

## Zienswijze inzake 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau Milieueffectrapportage' i.v.m. aanvraag Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde (21 juni 2017)

### Inleiding

Vragen, opmerkingen en suggesties over de NRD worden gepresenteerd tegen de achtergrond van de langdurige pogingen tot baanverlenging (1984-2012), de uiteindelijke Aanwijzing-2001 door de toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat en de strategische onderzoeken en evaluaties daarna.

### Voorgeschiedenis

Na 25 jaar luchthavenplanning en drie bestuursrechtelijke procedures gaf de Raad van State in februari 2012 eindelijk groen licht voor een omstreden baanverlenging van 1800 naar 2500 meter op het immer verliesgevende Groningen Airport Eelde. Hoofdargument was dat GAE zonder baanverlenging nooit rendabel zou worden.

Aan de tegenargumenten dat GAE's 'catchment area' te weinig klandizie bood, dat andere 'korte' Europese luchthavens wél rendabel waren en dat GAE na baanverlenging verliesgevend zou *blijven*, werd weinig gewicht gehecht. Alle betrokkenen waren het er over eens dat nachtvluchten onwenselijk waren en dat er weinig of geen vraag was naar regelmatige vrachtluchten-overdag.

Na eerdere pogingen (1986, 1992) kwam GAE in 1995 met een hernieuwd Ontwikkelingsperspectief en bijbehorend Milieueffectrapport. Na veelzijdige inspraak door vele belanghebbenden en na behandeling van de GAE-plannen door de meest betrokken (tevens aandeelhoudende) provincie- en gemeentebesturen werd het GAE-voornemen in 1997 regionaal-bestuurlijk goedgekeurd. Tegelijkertijd maakte het Rijk via de nota Regionale Luchthaven-Strategie (RELUS, 1997) duidelijk zich als (groot-) aandeelhouder en verliesafdekker (ook) uit GAE te willen gaan terugtrekken.

*Rijksafkoop en aandelenoverdracht.* Een en ander leidde niet alleen tot de Aanwijzing-2001 (zie onder) maar tevens tot uitkoop (eind 2001) van zijn aandeelhouderschap (80%) door het Rijk, met de belofte dat de baanverlenging van GAE door het Rijk zou worden gefinancierd; in totaal ging het uiteindelijk om een rijksbijdrage c.q. uitkoopsom van ruim € 30 miljoen. Daaronder zat ook een tegemoetkoming van circa € 3 miljoen ter compensatie van het verbod op grote lesvluchten.

De rijksaandelen werden in het voorjaar van 2004 overgedragen aan de noordelijke aandeelhouders (met 56% voor Provincie en Gemeente Groningen tezamen; Drenthe is minderheidsaandeelhouder). Tegelijkertijd werd het bedrag voor de baanverlenging overgemaakt naar GAE zelf. De vijf noordelijke aandeelhouders zegden toe om de exploitatie van GAE tot eind 2012 te zullen ondersteunen met een 'agiotstorting' van € 1 miljoen per jaar; hun formele GAE-instandhoudingsplicht gold tot 2016.

De *Aanwijzing-2001* stipuleert dat GAE is bestemd voor het openbare burgerlijke luchtverkeer en dat het vliegveld op maandag t/m vrijdag is geopend van 6.30 tot 23.00 uur en op weekend- en feestdagen van 7.30-23.00 uur. Indien grote toestellen zijn vertraagd t.o.v. hun vluchtschema mogen zij bij uitzondering 's avonds tussen 23 en 24 uur landen resp. starten. 'Grote' les- en oefenvluchten met toestellen van 6.000 kg of meer zijn verboden; grote proef(circuit-)vluchten zijn beperkt tot 92 per jaar. 'Kleine' les- en oefenvluchten zijn toegestaan op maandag t/m zaterdag van 8-22 uur, 'kleine' proefvluchten van maandag t/m vrijdag van 8-20 uur. Daarnaast zijn vluchten t.b.v. valscherm-springen onderworpen aan flinke beperkingen. In de Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML, 2009) wordt GAE aangeduid als luchthaven 'van nationaal belang'.

Na gereedkoming van de baanverlenging in voorjaar 2013 publiceerde GAE dat najaar een ambitieus nieuw bedrijfsplan: "*Werelden verbinden*", met wederom hooggespannen vooruitzichten. Citaat:

"Voor de luchthaven staat het verbinden van Noord-Nederland met de rest van de wereld centraal. De luchthaven is in 2023 uitgegroeid tot een niet weg te denken element in het regionaal vestigingsklimaat en draagt bij aan de versterking van de economische ontwikkeling van Noord-Nederland."

Kennelijk werd dit toekomstperspectief binnen de Aanwijzing-2001 realiseerbaar geacht.

Intussen zijn de financiële vooruitzichten nog altijd beperkt. Citaat uit '*Werelden Verbinden*' (2013):

".. het eigen vermogen van de vennootschap (bedraagt) momenteel € 15 miljoen. De luchthaven is in staat de exploitatietekorten in komende jaren te dragen (..) De reserves van de luchthaven en de kasstroom

kunnen echter de majeure uitbreidingsinvesteringen niet dragen. Aanvullende financiering is daarvoor nodig. Er wordt nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden die de overheden kunnen bieden..”.

Kort daarna rapporteerde de Noordelijke Rekenkamer over de *‘Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde’*. Daarin werd forse kritiek geuit op de overschatte verwachtingen van de noordelijke aandeelhouders/bestuurders omtrent GAE. Enkele citaten:

“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.” (..)

“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.”

Hierop werd door de aandeelhouders nogal laconiek gereageerd, o.m. met de uitspraak:

“Met de kennis van nu concluderen wij met u dat (..) de prognoses [uit GAE’s *Business Plan 2003*] helaas niet zijn gerealiseerd.”

In vervolg hierop hebben de aandeelhouders in 2016 een ‘onafhankelijke strategische verkenning’ doen uitvoeren. Citaat uit *‘Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde’* (Intervistas, sept. 2016):

“Er is voldoende marktpotentieel voor de luchthaven om te groeien in het passagiersvervoer, met name in de segmenten zomervakanties, stedentrips en hub feeder vluchten. Om die groei te bereiken, is zeker gezien de opening van Lelystad Airport in 2018 voor het groot commercieel verkeer, een substantiële inspanning nodig van de exploitant en de regio.”

Dan volgt het Beleidsalternatief **‘Investeren – Internationale toegangspoort voor het Noorden’**:

“In deze variant wordt de verkeersontwikkeling op de luchthaven actief ondersteund en gestimuleerd. Het accent ligt op het verbinden van de luchthaven met internationale hubs, het faciliteren van city breaks (stedentrips) en inkomend toerisme, aanvullend op en deels in concurrentie met Lelystad Airport. De aandeelhouders financieren de noodzakelijke capaciteitsinvesteringen, dragen zorg voor de financiering van een routeontwikkelingsfonds (*‘Foreign Visitors Fund’*) en zijn actief betrokken bij het bevorderen van activiteiten op en rondom de luchthaven. Ook dekken de regionale overheden, zoals ook andere overheden dat doen, de kosten van niet-economische diensten van algemeen belang (*‘NEDAB’*).”

In december 2016 werd formeel besloten tot de optie *‘Investeren – Internationale Toegangspoort voor Noord-Nederland’*, een en ander ten bedrage van in totaal € 46 miljoen aan overheidssteun voor de komende tien jaar. Die steun zou onmisbaar zijn ter verbetering van brandweervervoorzieningen, renovatie van de passagiersterminal, luchthavenbeveiliging en het route-ontwikkelingsfonds. Tevens zal GAE – om voor exploitanten-van-buiten aantrekkelijker te zijn – begin 2018 worden gesplitst in een LuchthavenOntwikkelingsMaatschappij (LOM) en een LuchthavenExploitatieMaatschappij (LEM).

Intussen is vliegveld Lelystad aangewezen als overloopvluchthaven voor Schiphol (vakantiecharters). GAE komt hiervoor niet in aanmerking en zal hiermee ook moeilijk kunnen concurreren.

### **Aanvraag nieuw luchthavenbesluit**

Tegen deze achtergrond en op gezag van zijn noordelijke aandeelhouders vraagt GAE een nieuw luchthavenbesluit (LHB) aan. Vergeleken met de vigerende Aanwijzing-2001 gaat het om:

- opheffing van de korte baan 01-19 en concentratie van starts/landingen op hoofdbaan 05-23;
- ruimere openingstijden: alle dagen van de week tussen 6.00 en 23.00 uur;
- ruimere uitzonderingsbepalingen: jaarlijks max. tien ‘grote’ starts/landingen tussen 23 en 24 uur;
- aparte, extra geluidsruimte voor heliportervluchten van ambulances en politie (én..?);
- mogelijkheid van les- en oefenvluchten met straalvliegtuigen;
- mogelijkheid van testvliegen met drones vanuit een nieuw ontwikkelingscentrum voor dronetechnologie.

Dit alles zou gewenst zijn om ‘de markt’ beter te kunnen benutten en te bedienen en het ogenschijnlijk veelbelovende groeipotentieel van de luchthaven te realiseren.

## **Context van LHB-aanvraag en besluitvorming**

Bedenkelijk is het voortdurende 'dubbele petten'-probleem in de besluitvorming over de luchthaven. Belanghebbende burgers van Groningen en Drenthe hebben te maken met provincie- en gemeentebesturen die enerzijds (moeten) opkomen voor publieke belangen van natuur-, milieu- en leefomgevingskwaliteit, terwijl zij anderzijds de ondernemersbelangen van hun eigen GAE moeten dienen. Hierbij worden beslissingen genomen over de inzet van publiek geld ten gunste van een voortdurend verliesgevende luchthaven ('bodemloze put'), middelen die wellicht beter zouden kunnen worden benut voor andere publieke doelen (jeugdzorg, energietransitie, aardbevingsbestendigheid?). Dat GAE nu geheel in noordelijke handen is en wordt gekoesterd als een stukje essentiële infrastructuur maakt de bestuurlijke voorliefde er alleen maar groter op.

Ook aan de zijde van het Rijk zijn de verantwoordelijkheden en belangen verstrengeld. De huidige staatssecretaris van I&M beheert zowel de portefeuille 'luchtvaart' als die van 'milieu'. Hoe kunnen hier evenwichtige afwegingen worden gemaakt?

Van belang bij dit alles is de toelaatbaarheid van de overheidssteun die volgens Europese richtlijnen geen exploitatiesteun mag zijn, terwijl door de overheid beschikbaar gestelde c.q. beheerde infrastructuur 'marktconform' aan GAE zou moeten worden verhuurd.

## **Natuur en milieu, landschap en leefomgeving rond GAE**

De wijde omgeving van vliegveld Eelde is een parkachtig landschap met hoge ruimtelijke, natuur- en milieukwaliteiten. Hierbij valt te denken aan de Lappenvoortpolder, de Vosbergen, de Hondstongen, het bos- en heidegebied rondom Zeegse, het Noordlaarderbos, de Appèlbergen, de Onner- en Oostpolder en het Zuidlaardermeergebied. Dit gebied wordt doorsneden door een stelsel van aantrekkelijke wegen, fietspaden en wandelroutes. Het is van grote betekenis voor natuurbehoud, recreatie en toerisme tussen de stedelijke gebieden van Assen en Groningen.

De aard en de waarden van dit gebied en zijn bewoners zijn tijdens de besluitvorming over GAE's controversiële baanverlenging tussen 1996 en 2012 veelzijdig en uitgebreid aan de orde geweest. Met algemene erkenning van het belang van deze waardevolle maar kwetsbare vliegveldomgeving is in 2012 uiteindelijk besloten akkoord te gaan met een via de Aanwijzing-2001 voor langere termijn ingeperkte omgevings- en milieubelasting door luchthavenactiviteiten.

Intussen is GAE kennelijk op andere gedachten gekomen. De Aanwijzing-2001 geeft kennelijk nog te weinig ontplooiingsruimte. Was eertijds de beperkte 1800-meterbaan dé reden voor het chronische exploitatietekort, thans zijn het volgens GAE de beperkte openingstijden, knellende uitzonderingsbepalingen, het verbod op grote lesvluchten en het gebrek aan extra geluidsruimte die de ontwikkeling van de luchthaven in de weg zouden staan.

Deze beperkingen opheffen vergt een historische vrijmoedigheid die feitelijk 'niet meer van deze tijd' is. Ook bij GAE en zijn aandeelhouders zal men toch nog altijd beseffen wat in de beleidsnota RELUS (1997, p. 57 c.q. 71) als *eerste beleidsuitgangspunt* werd omschreven: "Wezenlijk onderdeel van het regionale-luchthavenbeleid is de zorg voor de verbetering van de leefbaarheid rond de luchthavens."

Sinds enige tijd ligt er toenemende druk op het verminderen en voorkomen van (verdere) milieubelasting, in het bijzonder CO<sub>2</sub>-emissies en luchtverontreiniging. Gewezen kan worden op:

de *uitspraak van de Rechtbank Den Haag t.b.v. Urgenda* inzake klimaatbeleid (24 juni 2015):

"De rechtbank: 5.1. beveelt de Staat om, op de vordering van Urgenda, voor zover optredend voor zichzelf, het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te beperken of te doen beperken dat dit volume aan het einde van het jaar 2020 met ten minste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990;.."

de *uitspraak van de Rechtbank Den Haag t.b.v. Milieudefensie* inzake luchtvervuiling (7 sept. 2017):

"De voorzieningenrechter: 5.1. gebiedt de Staat om (...) alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan (...), en bepaalt dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal worden voldaan (...); 5.2. gebiedt de Staat om (...) binnen twee weken (...) alle locaties in Nederland te identificeren waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te

verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO2 en PM10; 5.3. verbiedt de Staat met onmiddellijk ingang (..) elke maatregel te (doen) treffen waarvan (..) verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO2 en PM10 zal leiden;..”

De groeiambities van GAE zijn hiermee op verschillende punten in strijd.

Het is teleurstellend om te constateren dat de aandeelhoudende provincie- en gemeentebesturen met voorbijgaan aan alle onderzoek en debat rondom de Aanwijzing-2001, thans wél c.q. alsnog bereid zijn om voorrang te geven aan de luchthavenontwikkeling boven het behoud en de ontwikkeling van het weidse landschap en de waardevolle leefomgeving rondom het vliegveld. Kennelijk zijn zij bereid om de voortdurende dreiging van exploitatietekorten te gaan afwentelen op landschap, milieu en leefomgeving rondom GAE, die daardoor aan kwaliteit zullen inboeten.

### Specifieke vragen over het beoogde nieuwe LHB

De NRD van juni 2017 is op vele punten onduidelijk en roept o.m. de volgende vragen op.

- a. Hoe komen de geluidscontouren te liggen als álle verkeer wordt afgewikkeld via baan 05-23?
- b. Welke soorten en aantallen les-, oefen- en proefvluchten met straalvliegtuigen (in welke gewichtsklassen?) zouden de komende tien jaar te verwachten zijn?
- c. Aan welke soorten en aantallen onbemande dronevluchten kan/moet worden gedacht?
- d. Welke soorten en maten van milieubelasting door dronevluchten zouden te verwachten zijn?
- e. Welke soorten en hoeveel helicoptervluchten (van ambulance, politie én..?) kunnen bij dag en bij nacht de komende tien jaar redelijkerwijs worden verwacht?
- f. Welke mogelijkheden ziet GAE voor regelmatig luchtvrachtverkeer t.b.v. noordelijke bedrijven?
- g. Wanneer, hoe en in welke mate zullen specifieke maatregelen t.b.v. een ‘groene’ en ‘duurzame’ luchthaven (glijvluchten, stillere/schonere toestellen, alternatieve brandstoffen, elektrische motoren) daadwerkelijk en merkbaar effect gaan sorteren?
- h. Zou het uit consideratie met allerlei omwonenden, gebruikers en recreanten in de wijde vliegveldomgeving niet een ‘kwestie van beschaving’ zijn om er met spoed voor te zorgen dat de KLS (en evt. andere vliegscholen) gaat vliegen met aanzienlijk stillere toestellen?
- i. Zou het, gezien de vitale belangen van leefomgeving, milieu en klimaat, niet zeer eigentijds zijn wanneer GAE zijn ‘marktpartijen’ op deze belangen zou wijzen en hen zou aanmoedigen om vooral gebruik te maken van minder omgevingsbelastende vervoersmodaliteiten?
- j. Sinds het ophouden van de regionale overheidsbijdragen eind 2012 is het negatieve exploitatieresultaat van GAE in 2013-2016 zorgwekkend toegenomen (zie tabel).

Jaar:	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Result. (x € 1000)	-587	-421	-493	-893	-1.132	-2.420

Vraag hierbij: wat zijn GAE's vooruitzichten wanneer het bedrijf ondanks de thans toegezegde overheidssteun rond 2026 tóch weer tekort schiet in exploitatieresultaten en eigen vermogen?

- k. Welke soorten en kosten van ‘niet-economische diensten van algemeen belang’ (NEDAB) zijn te verwachten en hoe zouden deze kostenposten zich de komende tien jaar ontwikkelen?

### Voorlopige conclusie

In afwachting van een uitgewerkt ontwerp-luchthavenbesluit kan hier worden geconcludeerd: dat het – gezien de controversiële voorgeschiedenis, de bestuurlijke belangenverstremming, de duurzame overschatting van het regionaal belang en het groeipotentieel van het vliegveld en (dus) GAE's blijvende hulpbehoevendheid op langere termijn – onwenselijk is en waarschijnlijk ook vruchteloos zal zijn om de Aanwijzing-2001 aanzienlijk te verruimen en daarmee vijf jaar na de Raad van State-instemming van februari 2012 alsnog de veelzijdige belangen omtrent de waardevolle vliegveldomgeving ondergeschikt te maken aan de groei-ambities van Groningen Airport Eelde.

Onnen/Groningen, 5 oktober 2017

C.A.J. Vlek