarheid van het geheel, begrijpen we dat dit niet gedaan is.

4.2 Conclusie maatschappelijk en economische effecten

Dit hoofdstuk gaat in de op de vraag:

Is de maatschappelijk-economische betekenis voldoende in beeld gebracht en zijn effecten berekend conform de richtlijnen in de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's en de meest recente wetenschappelijke inzichten?

Als antwoord daarop constateren we dat er geen volledige integrale MKBA conform de werkwijze voor luchtvaartspecifieke MKBA's is opgesteld. Dit is ook niet noodzakelijk:

“De keuze voor de diepgang en het detailniveau van de economische onderbouwing is aan de luchthaven zelf en hangt samen met de regionale behoefte. Belangrijk is dat keuzes en aannames die worden gemaakt en de effecten die in kaart worden gebracht voldoende zijn gemotiveerd en onderbouwd.”

We beoordelen de maatschappelijk-economische onderbouwing dan ook niet als een integrale MKBA, maar als een effectenstudie die zo goed mogelijk aansluit bij de geldende richtlijnen. Dit komt overeen met de afspraken die tussen het ministerie en de luchthaven zijn gemaakt. Over het algemeen is uitgegaan van een conservatieve inschatting van effecten:

- Voor de effecten op consumenten zijn alleen effecten op reizigers op GAE meegenomen. De ruimte die op Schiphol wordt gecreëerd, wordt wel benut door nieuwe reizigers maar niet gewaardeerd (effect is wellicht klein, maar niet nul). Bovendien is wél het reistijdverlies ‘in het vliegtuig’ meegenomen omdat Groningen verder weg ligt van de meeste zonbestemmingen dan Schiphol, maar niet de kortere procestijd op de luchthaven in Groningen. Ook is geen rekening gehouden met extra buffertijd of grotere risico's op het missen van een vlucht, wanneer het voortransport langer is.
- Voor de luchthaven zijn de investeringen en de stijging van een producentensurplus met 10 cent per passagier meegenomen als exploitatievoordeel. Echter: de businesscase laat een groter positief effect zien.

Bij de businesscase hebben we de conclusie getrokken dat deze relatief optimistisch was, het gekozen uitgangspunt van SEO is daarentegen zeer conservatief te noemen.

- Er is bij de klimaateffecten beperkt rekening gehouden met substitutie van reizigers. Het uitgangspunt is dat alle vluchten op GAE additioneel zijn (wereldwijd). Daarmee is dit een inschatting van de maximale impact. In praktijk zal een deel een substitutie van andere vluchten zijn.

Conclusie: de onderbouwing van maatschappelijk-economische effecten voldoet niet aan de eisen van de werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's, maar de mate van diepgang is wel in lijn met de eisen die het ministerie heeft gesteld aan de luchthaven. Voor de effectberekening van verruiming van de openingstijden is zoveel mogelijk aangesloten bij de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Wij zien een aantal aandachtspunten bij de berekeningen, maar deze aandachtspunten leiden in de regel tot positievere effecten van uitbreiding van de openingstijden. De berekeningen zijn dus conservatief te noemen: baten worden eerder onderschat dan overschat en klimaatkosten eerder overschat dan onderschat. Er is niet gerekend met meerdere groeiscenario's: de effecten van de centrale prognose van de luchthaven zijn in beeld gebracht. We bevelen sterk aan dat een degelijke risico- en scenario-analyse wordt uitgevoerd over de financiële én maatschappelijke effecten. Wanneer er vanuit de regionale overheden geen behoefte is aan een dergelijke analyse, is dit echter geen harde eis voor het Luchthavenbesluit.

Bronnen

CBS statline

Decisio (2023), *Netto bestedingseffecten van luchtreizigers*

KiM (2023), *Nieuwe waarderingskengetallen voor reistijd, betrouwbaarheid en comfort*

SEO (2021), *Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's*

Significance (2023), *Values of Time, Reliability and Comfort in the Netherlands 2022*

Groningen Airport Eelde, jaarverslagen

Brief Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024: *Aanvraag luchthavenbesluit*

Groningen Airport Eelde met:

Bijlage A: Groningen Airport Eelde: *Strategiebrieven 2024 – 2033 Groningen Airport Eelde*

Bijlage B: SEO (2023): *Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033* (beoordeling financiële en economische onderbouwing, in opdracht van gemeente Tynaarlo)

Bijlage C: Groningen Airport Eelde (2024): *Toelichting verruiming openingstijden ten behoeve van aanvraag Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde*, inclusief rapporten Adecs (*Notitie effect aanpassing openstellingstijden*) en SEO (*Analyse effecten verruiming openingstijden Groningen Airport Eelde*) over de milieu- en maatschappelijk- economische effecten van de verruiming van de openingstijden.

Bijlage D: Adecs (2024), mer beoordelingsnotitie t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde