

Luchthavens Deurne en Oostende

Onderzoek naar de juridische, financiële en boekhoudkundige aspecten van het Vlaamse luchthavenbeleid en de legaliteit van de uitvoering ervan.

Dit onderzoek werd uitgevoerd door de vzw Bond Beter Leefmilieu (BBL), de vzw WILLO (Werkgroep rond de Impact van de Luchthaven Oostende op de Omgeving) en Burgerplatform Vliegerplein (Deurne) vertegenwoordigd door de vzw Verlenging Nooit (Boechout-Vremde) om de nieuwe Vlaamse regering te wijzen op:

- de onorthodoxe financiële constructies binnen de nieuw gecreëerde vennootschappen voor de ontwikkeling en exploitatie van de luchthavens Deurne en Oostende (LOM/LEM-constructie)¹ ;
- de vermoedelijk illegale uitvoering van het luchthavenbeleid door de uitvoerende macht.

En hierbij tevens de nieuwe regering te verzoeken om:

- de lopende subsidieovereenkomsten niet te vernieuwen;
- voor de in bewoond gebied gelegen luchthaven van Deurne een uitdoofscenario uit te werken;
- voor de luchthaven van Oostende een reconversie te plannen naar een 's nachts gesloten kleinere luchthaven met ingekorte banen;
- met betrekking tot onze toekomstige generaties oog te hebben voor de bezorgheden van het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Gezien de ernst en de draagwijdte van de uit het onderzoek voortvloeiende bevindingen hebben de 3 voornoemde actiegroepen tevens besloten om een advocaat aan te stellen om namens hen bij de Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel aangifte te doen van vermoedelijk strafrechtelijke feiten.

¹ LEM/LOM-decreet:

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=2008071082&table_name=wet&&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)#tablematiere](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=2008071082&table_name=wet&&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=(text+contains+(%27%27))#tablematiere)

Samengevat:

Het luchthavenbeleid van de Vlaamse regering voorzag dat een privatisering de regionale luchthavens van Oostende en Deurne rendabel zou kunnen maken. Daarvoor zette zij een constructie op via het zogenaamde LEM/LOM-decreet met enerzijds een Luchthaven **O**ntwikkelings **M**aatschappij (LOM) en anderzijds een Luchthaven **E**xploitatie **M**aatschappij (LEM). De LOM – een nv van publiek recht – zou eigenaar worden van alle infrastructuur en de daarmee verbonden onroerende goederen en rechten. De LEM – een nv van privaat recht – zorgt via een concessieovereenkomst voor de exploitatie. De LOM verbindt zich ertoe om gedurende de volledige looptijd van deze concessies alle investeringen in de infrastructuur alsook alle groot onderhoud ervan voor zijn rekening te nemen. Daarbovenop subsidieert de regering ook specifieke uitgaven van de LEM. De LEM betaalt op haar beurt een concessievergoeding voor de exploitatie van de luchthaven en de instandhouding van de infrastructuur.

In 2013 werd een internationale aanbesteding uitgeschreven voor de uitbating van beide luchthavens, waarop slechts één kandidaat-exploitant reageerde: het Franse EGIS.

Om dit bedrijf finaal over de streep te trekken, werd een (zeer lage) concessieovereenkomst en een (zeer hoge) subsidieovereenkomst overeengekomen. Beide overeenkomsten werden in 2013 goedgekeurd en ondertekend. De eerste loopt over 25 jaar. De laatste loopt formeel af eind 2019.

Ondanks een gedeeltelijke geheimhouding van de overeenkomsten konden wij uit de neergelegde jaarrekeningen van de vennootschappen LOM Oostende-Brugge NV en LOM Antwerpen NV (de ontvangers) opmaken wat de privé-partner EGIS betaalt voor het gebruik van beide luchthavens ².

Deze concessievergoedingen zijn onwaarschijnlijk laag. Zo betaalt de privépartner in Antwerpen gemiddeld ongeveer 250.000 euro per jaar voor een volledig uitgeruste luchthaven van 188 ha, met bijhorende infrastructuur en duizenden vierkante meter gebouwen. Met andere woorden, net zoveel als de jaarlijkse huurprijs van een winkel van 100 m² op de Meir in Antwerpen.

De Vlaamse regering probeert deze concessievergoeding als “marktconform” voor te stellen. Daarvoor zet zij ook middelen in die **decretaal niet toegelaten lijken**. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat zij deze toestand aan de openbaarheid tracht te onttrekken.

Daarom brengen we deze feiten bij toepassing van de bijzondere wet van 25 juni 1998 bij wijze van “aangifte van vermoedelijk strafbare feiten” onder de aandacht van de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel.

De subsidieovereenkomst vormt naar onze mening eveneens een groot probleem voor de Europese mededingingsautoriteit. En dit zowel wat de grootte van het bedrag als wat de aanvaardbaarheid van het bedrag – als verantwoorde staatssteun – betreft.

Zo is het belangrijk er op te wijzen dat de **jaarlijks verstrekte subsidies bijna het dubbele bedragen van de door de Franse privépartner verwezenlijkte aeronautische jaaromzet** (luchthaventaksen, landingsrechten enz.). Tegenover een geraamde gecumuleerde (2015-2017) aeronautische omzet van beide LEM's van ongeveer 17 000 000 euro wordt in de neergelegde jaarrekeningen een gecumuleerde exploitatievergoeding vermeld van 32 676 957 euro ³.

Anderzijds moet ook de aandacht worden gevestigd op het feit dat er tot op heden **nog steeds geen aangifte is gebeurd aan Europa van de door de Vlaamse regering verstrekte staatssteun**, alhoewel deze volgens de Europese richtlijnen “op voorhand voor elke uitkering” zou moeten geschieden.

Er werden wel reeds verschillende ‘prenotificaties’ gedaan, een soort aftoetsen bij de EU hoever men zou kunnen gaan. Maar daar is het tot nu toe bij gebleven, niettegenstaande alle beloften in de commissie mobiliteit van het Vlaamse Parlement.

² Jaarrekeningen van de LOM's, neergelegd bij de balanscentrale van de NBB

³ Jaarrekeningen van de LEM's, neergelegd bij de balanscentrale van de NBB

Onderzoek naar de “marktconformiteit” van de concessievergoeding

De luchthaven van Oostende heeft volgens het “waarderingsbesluit”, dat bij de akte van kapitaalsverhoging van LOM Oostende-Brugge NV gevoegd werd een waarde ‘Fair value in continued use’ van 192 029 600 euro.⁴ De vergoeding bedraagt in 2017 echter slechts 226 943 euro. Geen enkele bedrijfsleider zou tevreden zijn met een opbrengst van 0,12% voor een dergelijke investering, terwijl hij ook nog eens alle grote kosten, zoals overlaging van de startbaan en dies meer, zelf moet dragen waardoor zijn return zelfs negatief wordt.

In Deurne geeft het ter griffie neergelegde ‘waarderingsbesluit’ een bedrag aan van 115 367 000 euro⁵. Met een concessievergoeding in 2017 van 236 563 euro gaat het om een vergoeding van 0,21% op de gebruikte investering. Ook hier dient de verhuurder LOM Antwerpen NV bijkomend zelf grote kosten te dragen.

Ook de inspecteur van Financiën bevestigde in zijn verslag⁶ dat een hoge waardering van de luchthavens bij de inbreng een probleem zou kunnen vormen bij de beoordeling of de staatssteun aan beide luchthavens gerechtvaardigd is. Met het uitdrukkelijke idee om voor dit ‘probleem’ een alternatieve oplossing te construeren, besloot de Vlaamse regering **de waarde van de gronden “uit de boeken te houden”**. Ons onderzoek doet vermoeden dat dit gebeurde met de bedoeling om Europa te misleiden en op deze wijze de regels van “Unietrouw” te omzeilen (*zie ook voetnoot 9 op pagina 5*).

In oktober 2014 werd door de uitvoerende macht, de Vlaamse regering dus, het decreet gestemd door de wetgevende macht naast zich neergelegd. De Vlaamse regering zette inderdaad **een nieuwe constructie op met opstalrecht en erfpacht**. Deze constructie was op de dag dat ze werd opgezet echter **decretaal niet toegelaten** omdat het decreet voorzag dat alle onroerende goederen, waaronder ook de gronden, moesten worden ingebracht in de LOM’s.

Hoe is dit in zijn werk gegaan? Op 24 oktober 2014 bood een afgevaardigde van de Vlaamse regering zich bij de notaris aan met twee volmachten, om slechts het “recht van opstal” in te brengen bij de geplande kapitaalsverhogingen en niet de volledige luchthavens van Oostende en Deurne, zoals opgelegd door het LEM/LOM-decreet. Bovendien zal de afgevaardigde van de Vlaamse regering nog twee bijkomende akten laten verlijden om gronden in erfpacht te geven, terwijl deze actie door geen enkel stuk gemandateerd is. Deze volmachten bevinden zich in de griffiedossiers van de Rechtbank van Koophandel te Brussel.⁷ Ze zijn weliswaar ondertekend maar **niet gedateerd** en waren sowieso slechts uitvoerbaar na publicatie in het Belgisch Staatsblad, wat niet gebeurde. De notaris liet na om de uitvoerbaarheid van deze volmachten te verifiëren en stelde dus niet vast dat de gevolmachtigde afgevaardigde over geen enkel mandaat beschikte om de opstal- en erfpachtconstructie bij authentieke akte te laten bekrachtigen.

De Vlaamse regering poogde dit naderhand te verdoezelen door in het LEM/LOM-decreet een tekstaanpassing door te voeren. Die werd via een regeringsamendement in de tekst opgenomen. Dit regeringsamendement werd ingediend nadat alle bevoegde commissies reeds hun zeg hadden gedaan. Daardoor werd het decreet snel voor het kerstreces van 2014 goedgekeurd zonder feitelijke en/of wezenlijke kennisname door de parlementsleden. Het amendement dat toelaat om “de grondzate” niet in te brengen, verkreeg kracht van wet op 3 februari 2015 door publicatie in het Belgisch Staatsblad. Het werd uitvoerbaar met terugwerkende kracht tot 1 januari 2014.

⁴ Onderdeel van de akte van kapitaalsverhoging van LOM Oostende-Brugge NV van 24 oktober 2014

⁵ Onderdeel van de akte van kapitaalsverhoging van LOM Antwerpen NV van 24 oktober 2014

⁶ Verslag Inspectie van Financiën d.d. 14/10/2014

⁷ Het gaat meer bepaald om de ondertekende, maar niet-gedateerde regeringsbesluiten gehecht aan de authentieke akten van kapitaalsverhoging van LOM Oostende-Brugge NV en LOM Antwerpen NV van 24 oktober 2014 neergelegd ter griffie van de Rechtbank van Koophandel te Brussel op 31 oktober 2014.

Pas na 3 februari 2015 kon men bijgevolg de ministeriële volmachten publiceren – waardoor ze slechts op dat moment uitvoerbaar zouden worden. Maar er is een probleem: de niet-gedateerde volmachten, die voorkomen in de griffiedossiers, **dragen geen datum en werden reeds eerder doorgevoerd zonder decretale machtiging**. Ze werden bovendien ook nooit als zodanig (zonder datum dus) gepubliceerd.

Naar onze mening, zich goed bewust zijnde van het voorgaande, koos de Vlaamse regering ervoor om nieuwe regeringsbesluiten op te stellen, **ditmaal met datum**, om die akten van oktober 2014 te maskeren. Volgens de briefwisseling die zich in het kanselarijdossier bevindt gebeurde de ondertekening van deze nieuwe en ditmaal wel gedateerde besluiten tussen **23 maart en 8 april 2015**. De datum vermeld boven de handtekeningen is echter **24 oktober 2014**.

Deze laatste vaststelling is de reden waarom we ons genoodzaakt voelden om hiervan melding te maken aan de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel met het verzoek om deze feiten eventueel te willen onderzoeken.

De hiervoor vastgestelde en vermoedelijk illegale acties werden bovendien uitgevoerd – zoals blijkt uit de uitspraken van de afgevaardigde bestuurder van de beide LOM's en de juridische adviseur van de Vlaamse regering – met de bedoeling:

- een privéonderneming sneller inkomsten te bezorgen;
- en de waarde van de grond “uit de boeken” te houden.

De waardebeoordeling van de inbreng van de luchthavens in de beide LOM's

De eigendomsrechten van de gebouwen werden ingebracht in de beide LOM's bij wijze van kapitaalsverhoging. Zoals blijkt uit het voorgaande, werd om redenen die in direct verband stonden met de staatssteunproblematiek, de werkelijke waarde van de gronden uit de boeken gehouden door een “opstal-erfpachtconstructie”.

De waardebeoordeling van een opstalrecht houdt normaal rekening met de huuropbrengsten verbonden aan de ingebrachte goederen. Volgens het LEM/LOM-decreet komen alle rechten na de inbreng toe aan de beide LOM's, dus ook de huuropbrengsten van de verhuurde onroerende goederen.

Deze huren stonden in de vroegere DAB's van de luchthavens (Dienst Afzonderlijk Beheer – uitbating door de overheid) afzonderlijk vermeld in de jaarrekeningen als niet-aeronautische omzet. Zij bedragen op dit ogenblik vermoedelijk om en bij de 1 000 000 euro jaarlijks voor elke luchthaven afzonderlijk.

Ter gelegenheid van de inbreng in natura in de twee LOM's werden verslagen opgesteld door de bedrijfsrevisor en de externe boekhouder van de beide LOM's.⁸ Uit de lezing van deze verslagen blijkt dat geen van beiden laat uitschijnen kennis te hebben van het feit dat de ingebrachte goederen op het ogenblik van de inbreng effectief verhuurd zijn. Wij stellen ons daar vragen bij. Feit is wel dat de inkomsten van de verhuringen enkele maanden voor de inbreng in natura “gratis” werden overgedragen aan de privé-uitbater bij middel van wat zij “derdenovereenkomsten” noemen. Daarbij gaat de huurder akkoord om de huur vanaf een bepaalde datum niet langer meer te betalen aan de beide DAB's maar rechtstreeks aan de privé-uitbaters (de huidige LEM's) van de luchthavens.

De eigenaars van een recht (hier de beide LOM's) mogen dit afstaan aan een derde. Zij moeten dit evenwel opnemen in hun boekhouding. Ook publiekrechtelijke vennootschappen moeten een boekhouding voeren overeenkomstig de Wet van 17 juli 1975. De afstand “om niet” van de huurgelden wordt echter verzwegen in de boekhoudingen van de beide LOM's. Hierdoor worden ook deze “giften”

⁸ Toegevoegd aan de authentieke akten van kapitaalsverhoging van LOM Oostende-Brugge NV en LOM Antwerpen NV van 24 oktober 2014 en neergelegd ter griffie van de Rechtbank van Koophandel te Brussel op 31 oktober 2014.

aan de beide LEM's - ter waarde van ongeveer 1 000 000 euro per jaar - voor Europa verborgen gehouden.

Bovendien moeten deze aan de overgedragen gebouwen verbonden huren in aanmerking worden genomen voor de waardebepaling van de inbreng in natura.

Zowel de bedrijfsrevisor als de externe boekhouder lijken niet over deze gegevens te beschikken en zullen de waardebepaling ten onrechte baseren op de huur die de beide LOM's zouden kunnen ontvangen ingevolge de concessieovereenkomsten en niet op de huren die de LOM's decretaal en als eigenaar burgerrechtelijk toekwamen.

Hierdoor ontstaat een cirkelredenering: een veel te lage en niet-reële waardebepaling van de inbreng moet een al te lage concessievergoeding rechtvaardigen.

Buiten het feit dat de concessievergoeding dus niet "marktconform" is, ontstaat bovendien een verdoken subsidie van ongeveer 1 000 000 euro per jaar en per luchthaven. Deze is dus niet in de boekhoudingen van de beide LOM's opgenomen en derhalve onzichtbaar voor eventuele onderzoekers van de Europese Commissie.

De schending door Vlaanderen van het Unierecht

Vlaanderen heeft zich verbonden - als onderdeel van het Belgische lidmaatschap van de Europese Unie - om het Unierecht na te leven en zeker geen maatregelen te nemen om dit recht te omzeilen⁹.

Uit de verslagen die we konden inkijken, blijkt naar onze mening dat:

- het decreet met betrekking tot de rechten verbonden aan de onroerende goederen overtreden werd door middel van verdoken gehouden "derdenovereenkomsten";
- de grondwaarde van beide luchthavens "uit de boeken gehouden werd" door middel van het opzetten van een "erfpacht-opstalconstructie";
- de Vlaamse regering Europa een rad voor de ogen draait inzake het niet marktconform zijn van de concessievergoedingen voor de beide luchthavens;
- de Vlaamse regering de bedoeling had en heeft, door middel van verdoken subsidies, de te lage concessievergoedingen aan het oog van Europa te onttrekken;
- de verdoken subsidies gecreëerd worden door het niet opnemen in de boekhouding van de naar de uitbater van de luchthavens (LEM's, in casu EGIS) doorgeschoven huurinkomsten. Huurinkomsten die decretaal toekomen aan de verhuurders (de LOM's).

Uit de vastgestelde feiten blijkt dat de uitvoerende machten, met name de Vlaamse regering en bepaalde departementen van het Vlaamse Gewest, een actieve rol speelden en nog steeds spelen in de misleiding van de Europese mededingingsautoriteit met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de Vlaamse staatssteun.

⁹ Unieverdrag Artikel 4:

3. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

*De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en **onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.***

Wij vragen

- Gelet op wat voorafgaat hebben de onderzoekers gemeend voormelde feiten via hun advocaat aan de heer Procureur-generaal te moeten melden. Dit conform de bijzondere wet van 25 juni 1998 die bepaalt dat er slechts één aanspreekpunt is voor het geheel van de vastgestelde feiten, met name de heer Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel;
- Voor wat betreft de subsidieregelingen – inclusief de vastgestelde verdoken subsidies – verzoeken wij de nieuwe regering om de lopende subsidieovereenkomsten niet te vernieuwen. Wij vragen ook om een nieuwe kosten-batenanalyse door het Rekenhof te laten uitvoeren inzake de rentabiliteit van de verstrekte exploitatiesubsidies aan de beide LEM's. Wij verzoeken de nieuwe regering om het Rekenhof ook meteen een onderzoek te laten opstarten naar de aan de beide LOM's verstrekte investeringsubsidies ¹⁰. Dit alles onder meer in het licht van de Europese regels waarbij de beide regionale luchthavens tegen 2024 zelfbedruipend zouden moeten zijn, wat erg betwifelbaar is aangezien hun aeronautische ontvangsten vandaag slechts iets meer dan de helft bedragen van de ontvangen exploitatiesubsidies;
- We verzoeken de nieuwe Vlaamse regering ook om het Rekenhof expliciet te vragen om aandacht en onderzoek te besteden aan de discrepantie tussen de door de Vlaamse regering beweerde totalen van de exploitatiesubsidies en de bedragen opgenomen in de jaarrekeningen van de beide LEM's. Voor de luchthaven van Oostende vermeldt LEM Oostende-Brugge NV, over de boekjaren 2015 tot 2017, **1 966 864 euro méér exploitatiesubsidies** dan de bevoegde minister (voor dezelfde periode) opgeeft ¹¹. Voor de luchthaven Deurne vermeldt LEM Antwerpen NV over dezelfde periode **2 243 227 euro méér** dan de minister opgeeft;
- Wij vragen verder dat het Rekenhof de opdracht zou krijgen om de **schulden** van de Vlaamse regering **aan LOM Antwerpen NV en LOM Oostende-Brugge NV** te onderzoeken en te achterhalen of deze overeenstemmen en als eenduidige schulden afzonderlijk werden geboekt in de jaarrekeningen van de Vlaamse overheid. Volgens de neergelegde jaarrekening per 31/12/2017 van LOM Oostende-Brugge NV (code 9500) bedraagt deze voorlopig in de Vlaamse rekeningen niet teruggevonden schuld **4 111 227 euro**. Volgens de jaarrekening van LOM Antwerpen NV over dezelfde periode bedraagt deze niet teruggevonden schuld **4 774 986 euro**;
- We verzoeken de nieuwe regering om ook de **verdoken – niet geboekte – subsidies** ter waarde van ongeveer 1 000 000 euro per vennootschap en per jaar te doen ophouden. Dit laatste kan worden verwezenlijkt door de Wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen te doen naleven, en dit voor de beide LOM's als vennootschappen naar publiek recht. Het gaat meer bepaald om de gratis afstand van rechten die bij decreet in bezit van de LOM's hadden moeten worden gebracht, maar door derdenovereenkomsten op voorhand werden onttreemd.

¹⁰ Overigens volgens de techniek “open enveloppe”.

¹¹ Antwoord van minister Weyts op schriftelijke vraag nr. 604 van 21 februari 2019 gesteld door Ingrid Pira in het Vlaams Parlement