

Advies, project en kwaliteitsmanagement
management methoden



Toets Economische Onderbouwing Luchthavenbesluit Twente

Definitief

Op verzoek van: Ministerie van I&M, directie Luchtvaart

Contactpersoon:

december 2013

Inhoud

1	Achtergrond en doel.....	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Leeswijzer	1
2	Vervoerprognoses	2
2.1	Aanpak en resultaten	2
2.2	Beoordeling	3
3	Financiële analyse en risico's	7
3.1	Aanpak en resultaten	7
3.2	Beoordeling	7
4	Maatschappelijke economische betekenis.....	10
4.1	Bereikbaarheidseffect.....	10
4.2	Werkgelegenheid.....	10
4.3	Overige effecten: bedrijventerrein, toerisme	12
5	Conclusie.....	14
	Literatuur	15

1 Achtergrond en doel

1.1 Achtergrond

Aanleiding

Area Development Twente (ADT) is bezig de luchthaven Twente te heropenen en heeft hiervoor een exploitant (Exploitatiemaatschappij vliegveld Twente B.V.) gevonden. Als de luchthaven heropend wordt is een Luchthavenbesluit nodig om onder meer de geluidscontouren vast te stellen. Dit besluit wordt door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) genomen. Hiertoe hebben ADT en de exploitatiemaatschappij een MER opgesteld en is een economische onderbouwing gegeven (ADT, 2013). Deze dient om het bedrijfseconomische en bredere economische belang van het besluit te beoordelen. Deze onderbouwing maakt onderdeel uit van de aanvraag voor een luchthavenbesluit, die op 29 november 2013 door ADT mede namens de exploitatiemaatschappij is gedaan.

De effecten op de leefomgeving worden getoetst door de commissie mer. Syconomy is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) gevraagd de economische onderbouwing te beoordelen.

Doel

Doel van deze toets is de volledigheid van de economische onderbouwing en de plausibiliteit van de in de onderbouwing gedane aannames en berekende effecten te beoordelen.

Aanpak

De aanpak is gericht op het toetsen van de plausibiliteit. De cijfers en achterliggende berekeningen zijn niet in detail geanalyseerd, de plausibiliteit is getoetst aan de hand van de beschreven aannames, eerdere rapporten die over de herontwikkeling van de luchthaven gepubliceerd zijn, en economische rapportages van andere regionale luchthavens en Schiphol. Ook openbare informatie en nieuwsberichten van ADT zijn meegenomen. Waar relevant zijn controleberekeningen uitgevoerd om de plausibiliteit van de gepresenteerde cijfers te toetsen.

Allereerst is een concept-toets aan het ministerie aangeboden. Na verwerking van op- en aanmerkingen is een volgend concept aan ADT voorgelegd voor reactie. Hierna is deze toets afgerond.

1.2 Leeswijzer

De onderbouwing heeft betrekking op zowel het bedrijfseconomische als bredere economische belang. Cruciale input voor deze onderbouwing zijn de prognoses voor het gebruik van de luchthaven: die vormen de basis voor de economische effecten. De economische onderbouwing bestaat daarom uit drie aspecten:

1. Vervoerprognoses
2. Bedrijfseconomische effecten
3. Bredere economische effecten

Deze worden in de volgende hoofdstukken getoetst.

2 Vervoerprognoses

2.1 Aanpak en resultaten

Aanpak

De vervoerprognoses zijn gemaakt door de exploitant. Deze zijn gebaseerd op de prognoses van ASM (2013). Globaal zijn door ASM de volgende analysestappen uitgevoerd:

1. Het aantal inwoners en arbeidsplaatsen dat zich binnen een uur en twee uur autorijden van de luchthaven bevindt is voor Nederland bepaald met een verkeersmodel en voor België en Duitsland deels met aanvullende analyses.
2. Dit is ook gedaan voor de belangrijkste concurrerende luchthavens in Nederland en Duitsland. Op basis hiervan is bepaald in welke gebieden Twente concurreert met andere luchthavens.
3. Op basis van de vraag naar het aantal vluchten per persoon is op basis hiervan een schatting gemaakt van de vraag naar vluchten.
4. Het aanbod aan vluchten is door ASM bepaald op basis van marktkennis over het gedrag van luchtvaartmaatschappijen. Vervolgens is een bottom-up voorspelling gemaakt van routes, frequenties, vliegtuigen en luchtvaartmaatschappijen die in de toekomst van de luchthaven gebruik zullen maken. Hierbij is gebruik gemaakt van de ontwikkeling en routeschema's van vergelijkbare luchthavens voor de periode 2014-2018.
5. Voor de periode na 2018 is uitgegaan van een jaarlijkse toename van 2,8-3% van het aantal passagiers.
6. Op basis van de uitkomsten heeft de exploitant 2 scenario's opgesteld: een 'laag' en een 'hoog' scenario.

In de economische onderbouwing wordt afzonderlijk ingegaan op de openingstijden: die zijn voorzien tussen 6.00 en 23.00 uur. Men geeft aan dat deze aansluiten bij de openingstijden van andere succesvolle luchthavens en daarom geen belemmering zijn voor de concurrentiepositie.

Bij de beschrijving van de financiële exploitatie is verder aangegeven dat men uitgaat van tarieven die lager zijn dan bij andere regionale luchthavens in Nederland. Hierdoor wordt deze luchthaven relatief aantrekkelijk, wat een positief effect heeft op de vervoeraantallen.

Resultaten charter- en LCC verkeer

De analyses laten zien dat de catchment area wat betreft omvang voldoende is voor een regionale luchthaven. Tegelijkertijd is er in de catchment area veel concurrentie, zowel van Nederlandse als Duitse luchthavens. Het toekomstig aantal passagiers is daarom erg onzeker. De luchthaven Twente is met name interessant voor low cost carriers die vliegen op de meer bekende vakantiebestemmingen in met name Zuid-Europa en Turkije. Het aantal zakelijke reizigers is naar verwachting ongeveer 20%. De analyse laat verder zien dat ongeveer de helft van de passagiers zonder de herontwikkeling vanaf Duitse luchthavens zal vliegen, 13% zou vanaf andere Nederlandse luchthavens vliegen. De rest zijn mensen die voorheen niet vlogen. Zo'n 40% van de reizigers woont in Duitsland.

Op basis van de analyses zijn twee scenario's opgesteld (zie de volgende tabel). Deze variëren met name wat betreft de mate waarin Twente en de luchthaven Eelde met elkaar concurreren, aangezien deze deels een overlappende catchment area hebben.

Tabel 1 Aantal passagiersbewegingen luchthaven Twente (* mln)

Scenario	Passagiers in 2030
Laag	0,9
Hoog	2,0

Bron: ADT (2013).

De onderbouwing geeft tevens aan dat het voorgestelde openingsregime aantrekkelijk genoeg is voor luchtvaartmaatschappijen om vluchten van/naar Twente aan te bieden.

Vracht

ASM (2013) zag in hogere scenario's potentie voor een beperkte hoeveelheid luchtvracht. De exploitant heeft dit in zijn scenario's niet overgenomen. De kosten om vrachtluchten en verwerking van vracht mogelijk te maken wegen naar verwachting niet op tegen de verwachte opbrengsten. Wel zijn er enige inkomsten voorzien uit 'trucking' oftewel luchtvracht die over de weg vervoerd wordt.

General aviation

Er wordt uitgegaan van een stijging van de general aviation activiteiten. Dit mede omdat elders in Nederland beperkte capaciteit is. In de economische onderbouwing spelen deze activiteiten echter een beperkte rol, daarom is hier in de toets verder niet naar gekeken.

2.2 Beoordeling

Het inschatten van het toekomstig gebruik van een regionale luchthaven is complex. Dit geldt nog meer als er nog geen luchthaven geëxploiteerd wordt, zoals het geval is bij Twente. Er zijn geen verkeersmodellen beschikbaar zoals bij de weg of het spoor. Ervaringen bij luchthavens als Weeze en Maastricht laten zien dat er een grote afhankelijkheid is van de beslissingen van één of twee carriers. Lange termijn trends geven wat dat betreft wel een indicatie maar de ontwikkelingen per luchthaven verschillen sterk. Deze onzekerheid wordt ook door ADT (2013a) benadrukt in de analyse van de redenen waarom geen biedingen zijn gedaan bij de aanbesteding eind 2012.

Er zijn de afgelopen jaren diverse studies geweest die prognoses gemaakt hebben van de ontwikkeling van het aantal passagiers en daaraan gerelateerde vliegbewegingen. De volgende tabel vat de resultaten samen van eerdere prognoses voor het vervoer op de luchthaven. Hierbij zijn de zichtjaren 2020 en 2030 gegeven aangezien die in de meeste studies gebruikt zijn.

Tabel 2 Studies aantal passagiersbewegingen luchthaven Twente (* mln)

Naam	Prognose 2020	Prognose 2030
Adecs (2006)	1,5	Nb
LEK (2006)	<0,6*	-
Del Canho & Engelfriet (2008)	0,5 - 1,0	0,6 - 1,2
Provincie Overijssel (2010)	-	0,4 - 4,5
SEO (2010)	-	0,3 - 0,5
ASM (2013)	0,6 - 0,9 - 1,7	0,8 - 1,2 - 2,3**
Aanname exploitant laag	0,3	0,9
Aanname exploitant hoog	1,6	2,0

* Men schat in dat het voor luchtvaartmaatschappijen niet aantrekkelijk is vanaf Twente te vliegen. Het laagste financiële break even punt ligt bij 0,6 mln passagiers. Dat wordt volgens deze studie niet gehaald.

** eigen berekening (groeipercentage van 2,9% toegepast)

Hieruit blijkt dat het lage scenario van de exploitant zich in 2030 in redelijke mate binnen de bandbreedte van eerdere studies bevinden met de kanttekening dat SEO destijds tot een lagere bandbreedte kwam en LEK te weinig marktpotentie zag en daarom geen prognose gegeven heeft. Het lage scenario is daarmee geen 'laag' scenario maar een reëel scenario in het midden van een verwachte bandbreedte. Voor 2020 geldt daarbij dat de prognose in het lage scenario relatief laag is ten opzichte van uitkomsten van andere studies. Dit is ook aannemelijk aangezien het openingsjaar van de luchthaven later wordt dan aangenomen in die andere studies, en er altijd sprake is van een ingroeipad. Tot 2030 is er vervolgens een relatief hoge groei waardoor het lage scenario zich uiteindelijk in redelijke mate binnen de bandbreedte van andere studies bevindt.

Het hoge scenario is in lijn met de ASM (2013) prognose en relatief hoog gegeven de uitkomsten van andere studies. Dit geldt zeker voor 2020 (snelle groei) maar ook voor 2030. Dit hoge scenario van de exploitant is gebaseerd op het hoge scenario van ASM. ASM heeft als uitgangspunt voor dit hoge scenario opgenomen, dat Eelde Airport er niet in slaagt een significant marktaandeel te verwerven in de gezamenlijke catchment area. In dit scenario slaagt Twente er daarom in veel extra vervoer aan te trekken uit het Noord-Nederland en Duitsland. Er wordt ook vanuit gegaan dat vliegtuigen door airlines gestationeerd zullen worden op luchthaven Twente.

In de economische onderbouwing gaat de exploitant in eerste instantie uit van realisatie van het lage scenario. Wel wordt de ambitie uitgesproken om na verloop van de tijd over te gaan op het hoge scenario. In dit geval zou een carrier vliegtuigen op de luchthaven moeten stationeren. Er zijn op dit moment – voor zover bekend – echter geen concrete toezeggingen of indicaties van airlines, zodat het hoge scenario vooralsnog geen realistische optie lijkt. Voor Eindhoven geldt bijvoorbeeld dat pas sinds dit jaar vliegtuigen op deze luchthaven gestationeerd zijn - het aantal passagiers is in 2012 ongeveer 3 miljoen. Er is dus een grote marktvraag nodig voordat een carrier kiest voor het stationeren van vliegtuigen op een luchthaven. Het hoge scenario lijkt daarmee op dit moment niet erg waarschijnlijk. Overigens geldt hierbij wel, dat het voor de exploitant aantrekkelijk is om flexibel te kunnen inspelen op een eventuele vraag van een carrier (bijvoorbeeld om vliegtuigen te kunnen stationeren). In zo'n situatie helpt het als de exploitant de ruimte heeft (ook via een luchthavenbesluit) om het hoge scenario te kunnen realiseren.

Wat betreft de prognoses zijn verder de volgende opmerkingen te maken die kunnen leiden tot een overschatting van het aantal passagiers:

- De berekeningen van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen gaan uit van een hoog groei scenario (Global Economy uit de WLO studie van de planbureaus). Dit is een hoog groeiscenario wat betreft economie en demografie. Het berekende aantal inwoners en arbeidsplaatsen in de catchment area zit daarmee aan de bovenkant van de te verwachten bandbreedte.
- De ontwikkeling van Lelystad als regionale luchthaven zou op de langere termijn een negatieve invloed kunnen hebben op het vervoervolume. In de onderbouwing is aangenomen dat dit niet voor 2020 zal gebeuren, hoewel hierover nog geen besluitvorming is geweest. In de gekozen systematiek betekent dit dat er ook na 2020 geen rekening is gehouden met de ontwikkeling van Lelystad, want er is een vast groeipercentage gehanteerd. Gezien het Aldersakkoord en nationale luchtvaartbeleid is het te verwachten dat op termijn Lelystad luchthaven ontwikkeld wordt in een scenario waarin de luchtvaart blijft groeien. De economische onderbouwing richt zich op het jaar 2034. De vraag of dat in het jaar 2020 al het geval is, is dan niet relevant: op termijn is het aannemelijk dat Lelystad in een hoger groeiscenario een concurrent wordt van luchthaven Twente. Juist tussen 2020 en 2034 wordt in het lage scenario een hoge groei voorzien.
- Er is aangenomen dat Münster geen grote concurrent wordt, onder meer omdat de baanverlenging daar voorlopig niet doorgaat. Als er te zijner tijd toch een baanverlenging zou komen, ontstaat extra concurrentie.
- Op dit moment is er in Duitsland sprake van een tickettax, waardoor luchthavens net over de grens aantrekkelijk zijn voor Duitsers. Als dit op termijn verandert, dan verdwijnt dit concurrentievoordeel voor Twente.

Er zijn ook aannames die kunnen leiden tot een onderschatting:

- De prognose lijkt geheel gebaseerd te zijn op het aantal vertrekkende passagiers uit Nederland en Duitsland. Hoewel het aannemelijk is dat Twente vooral een vertrekluchthaven is, kan verwacht worden dat er wel deels passagiers uit het buitenland gebruik maken van de luchthaven voor zakelijk bezoek, conferenties of om sociaal-recreatieve motieven (toerisme, vriendenbezoek ed.).
- Vanaf 2018 wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei van het aantal passagiers van rond de 2,9%. Dit is in lijn met de middelhoge (TM) en middellage (SE) scenario's voor Schiphol zoals ze berekend zijn met Aeolus model (Significance en SEO, 2008). De ervaring van de afgelopen jaren leert dat als een regionale luchthaven er succesvol in slaagt carriers aan te trekken de groeipercentages al gauw hoger liggen.

Per saldo wegen de negatieve en positieve aspecten in het lage scenario in redelijke mate tegen elkaar op.

De voorgestelde openingsuren komen overeen met die van andere luchthavens en lijken voldoende aantrekkelijk voor luchtvaartmaatschappijen. Wel geldt dat met de voorgestelde openingsuren dus geen concurrentievoordeel wordt gehaald ten opzichte van de concurrentie.

Gegeven de lage potentie die ASM zag (31 duizend ton in 2034) en de recente negatieve ontwikkelingen in de markt voor luchtvracht lijkt de aanname dat er op korte en middellange termijn geen markt is voor vrachtluchten een realistisch uitgangspunt.

Conclusies

- Het lage scenario is zeker op langere termijn te beschouwen als een basisscenario en geeft een plausibel beeld van te verwachten vervoervolumes. Dit is daarom geschikt om de economische onderbouwing op te baseren.
- Voor het lage scenario geldt dat de onzekerheid groot is: het vervoervolume zou fors lager, maar ook fors hoger kunnen uitvallen. Het werken met scenario's is een goede methode om deze onzekerheden in beeld te brengen. Er is een hoog scenario doorgerekend, dan zou ook een laag scenario doorgerekend moeten worden om de gevoeligheden en bandbreedtes in beeld te brengen.
- Voor het hoge scenario geldt dat het op dit moment niet aannemelijk is dat dit gerealiseerd wordt.
- De voorgestelde openingstijden zijn in principe voldoende aantrekkelijk voor luchtvaartmaatschappijen.

3 Financiële analyse en risico's

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is, is het lage scenario het meest opportuun voor het aangeven van de economische effecten op de lange termijn. Indien er een bandbreedte gehanteerd zou worden, had er ook een lager scenario doorgerekend moeten worden. De in dit hoofdstuk genoemde effecten hebben daarom betrekking op het lage scenario.

3.1 Aanpak en resultaten

Er zijn zowel inkomsten uit luchthaven- en passagiersgelden, de exploitatie van voorzieningen (horeca, winkels, parkeren) en de exploitatie van vastgoed en terreinen. In de business case zijn overigens maar beperkte inkomsten opgenomen voor het bedrijventerrein (op basis van al verhuurde terreinen en gebouwen).

De resterende toegezegde bijdrage van diverse overheden is blijkens de onderbouwing 16,2 miljoen euro. Deze zijn als financiering meegenomen in de business case. Verder wordt een deel van de leningen door ADT gegarandeerd, waardoor een deel van de risico's uiteindelijk bij de aandeelhouders (overheden) terechtkomt. Hiertegenover staat een risicopremie en het uitgangspunt dat het eigendom van de gronden bij ADT blijft. Verder is de afspraak gemaakt dat het ministerie van EZ, de provincie Overijssel en de gemeente Enschede – onder voorwaarden – bereid zijn om risicodragend te participeren in de exploitatiemaatschappij. PPM Oost zal daarbij als beheerder van de financiële middelen optreden. De voorziene financiering van deze participatie gebeurt voor 50% door het ministerie van EZ (€ 2,5 miljoen) en voor 50% door lokale en regionale overheden (€ 2,5 miljoen). Het ministerie van IenM draagt voor de eerste 5-7 jaar – onder voorwaarden – een deel van de tekorten voor de luchtverkeersleiding tot een maximum van € 4,6 miljoen (Min. van IenM & EZ, 2013).

Of de bijdragen van overheden verenigbaar is met de Europese richtlijnen inzake staatssteun wordt getoetst door de Europese Commissie.

Gegeven het aanvankelijk lage passagiersaantal in het lage scenario is er in de eerste jaren sprake van een negatief exploitatieresultaat. Vanaf 2022 (ruim 500 duizend passagiers) is er sprake van een positieve vrije kasstroom in het lage scenario. Uit de gepresenteerde cijfers blijkt niet wat het rendement is op de investeringen - er worden ook geen netto-contante waarden gepresenteerd.

3.2 Beoordeling

In aanvulling op de gegevens uit de economische onderbouwing zijn de vertrouwelijke business case en onderliggende cijfers ter beschikking gesteld. Deze zijn niet in detail getoetst, maar worden hier beoordeeld op plausibiliteit.

Inkomsten

Er is sprake van een concurrerende prijsstelling (tarieven liggen lager dan andere regionale luchthavens in Nederland), wat nodig is om het beoogde aantal passagiers aan te trekken. De

overige inkomsten komen met name uit parkeren, verder zijn er retail- en inkomsten uit het bestaande c.q. reeds verhuurde vastgoed. Veiligheidshalve zijn er geen inkomsten uit de rest van het bedrijventerrein of ander vastgoed ingecalculeerd. Al met al zijn de inkomstenposten de gebruikelijke en oogt de orde van grootte plausibel.

Kosten

Bij luchthavens is er sprake van relatief hoge vaste kosten die relatief onafhankelijk zijn van het aantal passagiers. Het gaat daarbij om de investeringen in de terminal, de rest van het terrein, de landingsbaan en brandweer. Deze vaste kosten worden voor een deel gedekt door overheidsbijdragen. Ook worden voor een substantieel deel door overheden gegarandeerde leningen uitgegeven, wat leidt tot een lage rente en daarmee lage financieringskosten. Ook is aangenomen dat de kosten voor de luchtverkeersleiding de eerste jaren door de overheid gedragen worden. De toezegging van de minister gaat over de eerste vijf jaar, in de business case is aangenomen dat hierna gebruikers deze kosten dragen. Onduidelijk is of die daartoe bereid zijn, aangezien dit voor hen tot een kostenstijging kan leiden. Dit is daarmee een optimistische aanname.

Hoewel de gepresenteerde tarieven vaststaan, is bekend dat in praktijk om luchtvaartmaatschappijen te trekken bijvoorbeeld kortingen op gebruik van voorzieningen of bepaalde kosten opgenomen worden (bijvoorbeeld hogere dan aangenomen marketingkosten). Dit zou per saldo tot lagere inkomsten of hogere kosten kunnen leiden. De aanname is dat de kosten voor verkeersleiding na 5-7 jaar door de carriers worden betaald. Dit kan leiden tot hogere gebruikstarieven voor de carriers, waarvan de effecten in de business case onduidelijk zijn.

Het is zonder meer gedetailleerde analyses niet aan te geven of de kosteninschattingen plausibel zijn. Een vuistregel zegt dat exploitatie van een regionaal vliegveld ruwweg vanaf 1-1,5 miljoen passagiers rendabel is (Decisio, 2008), uit de studie van Stratagem (2011) blijkt dat er minimaal 2 miljoen passagiers moeten zijn voor een kostendekkende exploitatie. Het lijkt dan optimistisch ervan uit te gaan dat de exploitatie al kostendekkend is bij een aantal van 500 duizend passagiers. Het kostenniveau lijkt dan ook optimistisch ingeschat. Gegeven het feit dat een deel van de vaste kosten door overheden gedekt worden zou het lage scenario gegeven deze vuistregels op termijn net rendabel kunnen zijn (ruim een miljoen passagiers in 2033).

Risico's voor overheden

De bijdragen en risicoafdekking door overheden is gegeven de business case nodig om de luchthaven aantrekkelijk te maken voor de exploitant.

In de economische onderbouwing en het verder aangeleverde materiaal is een kwalitatieve risicoanalyse opgenomen. Er ontbreekt echter een kwantitatieve 'what-if' analyse over hoeveel financiële risico's overheden lopen indien bijvoorbeeld het aantal passagiers of de kosten tegenvallen. Aanbevolen wordt dergelijke kwantitatieve 'what if' analyses uit te voeren, zodat er betere beslisinformatie beschikbaar is.

Conclusie

- Het saldo aan kosten en opbrengsten lijkt optimistisch ingeschat. Het is op basis van algemene vuistregels niet aannemelijk dat een luchthaven al met 500 duizend passagiers kostendekkend kan opereren.

- Wel zou in het lage scenario - waar de financiële onderbouwing op is gebaseerd - de exploitatie op termijn rendabel kunnen zijn. Voorwaarde is dan dat de publieke bijdrage en garantiestelling ingebracht worden en overheden risicodragend participeren.
- Er zijn geen kwantitatieve 'what-if' analyses gemaakt van de effecten van risico's en onzekerheden op de mate waarin overheden risico lopen bij tegenvallende kosten of passagieraantallen.

4 Maatschappelijke economische betekenis

Dit betreft de effecten op de regionale en nationale werkgelegenheid, het effect op het vestigingsklimaat, de waardering van de verbeterde bereikbaarheid (en kortere reistijden), de effecten op toerisme en de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

4.1 Bereikbaarheidseffect

Resultaten

Door de heropening van de luchthaven hoeven reizigers minder ver te reizen naar een luchthaven. Mede hierdoor worden ook extra reizigers aangetrokken die voorheen niet reisden. Dit bereikbaarheidseffect is in beginsel het belangrijkste welvaartseffect dat een doorwerking heeft in de rest van de economie. Als zakelijke reizigers (naar verwachting zo'n 20% van de passagiers) sneller en goedkoper kunnen reizen, betekent dit dat bedrijven hierdoor efficiënter functioneren. Hierdoor stijgen winsten en productiviteit. Mensen kunnen verder goedkoper en sneller een gewenste bestemming bereiken, waardoor ze vaker en tegen lagere kosten bijvoorbeeld op vakantie kunnen.

Dit wordt gewaardeerd door het in geld uitdrukken van de kortere reistijd en reiskosten. Dit is alleen gedaan voor Nederlandse reizigers omdat de onderbouwing betrekking heeft op het nationale schaalniveau. Conform de economische theorie wordt aan nieuw gegenereerde reizigers de helft van de berekende reistijdwinst toegekend. Dit betreft een zogeheten contante waarde oftewel het opgetelde effect voor een lange tijdsperiode, waarbij gebruik gemaakt wordt van een discontovoet.

Voor het lage scenario is het in geld uitgedrukte effect 76 miljoen euro. als contante waarde over een periode van 100 jaar oftewel naar schatting 4-5 miljoen per jaar. Hierbij is uitgegaan van de tijdwaardering voor een automobilist.

Beoordeling

De in de onderbouwing toegepaste methode is conform de voorschriften zoals ze bijvoorbeeld gelden voor maatschappelijke kosten-batenanalyses.

Als we als controleberekening in het lage scenario uitgaan van 600 duizend Nederlandse passagiers waarvan de helft nieuw is, betekent dit dat er per passagier zo'n 10 euro aan reistijdwinst berekend is. Ervan uitgaande dat de meeste passagiers in de omgeving van de luchthaven wonen en dus relatief veel reistijdwinst hebben, is dit een plausibel bedrag. Als echter de tijdwaardering in de luchtvaart gebruikt wordt (zoals ook vaak gebeurt), is de waardering al gauw een factor 3 hoger. Het bereikbaarheidseffect voor passagiers zou dan rond de 200 miljoen euro bedragen.

4.2 Werkgelegenheid

Resultaten

Er is gebruik gemaakt van algemene kentallen die aangeven hoeveel werkgelegenheid er gerealiseerd wordt per passagier en ton vracht. Er wordt onderscheid gemaakt naar 3 typen werkgelegenheid:

1. Directe werkgelegenheid - dit is op de luchthaven en bij de carriers.
2. Indirect achterwaartse werkgelegenheid - dit is bij toeleveranciers.
3. Indirect voorwaartse werkgelegenheid - dit is extra werkgelegenheid bij (niet luchtvaartgerelateerde) bedrijven die zich vestigen dankzij de luchthaven.

Er wordt een bandbreedte voor de voorwaartse werkgelegenheid gehanteerd van 0 -50% van het gebruikte kengetal. Dit type werkgelegenheid leidt altijd tot veel discussie en is moeilijk ex ante aan te tonen. Daarom is het gebruikelijk de voorwaartse effecten uiteindelijk niet mee te nemen als de uiteindelijke werkgelegenheidseffecten gepresenteerd worden. Eventueel worden deze afzonderlijk gepresenteerd. In dit geval geldt bijvoorbeeld dat Twente met name een luchthaven is waar mensen vertrekken naar toeristische bestemmingen. Het is de vraag in hoeverre dit het vestigingsklimaat voor bijvoorbeeld het technologiecluster in de regio significant beïnvloedt, en wel in zodanige mate dat er extra activiteiten aangetrokken of gegenereerd worden.

In Twente is de bruto werkgelegenheid in de onderbouwing 945 FTE in het lage scenario in het jaar 2034. Op nationaal niveau is dit in dezelfde orde van grootte: 990. De indirecte voorwaartse effecten zouden nog op kunnen lopen tot bijna 300 FTE in 2034. In het employment plan van de exploitant (Vliegveld Twente, 2013) wordt tevens een tijdelijk effect van 190 arbeidsjaren genoemd tijdens de investering. Dit is niet overgenomen in de onderbouwing van ADT.

Beoordeling

De gebruikte kengetallen zijn de gebruikelijke in de situatie waarin er geen vliegtuigen permanent gestationeerd zijn (zie bijv. BCI, 2009). Wel geldt hierbij de kanttekening dat door een stijging van de arbeidsproductiviteit het aantal banen in de loop der tijd afneemt. De genoemde kengetallen hebben betrekking op de huidige situatie, niet zozeer die in 2034. In de zogeheten Welvaart en Leefomgevingsscenario's van de planbureaus wordt op lange termijn uitgegaan van een jaarlijkse productiviteitsstijging voor de gehele economie van 1,2-2,1% in een laag respectievelijk hoog groeiscenario. Dit betekent dat jaarlijks 1,2-2,1% minder mensen nodig zijn om dezelfde 'productie' te genereren. In de luchtvaart is de afgelopen jaren bijvoorbeeld veel productiviteitswinst geboekt door het boeken en inchecken via internet. Ook de overhead bij luchtvaartmaatschappijen en luchthavens is sterk afgenomen. Er is geen reden aan te nemen dat die productiviteitswinst in de komende tijd lager dan gemiddeld zal zijn.

Bij een productiviteitsstijging van 1,5% per jaar, is het aantal banen in 2034 ruim 25% lager. De gehanteerde kengetallen dienen daarom met dit percentage verlaagd te worden om het effect in 2034 in te schatten.

De gebruikte methode is de gebruikelijke bij economische effectrapportages en KBAs. Allereerst wordt op regionaal niveau een bruto-effect bepaald. Voor de achterwaartse werkgelegenheid is aangenomen dat de helft in de rest van Nederland terecht komt. Overigens zou ook een deel in Duitsland terecht kunnen komen, hier is niet voor gecorrigeerd. Op nationaal niveau wordt er gecorrigeerd voor de afname van het aantal passagiers elders in het land.

De cijfers in de onderbouwing hebben nadrukkelijk betrekking op de zogeheten bruto-werkgelegenheid. Doordat er nieuwe werkgelegenheid gerealiseerd wordt, zal dit echter deels ten

koste gaan van werkgelegenheid elders. Dit omdat er niet voldoende gekwalificeerde medewerkers zijn, zodat zonder luchthaven deze mensen elders zouden werken. Er treedt daardoor verdringing op op de arbeidsmarkt - wel wordt de arbeidsproductiviteit hoger. Meestal wordt aangenomen dat op lange termijn er geen werkloosheid is onder hoger opgeleiden, zodat onder deze groep uiteindelijk geen werkgelegenheid gecreëerd wordt. Bij lager opgeleiden is er wel sprake van werkloosheid. Bij deze groep is dan geen sprake van volledige verdringing en wordt wel netto-werkgelegenheid gecreëerd. Deze correctie is in het achtergrondrapport van Ecorys goed toegepast, maar is niet overgenomen in de onderbouwing. Aan netto werkgelegenheid gaat het om (Ecorys, 2013):

- Netto 270 banen voor Nederland als geheel. Rekening houdend met de bovengenoemde arbeidsproductiviteitsstijging betreft het ongeveer 200 banen in 2034.
- Voor Twente gaat het om 255 banen. Rekening houdend met de arbeidsproductiviteit gaat het om ongeveer 190 banen in 2034.

Het netto aantal banen voor voorwaartse werkgelegenheid is maximaal 60 in 2034.

Zoals gebruikelijk zijn in de onderbouwing alleen structurele effecten meegenomen en dus geen tijdelijke werkgelegenheid. Of dit tijdelijke effect zich daadwerkelijk voordoet en er geen sprake is van verdringing is sterk afhankelijk van de marktsituatie in de bouw ten tijde van de investering.

4.3 Overige effecten: bedrijventerrein, toerisme

Resultaten

Over het ontwikkelen van het bedrijventerrein wordt geconcludeerd dat gezien de recente economische ontwikkelingen en beperkte vraag naar ruimte, het de vraag is of andere locaties vooralsnog niet voldoende capaciteit hebben om aan de vraag naar luchthavengerelateerde bedrijvigheid te voldoen.

Wat betreft effecten op toerisme wordt er geconcludeerd dat er weinig negatieve effecten op de regio zullen zijn door de geluidsoverlast. Indien deze op een bepaalde specifieke locatie relatief groot is, zullen wellicht activiteiten zich verplaatsen maar het netto effect zal beperkt zijn. Anderzijds wordt ook de potentie voor inkomend toerisme als beperkt ingeschat.

Beoordeling

Op korte en middellange termijn is er waarschijnlijk ruimte voldoende in de regio om aan de vraag naar ruimte te voldoen. Ook de analyse van de redenen waarom er eind 2012 geen biedingen binnen gekomen zijn geeft aan dat een rendabele exploitatie van het terrein gegeven de huidige marktomstandigheden moeilijker is dan eerder voorzien (ADT, 2013a). In de business case van de exploitant zijn dan ook maar beperkt inkomsten uit het luchthaventerrein opgenomen.

Dat neemt niet weg dat de ontwikkeling van de luchthaven tot extra ruimtevraag zal leiden. De grondexploitatie van andere terreinen buiten het luchthaventerrein verbetert dan.

De conclusies over toerisme zijn plausibel. De positieve en negatieve effecten zullen naar verwachting per saldo niet groot zijn.

Conclusies

Bereikbaarheidseffect

De berekeningen in de onderbouwing zijn plausibel. In het lage scenario is de in geld uitgedrukte reistijdwinst 76 miljoen euro (contante waarde). Dit is de onderkant van de bandbreedte. Bij gebruik van andere kengetallen kan dit oplopen tot 200 miljoen euro.

Werkgelegenheid

De wijze van berekenen en de gebruikte kengetallen zijn gebruikelijk en algemeen geaccepteerd. Aangezien in de economische onderbouwing effecten ver in de toekomst (2034) gepresenteerd worden zou rekening gehouden moeten worden met een stijging van de arbeidsproductiviteit van rond de 25%. De netto-werkgelegenheid is uiteindelijk het meest relevant. De netto-werkgelegenheid is dan naar schatting 190 FTE in Twente en 200 voor Nederland als geheel aan directe en achterwaartse werkgelegenheid in het lage scenario in 2034. Eventuele voorwaartse werkgelegenheid zou maximaal 60 banen extra kunnen genereren. Een beperkt deel van deze banen zou ook over de grens terecht kunnen komen, zodat het netto effect voor Nederland lager is.

Overig

De positieve effecten van het bedrijventerrein zijn waarschijnlijk beperkt, aangezien elders in de regio voldoende ruimte is. De ontwikkeling van de luchthaven kan wel leiden tot extra ruimtevraag in de omgeving en daarmee een positief effect hebben op de grondwaarde en grondexploitatie van andere terreinen. De negatieve effecten op toerisme door de geluidsoverlast en de positieve effecten van inkomend toerisme zijn waarschijnlijk relatief beperkt.

5 Conclusie

De vervoerwaarde- en daarmee overige analyses van luchthaven Twente zijn relatief lastig te maken en te beoordelen, aangezien er nu geen luchthaven geëxploiteerd wordt. Er is dus geen vraag en analyse van een specifieke catchment area waarvan uitgegaan kan worden. De analyses laten zien dat de unieke catchment area beperkt van omvang is. Bovendien ligt deze deels over de grens, wat een extra belemmering is voor potentiële passagiers uit Duitsland. De luchthaven zal dan ook sterk moeten concurreren met andere luchthavens. Dit geldt zeker als ook Lelystad ontwikkeld wordt tot volwaardige regionale luchthaven.

Voor het hoge scenario geldt dat het op dit moment niet aannemelijk is dat dit gerealiseerd wordt. Daarom wordt geadviseerd in de besluitvorming wat betreft de economische effecten uit te gaan van het lage scenario.

De effecten die in de economische onderbouwing uitgewerkt worden zijn de gebruikelijke bij het nemen van luchthavenbesluiten over regionale luchthavens. Ook de diepgang is in lijn met analyses bij eerder genomen besluiten. In de voorgaande hoofdstukken zijn bij diverse effecten opmerkingen gemaakt over de orde van grootte en de plausibiliteit. Aanbevolen wordt bij de onderbouwing van het eventuele luchthavenbesluit met deze op- en aanmerkingen rekening te houden.

Literatuur

ADT, 2013, Economische betekenis van de ontwikkeling en exploitatie van Luchthaven Twente, versie 4.0 (definitief) dd. 28 november 2013.

ADT, 2012a, Geen bieding voor exploitatie Luchthaven Twente, nieuwsflits per mail 4 december 2012.

ADT, 2013a, Waarom geen biedingen?, notitie dd. 8 februari 2013.

ASM, 2013, A Network Development and Traffic ; Forecast for Twente Airport, versie maart 2013.

BCI, 2009, Nut en noodzaak vervoersmix MAA.

Decisio, 2008, Follow up van Aldersadvies, Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van diverse Spreidingsalternatieven.

Del Canho & Engelfriet, 2008, Multi-functionele luchthaven, Eindrapport 19 december 2008.

Ecorys, 2013, Economische Effecten Luchthaven Twente; Actualisatie; Update augustus 2013, versie 9 augustus 2013.

Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente BV, 2013, Employment Plan Vliegveld Twente, versie dd. 16 mei 2013.

LEK, 2008, Twente Airport; Demand Analysis and Evaluation.

Ministeries van IenM & EZ, 2013, Afspraken rijksbijdrage luchthaven Twente en vervolgproces, brief aan ADT dd. 23 mei 2013, kenmerk IenM/BSK-2013/91567.

Provincie Overijssel, 2010, Passenger Numbers for Twente Airport, versie 16 juni 2010.

SEO, 2010, The Passenger Potential of Twente Airport.

Significance en SEO, 2008, Actualisering ontwikkeling Schiphol tot 2020-2040 bij het huidige beleid.

Strategem, 2011, Business Case en Ruimtelijke Economische Structuur Lelystad Airport.