

Mainportgroei voorbij met internationaal openbaar vervoer

Slim internationaal openbaar vervoer (IOV) biedt:

- uitstekende bereikbaarheid via een passend netwerk
- duurzamer vervoer met eerlijke ticketprijzen
- minder uitstoot, vlieghinder en veiligheidsrisico's

Hilversum, 11 mei 2020
Bijgesteld op 15 juli 2020

Dit rapport is voor het eerst uitgebracht voor de publicatie van de Ontwerp Luchtvaartnota 2020-2050. De bestemmingenanalyse in paragraaf 4.1 van dit rapport is na deze publicatie bijgesteld op 2 juni 2020 op grond van de publieke belangen die de minister van IenW daarin centraal heeft gesteld. Aangezien ook daar de connectiviteit van economisch Nederland voorop staat, behoudt deze bestemmingenanalyse zijn karakter, zij het dat kleine veranderingen optreden in de resultaten van de verkenning. De uitkomsten van de bijgestelde analyse zijn voor zover van toepassing aangepast in dit rapport

Mr dr Hans Buurma
h.buurma@upcmail.nl

Samenvatting

Herstel van de luchtvaart biedt een optimale kans voor verbetering

De terugval van de luchtvaart in Nederland door de coronacrisis heeft zwakten blootgelegd. De KLM hoopt met behulp van staatssteun terug te kunnen keren naar de oude situatie (“business as usual”; BAU), maar dan komen die zwakten onverminderd terug. Dat is ongewenst. Op Schiphol overheerst een onhoudbaar verdienmodel van de luchtvaartsector met flinterdunne marges, dat steunt op belastingvrijstellingen en zeer lage luchthaventarieven. Dit geldt ook voor de KLM. De luchtvaartsector draagt niet bij aan beperking van de opwarming tot anderhalve graad. Die vergt namelijk vermindering van het luchtvaartverkeer, omdat groei de toch al zwakke reductiemaatregelen ineffectief maakt. Er is ook voor de sector zelf een goede reden om dit grondig aan te pakken. Te hoge opwarming tast de wereldwijde economie aan. Dat kan zeer schadelijk uitpakken voor een luchtvaart waarvan de conjunctuurgevoeligheid weer eens duidelijk is gebleken.

Het herstel van de sector zou zich dan ook moeten richten op een meer robuuste, toekomstbestendige en duurzame luchtvaartsector, door de focus selectief te leggen op noodzakelijke vluchten met de meeste toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving en economie. En geen energie te steken in vluchten die wel maatschappelijke kosten veroorzaken, maar nauwelijks maatschappelijke baten. Dan kunnen ook de sterk toegenomen risico’s op het gebied van gezondheid, veiligheid en leefbaarheid van de omgeving substantieel verlaagd worden. De WTL heeft een concept voor internationaal openbaar vervoer (IOV) ontwikkeld dat aan deze fundamentele problemen tegemoet komt en de luchtvaartsector een nieuw toekomstperspectief biedt na de coronacrisis.

Bereikbaarheid, geen mainportgroei

Schiphol is uitzonderlijk groot geworden als mainport. Volgens het advies *Mainports voorbij* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is transport geen topsector meer. Dus is het economisch zinloos om te streven naar een zo groot mogelijke luchthaven met nog veel meer overstappers (transfers). Volgens het kabinet moet de luchthaven voortaan belangrijke economische regio’s in de wereld bereikbaar maken voor onze nationale economie. Het groeiende passagiersvervoer van thuismarkt Nederland staat nu centraal in dit veel selectievere luchtvaartbeleid. Het gaat om zakelijke reizen, maar ‘normaal’ (dus niet buitensporig goedkoop en massaal) toerisme blijft ook mogelijk. Transfers zijn alleen nodig als aanvulling in vliegtuigen die anders grotendeels leeg zouden blijven. Bij meer thuismarktvervoer zijn op den duur steeds minder overstappers nodig en is het zinloos om ook het aantal overstappers te laten toenemen. Daardoor hoeft het aantal vluchten na vermindering niet meer te groeien. Af en toe komt er een voor de economie essentiële bestemming bij, maar de jaarlijkse toename is gering.

De hoeveelheid luchtverkeer kan juist verder verminderd worden door forse afname van extreem goedkope stedenvluchten en vervanging van tienduizenden korte vluchten in Europa door de trein. De ticketprijzen moeten wel eerlijker worden ten opzichte van openbaar grondvervoer. Het internationale openbare vervoer in Europa kan multimodaal worden. Zie de figuur op de volgende pagina. De op de achtergrond ingetekende prognose van het huidige groeiplan van Schiphol is afgeleid uit de WLO-scenario’s van het CPB en PBL in 2015. Daarin is eventuele structurele afname van de vraag-groei als mogelijk langdurig effect van de Coronacrisis nog niet verdisconteerd. Om dezelfde reden kunnen de aantallen vluchten en passagiers in het IOV ook wat lager uitvallen. De verschillen tussen IOV en *business as usual* blijven evenwel gelijk.

In de Ontwerp Luchtvaartnota kiest de minister desondanks voor een volumegroei die vooral de sector ten goede komt en voor internationaal openbaar niet nodig is. Dit bestrijden wij in een zienswijze op het Ontwerp die ook in het Parlement kenbaar is gemaakt.

Internationaal openbaar vervoer met minder vliegverkeer

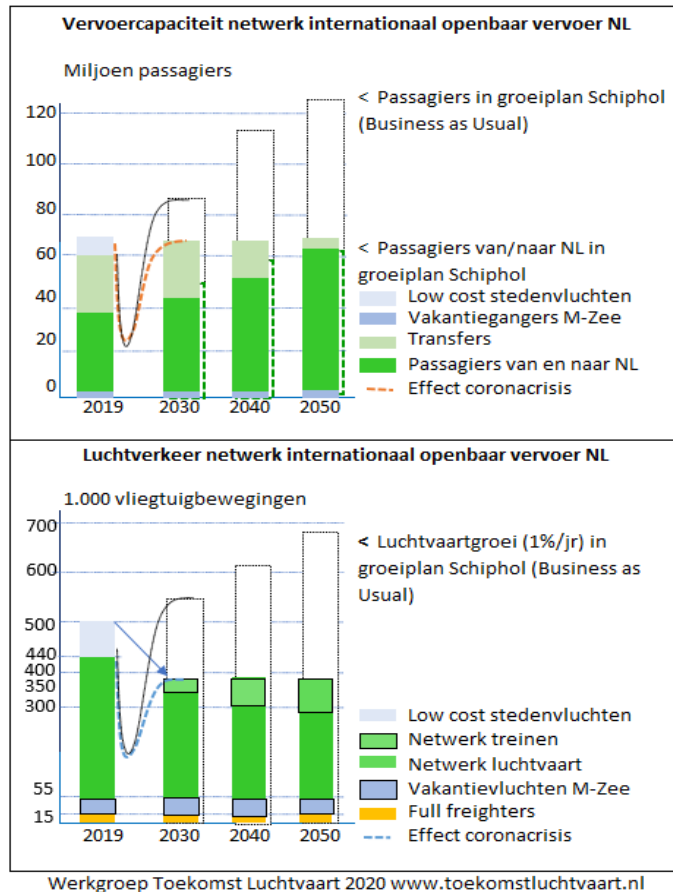
De WTL concludeert na een kwantitatieve verkenning dat Schiphol na de langdurige groei in 2019 enorm veel reservecapaciteit bevatte:

- 26 miljoen transfers, geleidelijk inwisselbaar voor groeiend thuismarktvervoer;
- 89.000 vluchten naar niet-economische bestemmingen ten behoeve van transfers, die niet aan de bereikbaarheid bijdragen en kunnen vervallen zonder schade aan het vestigingsklimaat;
- 30.000 goedkope stedenvluchten voor massatoerisme, die eveneens zonder schade kunnen vervallen;
- tot 2030 circa 40.000 door de trein vervangbare vluchten zonder ingrijpende uitbreiding van het HSL-spoornet in Europa. Na uitbreiding zijn op termijn nog meer vluchten vervangbaar.

De luchthaven hoeft na de terugval in 2020 naar niet meer dan naar ca 381.000 vliegtuigbewegingen per jaar terug te groeien. We hebben deze conclusie verhoogd naar 400.000 vluchten om enige reserve in te bouwen. Er blijft voldoende ruimte beschikbaar voor vrachtluchten en een 'normale' hoeveelheid zonzakantievvluchten naar de Middellandse Zee. Deze voor verplaatsing naar Lelystad in aanmerking komende vakantievvluchten kunnen gewoon op Schiphol blijven.

Daarna is verdere vermindering van vluchten mogelijk vanwege meer inzet van treinen, maar tegelijk is er ruimte voor uitbreiding van het netwerk met nieuwe economische bestemmingen.

Met slim gebruik van deze reserves kan 2% jaarlijkse vraaggroei van thuismarkt Nederland tot na 2050 verwerkt worden, terwijl het luchtverkeer afneemt - met behoud van de economisch nuttige functies en zonder de gevreesde netwerkvershraling.



Hinder en schadelijke uitstoot moeten omlaag

De maatschappelijke impact van Schiphol heeft een omvang gekregen die tot brede kritiek uit de samenleving leidt. De drukte op de luchthaven brengt de veiligheid zodanig in gevaar dat groei bij de huidige baanconfiguratie ongewenst is. De vlieghinder is tot ongekende hoogte gestegen. De groei van Schiphol maakt deel uit van de stikstofcrisis. Nog niet is bekend hoeveel vluchten toelaatbaar zijn bij een natuurvergunning die voor Schiphol verplicht wordt, maar minder dan 500.000 is waarschijnlijk.

Nederland heeft zich verbonden met de klimaatdoelen van 'Parijs' en moet er voor zorgen dat ook de CO₂-uitstoot van luchtvaart in 2050 op nul uitkomt. De luchtvaartgroei tot staan brengen is niet voldoende. Vermindering van de luchtvaart is een noodzakelijke oplossing voor het klimaatprobleem en vrijwel alle andere problemen met de impact van Schiphol.

Terug naar business as usual of selectief Internationaal Openbaar Vervoer invoeren?

De KLM, Schiphol Group en naar thans blijkt ook de minister van IenW streven echter naar het door-
groeien van Schiphol volgens de omvang in 2019. Daardoor zullen de hinder en uitstoot juist toene-
men en op de samenleving afgewenteld worden. De Schiphol Group wil jaarlijks met 1% naar
540.000 vliegtuigbewegingen groeien. Daarna wordt doorgroei voorzien tot bijna 700.000 vliegtuig-
bewegingen in 2050. Zie de op de achtergrond ingetekende prognose in de figuur hierboven. Terwijl
een goede internationale bereikbaarheid van de thuismarkt Nederland niet meer dan 381.00 vlieg-
tuigbewegingen vereist, afgezien van treinverkeer dat aanvankelijk 40.000 en uiteindelijk veel meer
korte vluchten kan vervangen. Toch kunnen bij *business as usual* in 2050 niet méér thuismarktpassa-
giers verwerkt worden dan bij internationaal openbaar vervoer. De aantallen transfers en goedkope
stedenvluchten groeien namelijk mee, zonder economisch of maatschappelijk nut voor Nederland.
Zo wordt de maatschappelijke impact van Schiphol onnodig groter. Ontwikkeling van Schiphol vol-
gens het groei-verdienmodel uit 2019 heeft ten opzichte van internationaal openbaar vervoer geen
voordelen, wel grote nadelen.

Conclusie

Luchtvaartgroei is op Schiphol aantoonbaar onnodig voor de economie en schadelijk voor de samen-
leving. Het groeiplan van Schiphol en IenW als mainport (dus geen topsector of banenmotor) past
niet meer bij de eisen van deze tijd. De enorme reservecapaciteit op Schiphol kan tientallen jaren
lang ingezet worden onder een nieuw plafond van 400.000 vliegtuigbewegingen, zowel voor opti-
male bereikbaarheid als voor vermindering van stikstof, CO₂ en vlieghinder. Wij stellen de minister
van I&W en de Tweede Kamer voor dit nieuwe perspectief na grondig onderzoek uit te werken in
een aangepaste luchtvaartnota 2020-2050.

INHOUD

Samenvatting	2
1. Herstel luchtvaart met staatssteun biedt kans op verbetering	6
2. Van mainportgroei naar internationale bereikbaarheid.....	6
3. Bereikbaarheid met luchtvaart en spoor.....	6
3.1 <i>De bereikbaarheidsdoelstelling van het kabinet</i>	6
3.2 <i>Bereikbaarheid voor zakelijke en overige passagiers</i>	8
4. Voldoende capaciteit om de vraag- en netwerkgroei te accommoderen	8
4.1 <i>Bestemmingenanalyse voor selectief internationaal openbaar vervoer</i>	8
4.2 <i>Door transfers bezette stoelen zijn reserve voor vraaggroei van OD-passagiers</i>	10
4.3 <i>Regie door de regering</i>	11
4.4 <i>Financiële prikkels</i>	11
5. Een zo laag mogelijke impact op de maatschappij is ook een publiek belang.....	12
5.1 <i>Impact van Schiphol is te groot geworden</i>	12
5.2 <i>De impact zo laag maken als redelijkerwijs mogelijk is (ALARA)</i>	13
5.3 <i>Massatoerisme en goedkope stedenvluchten terugdringen</i>	14
5.4 <i>Effecten van volumevermindering</i>	14
6. Luchtvaartgroei op Schiphol is een achterhaald paradigma.....	15
6.1 <i>De focus blijft op luchtvaartgroei</i>	15
6.2 <i>Vergelijking internationaal openbaar vervoer met 1% jaarlijkse groei van Schiphol.</i>	16
7. Nieuw perspectief voor internationaal openbaar vervoer	18
BIJLAGE 1. Kabinetsbeleid luchtvaart	19

1. Herstel luchtvaart met staatssteun biedt kans op verbetering

De terugval van de luchtvaart in Nederland door de coronacrisis heeft zwakten blootgelegd. De KLM hoopt met behulp van staatssteun terug te kunnen keren naar de oude situatie (“business as usual”), maar dan komen die zwakten onverminderd terug. Dat is ongewenst. Op Schiphol overheerst een onhoudbaar verdienmodel van de luchtvaartsector met flinterdunne marges, dat steunt op belastingvrijstellingen en zeer lage luchthaventarieven. Dit geldt ook voor de KLM. De luchtvaartsector draagt niet bij aan beperking van de opwarming tot anderhalve graad. Die vergt namelijk vermindering van het luchtvaartverkeer, omdat groei de toch al zwakke reductiemaatregelen ineffectief maakt. Er is ook voor de sector zelf een goede reden om dit grondig aan te pakken. Te hoge opwarming tast de wereldwijde economie aan. Dat kan zeer schadelijk uitpakken voor de uiterst conjunctuurgevoelige luchtvaart.

Het herstel van de sector zou zich dan ook moeten richten op een meer robuuste, toekomstbestendige en duurzame luchtvaartsector door de focus selectief te leggen op vluchten met de meeste toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving en economie. Dan kunnen ook de sterk toegenomen risico’s op het gebied van gezondheid, veiligheid en leefbaarheid van de omgeving substantieel verlaagd worden.

De WTL heeft begin 2020 een concept voor internationaal openbaar vervoer (IOV) ontwikkeld dat aan deze fundamentele problemen tegemoet komt en de luchtvaartsector weer toekomstperspectief biedt.

2. Van mainportgroei naar internationale bereikbaarheid

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)¹ heeft in 2016 aangetoond dat het mainportbeleid beter kan worden verlaten omdat Schiphol als autonoom groeiend gedeelte van de transportsector te weinig in de Nederlandse economie opbrengt. Er zijn andere economische sectoren ontstaan die Schiphol wel nodig hebben, namelijk als vervoerschakel met economische regio’s in de wereld waar zij handel mee drijven en andere maatschappelijke betrekkingen mee hebben. In 2017 heeft het kabinet bekend gemaakt dat het dit advies van de Rli wil overnemen. Zie Bijlage 1. Daarna heeft de Rli² in 2019 gepleit voor een nieuw perspectief in het luchtvaartbeleid. Zie het kader.

De Rli schrijft in 2019: Wereldwijd is de luchtvaart fors toegenomen, ook in Nederland. Het vliegverkeer draagt bij aan de goede internationale bereikbaarheid van Nederland. Door geluidsoverlast en de uitstoot van fijnstof en CO₂ botst de groei van het vliegverkeer echter steeds sterker met het belang van een gezonde en prettige leefomgeving en met de opgaven rond het klimaatbeleid. Deze conflicterende belangen, gecombineerd met een afnemend vertrouwen van burgers in de overheid en de luchtvaartsector, vragen om een nieuw perspectief in het luchtvaartbeleid.

De raad richt zich in dit advies op de vraag of er een ander perspectief mogelijk is in het luchtvaartbeleid, en zo ja, of dit nieuwe perspectief leidt tot andere uitgangspunten en beleidsopties voor het rijksbeleid. Onderzocht is wat de nationale sturingsmogelijkheden zijn en hoe deze aangevuld kunnen worden.

3. Bereikbaarheid met luchtvaart en spoor

3.1 De bereikbaarheidsdoelstelling van het kabinet

Al voor het verschijnen van het tweede advies van de Rli heeft de minister van IenW in 2018 onder meer met haar antwoord op Kamervragen³ kenbaar gemaakt dat haar luchtvaartbeleid zich nu op de volgende functie van Schiphol richt:

¹ Rli, *Mainports voorbij* (2016)

² Rli, *Luchtvaartbeleid, een nieuwe aanvliegroete* (2019)

³ IenW (2018), *Beantwoording vragen van het lid Van Raan (PvdD) naar aanleiding van het artikel 'Vlag, volkslied, vliegveld; de toekomst van Schiphol'*, IENW/BSK-2018/183601.

“De mainports vormen een kritische basisinfrastructuur voor een goede bereikbaarheid van Nederland en zijn een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven die bijdragen aan onze toekomstige economische ontwikkeling.”

Uit de overige antwoorden is het volgende afgeleid:

Schiphol moet via het netwerk van internationale verbindingen ten behoeve van economische sectoren in Nederland en zich in Nederland vestigende buitenlandse organisaties zorgen voor *goede bereikbaarheid met economische bestemmingen in voor Nederland belangrijke regio's in de wereld.*

Dit *lijkt* een belangrijke verandering ten opzichte van de oorspronkelijke mainportstrategie waarbij het streven naar volumegroei en de concurrentie met andere luchthavens in Europa centraal stond. Het is echter na verschijnen van de Ontwerp Luchtvaartnota gebleken dat deze strategie in feite niet verlaten is. Zij wil volumegroei volgens business as usual voortzetten met een groei-verdienmodel. Tegelijk gaat zij in dit Ontwerp uit van publieke belangen die overeenkomen met het in dit rapport beschreven systeem van internationaal openbaar vervoer. Die tegenstrijdigheid wordt door de WTL politiek aan de kaak gesteld.

Met het nieuwe perspectief op goede bereikbaarheid van Nederland is de formele kabinetsvisie op noodzakelijke groei veranderd in:

de vraaggroei accommoderen van OD-passagiers (met Nederland als Origin en Destination) met prioriteit voor zakelijke passagiers voor wie de economische bestemmingen van belang zijn.

Deze veranderde koers van het luchtvaartbeleid vereist een aantal beleidsaanpassingen. Het is echter de vraag of deze onder een op volumegroei gericht beleid door dit kabinet worden doorgevoerd:

- *Bereikbaarheid voor OD-passagiers* via openbare vervoermiddelen is het belangrijkste *economische publieke belang* geworden waarvoor de overheid verantwoordelijk is.
- Het netwerk van economische bestemmingen is het *systeem van internationaal openbaar vervoer* geworden, dat ten dienste staat van de OD-passagiers.
- Schiphol, de KLM en andere carriers in het netwerk zijn in dit systeem *openbaar vervoerbedrijven* die de schakel vormen tussen de economische thuismarkt en de relevante economische bestemmingen in de wereld.
- In Europa is dit systeem *multimodaal*, omdat ook het geschikte grondvervoer (zoals internationale treinen) voor de gewenste bereikbaarheid zorgt.
- Het systeem moet in principe de *vraaggroei van OD-passagiers, maar niet die van transfers accommoderen*, waarbij de hoogte van de ticketprijzen mede de vraag bepaalt. Deze prijzen moeten eerlijk zijn ten opzichte van andere vervoermodaliteiten in Nederland en Europa. *Transferpassagiers vormen geen doel* meer voor een groter vervoersysteem, maar zij blijven als aanvulling nodig voor de winstgevende exploitatie van die stoelcapaciteit die de OD-passagiers niet benutten.
- De overheid moet als verantwoordelijke instantie voor bereikbaarheid bepalen *hoeveel multimodaal verkeer en welke essentiële economische bestemmingen minimaal nodig* zijn om met een goede bereikbaarheid aan de OD-vervoervraag te kunnen voldoen. Een verkennende bestemmingenanalyse van de WTL wordt besproken in paragraaf 4.1.
- De inbreuk van het vervoersysteem op de veiligheid, leefomgeving, het klimaat en de natuur moet evenals bij andere sectoren in Nederland zoveel mogelijk beperkt worden (ALARA; *as low as reasonably achievable*). Op grond van dit *publieke milieubelang* streeft de overheid naar de daarvoor *noodzakelijke maatregelen*. Aangezien deze ontoereikend zijn, moet het verkeersvolume tot het uiterst noodzakelijke worden beperkt. Belangrijke aspecten zijn veiligheidsrisico's, geluidhinder, emissies van CO₂, en non-CO₂ broeikasgassen, stikstof en andere schadelijke stoffen.

3.2 Bereikbaarheid voor zakelijke en overige passagiers

De vereiste bereikbaarheid (verbinding in het Ontwerp) is bedoeld voor de internationaal gerichte economie van Nederland, dus voor zakelijke passagiers die reizen voor commerciële, educatieve, culturele, politieke en andere maatschappelijke organisaties. En voor organisaties die zich in Nederland zouden willen vestigen en een goede mondiale bereikbaarheid nodig hebben. Het netwerk maakt dus deel uit van het vestigingsklimaat, al is het meestal geen primaire factor. Het belang van zakelijke passagiers is reiscomfort en reistijdbeperking; daarom moeten in het netwerk alle relevante bestemmingen waarmee Nederland betrekkingen onderhoudt, direct of indirect bereikbaar zijn. Voor de overige OD-passagiers (waaronder toeristen) in het intercontinentale netwerk geldt dat voor zover hun reisdoel afwijkt van de economische bestemmingen, ze daar desgewenst kunnen overstappen. In Europa blijven toeristische bestemmingen bereikbaar via het Europese luchtvaart- en treinennetwerk.

Dus het geheel van voor Nederland relevante economische bestemmingen is bepalend voor de omvang en kwaliteit van het netwerk. Het moet behouden en beheerd worden ter wille van een goede bereikbaarheid.

Het gebruikelijke vervoer naar enige tientallen vakantiebestemmingen rond de Middellandse Zee valt weliswaar buiten het systeem van economische bestemmingen, maar kan toch op Schiphol gehandhaafd blijven in het belang van mensen die een jaarlijkse zomervakantie op prijs stellen. Dat wordt in dit onderzoek als maatschappelijk belang beschouwd.

4. Voldoende capaciteit om de vraag- en netwerkgroei te accommoderen

4.1 Bestemmingenanalyse voor selectief internationaal openbaar vervoer

Economische en maatschappelijke noodzaak van luchtverkeer

De luchtvaart in Nederland is tijdelijk aanzienlijk geslonken. Dit biedt een goede kans om bij de heropbouw te streven naar een kleiner volume van economisch en maatschappelijk noodzakelijk luchtverkeer dat substantiële beperking mogelijk maakt van hinder, broeikasgassen, stikstof en externe veiligheidsrisico's.

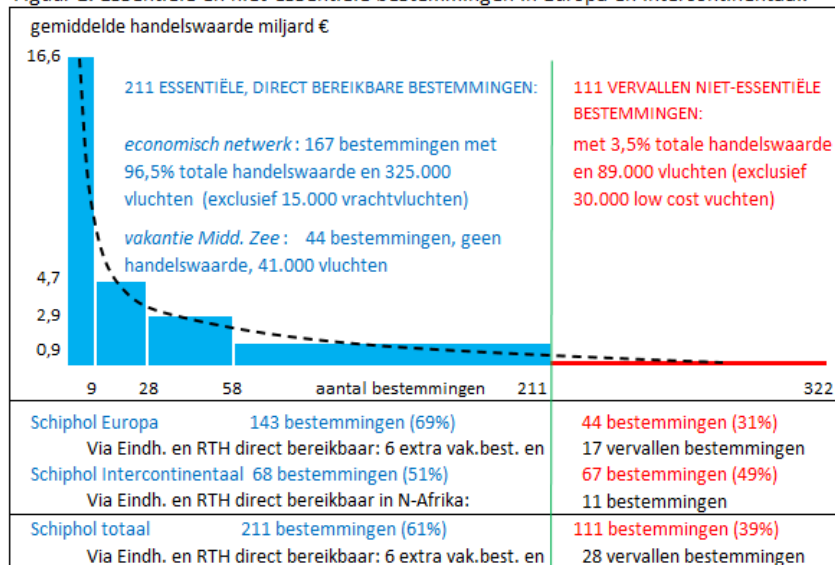
KLM-CEO Elbers wil het netwerk van de KLM herstellen: *“De economie krijgt een enorme dreun, maar voor Nederlandse bedrijven is internationaal ondernemen heel belangrijk. En daarbij speelt ons netwerk een cruciale rol.”* Dit netwerk moet economische sectoren in Nederland connectiviteit verschaffen met belangrijke economische regio's in de wereld, vindt ook het kabinet. Het is dus bestemd voor mensen die voor hun organisatie of werk vliegen tussen Nederland en bestemmingen die *essentieel zijn voor de economische connectiviteit*. Een bruikbaar criterium voor essentiële bestemmingen is de aanwezigheid van significante handelsbetrekkingen, uitgedrukt in miljoenen euro's handel per jaar.

Onze verkennende bestemmingenanalyse is na de publicatie van de Ontwerp Luchtvaartnota 2020-2050 bijgesteld. Daaruit blijkt dat slechts een deel van de onderzochte 322 bestemmingen en 500.000 vluchten in 2019 aan deze primaire doelstelling van de luchtvaart op Schiphol voldoet. Namelijk 167 essentiële bestemmingen met 325.000 vluchten per jaar. De handelswaarde per bestemming is gemiddeld € 2.580 miljoen. De totale handelswaarde van deze groep essentiële bestemmingen bedraagt 96,5% van de totale handelswaarde rond 2019. Vervanging van circa 40.000 korte Europese vluchten in West-Europa door de trein en ander grondvervoer is in deze bevindingen nog niet verdisconteerd. Zie de figuur en tabel hiernaast.

Er zijn ook 44 *vakantiebestemmingen aan de Middellandse Zee* die al decennialang gebruikt worden door ‘normale’ vakantiegangers uit Nederland. De bijbehorende 41.000 vluchten met een maatschappelijk belang kunnen op Schiphol blijven. Het aantal vakantiebestemmingen en – vluchten naar de Middellandse Zee is hoger, want via de luchthavens Eindhoven en Rotterdam The Hague zijn 25 van deze bestemmingen plus 6 extra vakantiebestemmingen bereikbaar. Verplaatsing naar Lelystad is niet nodig. Ook moet er op Schiphol ruimte blijven voor 15.000 vluchten van *full freighters*.

Een economisch noodzakelijk Schiphol heeft per saldo na 2020 genoeg aan 211 bestemmingen en 381.000 vluchten inclusief vrachtvervoer. Het economische netwerk is dan nog steeds te groot voor de thuismarkt van zowel zakelijke als toeristische passagiers. Het netwerk blijft steeds voldoende ruimte bieden aan ‘normaal’ toerisme van de thuismarkt. Transfers blijven nodig als aanvulling op lege stoelen, maar er zijn minder transfers dan in 2019. Schiphol blijft dus een hub. Bij verdere groei van de thuismarkt hoeft het aantal vluchten niet toe te nemen, omdat de transfers (niet de thuismarkttoeristen) plaats kunnen maken voor meer thuismarktpassagiers. Deze geleidelijke afbouw van de hubfunctie kan zich tot voorbij 2040 voortzetten. Onderaan de tabel staat de omvang van het KLM-netwerk uit 2018/2019 om een indruk te geven hoe herstel daarvan zich verhoudt tot die van het gehele netwerk van Schiphol.

Figuur 1. Essentiële en niet-essentiële bestemmingen in Europa en intercontinentaal.



Bron: P. Boonekamp (2020) Economische bestemmingen van het netwerk van Schiphol, WTL.
<http://www.toekomstlucht-vaart.nl/pdf/Analyse-reductie-opties-bestemmingen-en-vluchten-Schiphol-WTL-PB-20200302.pdf>

Bestemmingenanalyse	Aantal bestemmingen	Vliegtuigbewegingen	Handel per bestemming € mln	% Totale handel*
Economisch netwerk van essentiële bestemmingen**	167	325.000	2.578	96,5%
Normale vakantievluchten***	44	41.000	0	0
Passagiersvervoer na 2020	211	366.000		
Full Freighters	nvt	15.000		
Totaal Schiphol na 2020	211	381.000		
Niet heropenen: niet-essentiële bestemmingen met een zeer lage handelswaarde; zijn evt indirect bereikbaar	111	89.000	140	3,5%
Low cost massatoerisme	nvt	30.000	0	0
Totaal vervalLEN bestemmingen en vluchten	111	119.000	143	3,5%
Schiphol voor 2020	322	500.000		100%
Waarvan KLM	184	250.000		

*Totale waarde handelsrelaties NL: 452.000 mln euro (100%)

** Waaronder 9 topbestemmingen

*** Middellandse Zee

Niet noodzakelijk luchtverkeer kan vervallen

Het economisch of maatschappelijk niet noodzakelijke luchtverkeer kan vervallen zonder de economie, de bereikbaarheid en het vestigingsklimaat schade te berokkenen. Deze vluchten dragen niet aan de bereikbaarheid van economische sectoren bij. Ze spelen geen cruciale rol in het internationale ondernemen waar KLM-CEO Elbers op wijst. Ze horen niet in het netwerk thuis. Dit luchtverkeer behoeft dus niet te worden hervat bij het herstel na de coronacrisis. Is een luchtvaartmaatschappij er toch van afhankelijk, dan is herstructurering op zijn plaats bij het herstel.

Ten eerste gaat het om minstens 111 bestemmingen met een verwaarloosbaar kleine handelswaarde van gemiddeld € 140 miljoen per bestemming, die bij elkaar slechts 3,5% van de totale handelswaarde vertegenwoordigen. Het bijbehorende aantal van 89.000 vluchten kan vervallen. Veel van dergelijke bestemmingen blijven overigens indirect bereikbaar vanaf Schiphol of nabije hubs. Bovendien zijn van de vervallen bestemmingen in Europa 17 bestemmingen en intercontinentaal 11 vakantiebestemmingen in Noord-Afrika direct bereikbaar via de regionale luchthavens Eindhoven en Rotterdam The Hague.

Ten tweede zijn minstens 30.000 vliegtuigbewegingen *low cost massatoerisme* in Europa onnodig. Deze categorie is de laatste vijf jaar extreem snel gegroeid vanwege de extreem lage ticketprijzen, waardoor mensen vaak uitsluitend voor extra vrijetijdsbesteding zijn gaan vliegen. Massaal overtoerisme past niet in de economische kabinetsdoelstelling, brengt het vestigingsklimaat schade toe en wordt hier derhalve als onnodig beschouwd. Het kan ontmoedigd worden met prijsbeleid en andere vormen van de-marketing. In Amsterdam wordt eveneens overwogen het inkomende masstoerisme te ontmoedigen.

Beperking tot noodzakelijk luchtverkeer schept betere kansen op fors minder impact.

Een blijvende vermindering naar 381.000 vliegtuigbewegingen brengt de economie en samenleving geen schade toe. In vergelijking met de in 2019 voorgenomen groei boven 500.000 vliegtuigbewegingen zal zonder kunstgrepen een forse reductie mogelijk zijn van de vlieghinder. Ook kan de CO₂-uitstoot veel effectiever gereduceerd worden, waardoor deze in 2030 kan uitkomen op ongeveer 50% van de uitstoot in 2019. Volgens het op doorgroei gerichte sectorplan *Slim en Duurzaam* is in 2030 slechts reductie naar 85% van de uitstoot in 2020 mogelijk, zo deze al haalbaar is. Ten slotte kan de veiligheid op en rond Schiphol onder controle gehouden worden zonder kostbare maatregelen.

4.2 Door transfers bezette stoelen zijn reserve voor vraaggroei van OD-passagiers

De functie van de transfers is niet meer omzetvergroting en concurrentie met andere hubs in Europa, maar slechts aanvulling van onbenutte stoelcapaciteit in het grote netwerk. Het gevolg daarvan is dat bij groei van het segment OD-passagiers bij een gelijkblijvend volume netwerkvluchten minder aanvullende transferpassagiers nodig zijn. Dus vormen zij een reserve voor het opvangen van de vraaggroei van OD-passagiers zonder dat daarvoor meer luchtverkeer nodig is.

In 2013 bedroeg deze reserve stoelcapaciteit in het *intercontinentale netwerk* 11 miljoen (65%) door transfers bezette stoelen van totaal 17 miljoen stoelen. In 2018 was het aantal transfers gegroeid naar 13 miljoen (62%) van totaal 21 miljoen stoelen. Indien 30% van het netwerkverkeer uit 2019 na 2020 niet meer terugkeert (zoals berekend in paragraaf 4.1), zal het aantal transfers in het netwerk na 2020 9 miljoen bedragen. Het intercontinentale OD-vervoer omvatte in 2018 8 miljoen passagiers (zie tabel 2 verderop). Na herstel zal dit aantal terugkeren in 2021. Als transfers geleidelijk voor OD-passagiers plaats maken bij gelijkblijvend verkeersvolume is verdubbeling van het aantal OD-passagiers mogelijk. Dat is goed voor 2,5% jaarlijkse groei tot 2049. Dit groeipercentage ligt tussen de WLO-scenario's Hoog en Laag in⁴. Het is gebaseerd op eerlijke ticketprijzen. Daardoor

⁴ CPB en PBL (2015) *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving* (WLO)

wordt de recente snelle groei⁵ van OD-vervoer tot normale proporties van 2% tot 3% jaarlijkse toename teruggedrongen.

In het *Europese netwerk* is de reservecapaciteit van transfers na 2020 nominaal gelijk aan dat in het intercontinentale netwerk, namelijk 9 miljoen door transfers bezette stoelen. Procentueel is het kleiner (27%) omdat het aantal OD-passagiers (24 miljoen) veel groter is. Zie tabel 2 verderop. Ook in dit netwerk zal het OD-vervoer met 2,5% groeien, nadat de recente snelle groei van OD-vervoer tot normale proporties is teruggedrongen. In het drukste gedeelte van het Europese openbaar vervoernetwerk telt de vervoercapaciteit van treinen mee bij het accommoderen van de vraaggroei van OD-passagiers. Het spoornet biedt ruim voldoende capaciteit voor vraaggroei van OD-passagiers tot 2050 terwijl het aantal transfers geleidelijk afneemt.

Het is ook denkbaar dat het OD-vervoer minder dan 2,5% per jaar zal groeien als in verband met de opwarming een versnelde reductie van broeikasgassen wordt opgelegd en het vliegen veel duurder wordt. Dan zal het verkeersvolume in beide netwerken afnemen, waardoor maatregelen voor reductie van CO₂, geluidhinder en stikstof nog grotere effecten krijgen.

In de komende decennia zal in dit openbare vervoerssysteem de overstapfunctie van Schiphol geleidelijk afnemen en zich ten slotte beperken tot passagiers die op eigen initiatief overstappen. Het nadrukkelijk werven van transfers met prijsvoordelen is dan geheel verdwenen. Gezien het grote aandeel van transfers zal dit proces van “*de-hubbing*” jarenlang duren.

4.3 Regie door de regering

De overgang van mainportgroei naar IOV gaat niet vanzelf. De regering moet zich er voor inspannen, al is de vraag of dit onder voortzetting van een op groei gericht beleid wel zal gebeuren. Zij acht zich terecht verantwoordelijk voor bereikbaarheid en duurzaamheid van een luchtvaart die zij zelf omschrijft als openbaar vervoer. Dat lijkt op de regievoering van provincies en grote steden voor hun openbaar vervoer. Daarom is nieuwe stelsel *Internationaal Openbaar Vervoer (IOV)* genoemd. De regievoering van de regering is in IOV beperkter, omdat zij minder bevoegdheden in het internationale vervoergebied heeft en met andere landen samenwerkt. De regering kan wel aangeven welke huidige en nieuwe internationale bestemmingen met welke vluchten van essentieel belang zijn. En welke bestemmingen en vluchten kunnen vervallen, zoals in regio's zonder handelsbetrekkingen en andere maatschappelijke contacten met Nederland. Ook kan zij (prijs)maatregelen nemen om vluchten te ontmoedigen die nauwelijks meerwaarde bieden voor ons land. En om zoveel mogelijk korte vluchten naar nabije bestemmingen door het treinverkeer te laten overnemen. Want internationale treinen zijn ook internationaal openbaar vervoer.

4.4 Financiële prikkels

Een regering die uitsluitend naar een goed systeem van IOV streeft en niet naar onnodige volumegroei, doet er verstandig aan bij herstel na de coronacrisis in de komende jaren het essentiële luchtverkeer te herstellen en het niet-essentiële luchtverkeer te voorkomen. Waarschijnlijk zijn financiële prikkels het meest effectief. Voorbeelden zijn:

- Afspreken bij de staatssteun van homecarrier AF/KLM dat bij de heropbouw van het netwerk uitsluitend essentiële bestemmingen gekozen worden, in overleg met een overheid die actief streeft naar een passend IOV-netwerk. Eerder bij de fusie van AF/KLM is een lijst van enige tientallen essentiële intercontinentale verbindingen gemaakt. Dit zou ook in het kader van steunoperatie kunnen gebeuren als start van de hersteloperatie. De overheid moet verbindingen niet toelaten die duidelijk niet essentieel zijn om te voorkomen dat er toch weer overtoelinge vluchten bijkomen. Zo zijn destijds bij de banken ook voorwaarden gesteld aan af te stoten activiteiten.

⁵ Zie paragraaf 4.4 en tabel 4

- Afspraken (als onderdeel voor staatssteun) met de NV Luchthaven Schiphol dat de goedkope H-pier wordt veranderd in een pier voor het essentiële IOV-netwerk, met normale luchthavenbelasting en -diensten. De luchthavenbelasting zou verhoogd moeten worden naar het in Europa gebruikelijke niveau.
- Ticketbelasting binnen de EU (zo mogelijk in samenhang met de Green Deal) differentiëren naar afstand in die zin dat tickets voor vluchten op korte afstanden met een relatief hogere ticketbelasting op gelijk prijsniveau met grondvervoer worden gebracht. Voorts moet de ticketbelasting op alle afstanden in Europa hoog genoeg zijn om herinvoering van extreem goedkoop massatoerisme te voorkomen. De voorgenomen ticketbelasting van zeven euro voldoet daar volstrekt niet aan; aanzienlijke verhoging is geboden. Nader onderzoek kan uitwijzen welke verhoging noodzakelijk is.
- Ticketbelasting op intercontinentale vluchten zo mogelijk differentiëren naar aard van de bestemming in die zin dat
 - Vluchten naar niet-essentiële bestemmingen veel duurder worden dan essentiële bestemmingen.
 - Op vluchten naar bestaande essentiële bestemmingen een matige ticketbelasting wordt geheven.
 - Vluchten naar nieuwe essentiële bestemmingen tijdelijk van ticketbelasting worden ontheven en zo nodig worden gestimuleerd door subsidies, mits daarvoor overtollige of vervangbare vluchten worden opgeheven.

Voor de luchtvaartmaatschappijen moeten vluchten naar bestemmingen voldoende lucratief zijn. In de praktijk zal de keuze van bestemmingen dus een samenspel van carrier en overheid moeten worden, waarbij de overheid een aanzienlijk actievere sturende rol speelt dan momenteel het geval is. Dit is een direct uitvloeisel van het bereikbaarheidsdoel van het kabinet, zoals aan het begin van hoofdstuk 2 is uiteengezet.

5. Een zo laag mogelijke impact op de maatschappij is ook een publiek belang

5.1 Impact van Schiphol is te groot geworden

Schiphol en de KLM zijn vanaf de jaren tachtig gegroeid door het luchtvervoer van OD-passagiers aan te vullen met zoveel mogelijk transferpassagiers tussen Europa en de rest van de wereld. De terminals en het systeem van aankomende en vertrekkende vliegtuigen zijn ingericht op een zo snel mogelijke overstap om de aantrekkelijkheid voor transfers te vergroten.

De regering steunde dit streven door Schiphol als grote overstapluchthaven (“mainport”) volgens het *hub-and-spoke* model te promoten. De mainport moest autonoom kunnen uitgroeien tot de grootste van Europa, in het belang van de werkgelegenheid, bijdrage aan de economie en de concurrentiepositie van transportland Nederland. Dit model lijkt op de overslag van goederen in Rotterdam, de andere mainport.

Mede door het vervoer van miljoenen transferpassagiers is een voor Nederland uitzonderlijk groot en dicht bestemmingennetwerk ontstaan. Dat levert voor zakelijke en particuliere OD-passagiers, bedrijven die zich in Nederland willen vestigen en transfers het voordeel dat ze via Schiphol de meeste relevante bestemmingen in de wereld direct kunnen bereiken. Het grote netwerk heeft echter ook een nadeel, namelijk dat de carriers op de luchthaven niet alleen veel meer stoelcapaciteit voor passagiers bieden dan Nederland nodig heeft, maar ook met hun omvangrijke luchtverkeer een grote inbreuk maken op de leefomgeving. De overheid had in het mainportbeleid de taak de volumegroei te beperken tot de ruimte die de milieunormen boden. Die ruimte opvullen werd jarenlang werd toegepast, maar daar is nu een einde aan gekomen.

Na 2004 begon in Europa een snelle groei (7% per jaar) van OD-leisurepassagiers (vakantiecharters en low cost carriers), welke groei zich tussen 2013 en 2018 doorzette met 7,6% per jaar. Ook het OD-passagiersvervoer in het netwerk groeide na 2013 snel met 8,5% in Europa en 6% per jaar intercontinentaal. Zie tabel 2.

Tabel 2. Passagiersgroei 2004 - 2013 - 2018

Miljoen passagiers per jaar	2004	2013	groei/jr 04-13	2018	groei/jr 13-18
Totaal Schiphol					
Totaal OD en transfers	42	53	1,6%	71	6,7%
Transfers*	18	22	1,4%	26	3,3%
OD	24	31	1,8%	45	7,7%
Netwerk en leisure in Europa					
Totaal OD en transfers	29	36	1,5%	50	6,9%
OD-leisure (charters en LCC)	3	9	7,1%	13	7,6%
Transfers (helft)*	9	11	1,4%	13	3,3%
OD netwerk	17	16	0,3%-	24	8,5%
Intercontinentaal netwerk					
Totaal OD en transfers	14	17	1,3%	21	4,7%
Transfers (helft)*	9	11	1,4%	13	3,3%
OD Netwerk	5	6	0,9%	8	5,9%

*Transfers 50/50 verdeeld over de Europese en intercontinentale netwerken

Tabel 3. Verkeersvolumes 2004 - 2013 - 2018 (excl. full freighters)

1000 vliegtuigbewegingen per jaar	2004	2013	groei/jr 04-13	2018	groei/jr 13-18
Totaal Schiphol					
Totaal	385	410	0,5%	484	3,3%
Netwerk en leisure in Europa					
Totaal	310	329	0,5%	394	3,7%
OD-leisure (charters en LCC)	35	72	5,3%	105	7,9%
Europees netwerk (OD & transfers)	275	257	0,5%-	289	2,1%
Intercontinentaal netwerk					
Totaal	74	81	0,7%	90	2,1%

Het verkeersvolume (tabel 3) groeide minder snel, namelijk 0,5% per jaar tussen 2004 en 2013 en circa 2% tot 4% per jaar na 2013. Het OD-leisurevervoer (charters en low cost) nam echter tussen 2004 en 2013 veel sneller toe met 7,9% per jaar, van 35.000 tot 105.000 vluchten. Uit tal van publicaties blijkt dat de maatschappelijke impact van Schiphol in tal van opzichten te groot is geworden. De sector oefent grote druk uit om te kunnen doorgroeien. In de omgeving is echter op alle fronten een steeds grotere tegendruk ontstaan die voor krimp pleit.

5.2 De impact zo laag maken als redelijkerwijs mogelijk is (ALARA)

Het kabinet erkent zijn verantwoordelijkheid voor het tweede grote publieke belang van luchtverkeer, namelijk de zorg voor een zo laag mogelijke inbreuk op de veiligheid op en rond de luchthavens, leefomgeving (geluid en schadelijke gassen), klimaat (broeikasgassen) en natuur (stikstofdepositie). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in 2019 geadviseerd daarbij het in andere sectoren gebruikelijke ALARA-beginsel toe te passen: maak de inbreuk op het milieu *As Low As Reasonably Achievable*.⁶

Op het huidige Schiphol vinden weliswaar maatregelen tegen de verschillende soorten impact plaats en worden meer maatregelen voorzien, maar het effect daarvan is verre van “zo laag mogelijk”. De oorzaak is de volumegroei van het luchtverkeer, waarbij er voor vrijwel alle aspecten van de inbreuk een recht evenredig verband is tussen groei en de mate van inbreuk.

Het effect van volumevermindering is dat maatregelen juist een groter effect krijgen, omdat ze niet verloren gaan aan volumegroei. Als volumevermindering milieutechnisch noodzakelijk en economisch redelijkerwijs mogelijk is, eist het publieke belang dat de overheid deze zo goed mogelijk nastreeft. De grote maatschappelijke impact van het relatief grote luchtverkeer op de Nederlandse maatschappij maakt volumevermindering zonder economische schade een noodzakelijk onderdeel van het nieuwe perspectief in het luchtvaartbeleid.

⁶ Rli, *Luchtvaartbeleid, een nieuwe aanvliegroute* (2019)

5.3 Massatoerisme en goedkope stedenvluchten terugdringen

Het snel gegroeide OD-segment van goedkope stedenvluchten is in het Europese netwerk door 8% jaarlijkse groei tussen 2013 en 2018 toegenomen van 25 naar 37 miljoen passagiers. Zie tabel 4. Mogelijke oorzaak is een sterke toeloop van reizigers naar extreem goedkoop vliegen tijdens de sterke verlaging van ticketprijzen die zich op Schiphol na 2013 heeft voltrokken. Er is een overconsumptie ontstaan van steden- en vakantievluchten, die sterk afwijkt van de gebruikelijk jaarlijkse groei met 3% (WLO Hoog). Zou deze run op vliegzeuren niet zijn ontstaan, dan zou het aantal OD-passagiers in 2018 circa 30 miljoen geweest zijn. Het effect van extreem lage ticketprijzen kan dus herleid worden tot 8 miljoen extra OD-passagiers. Daarvan gebruiken 3 miljoen passagiers de 35.000 vakantievluchten naar het Middellandse Zeegebied die op Schiphol blijven. Rest een mogelijke volumekrimp van 5 miljoen OD-passagiers, met een equivalent van 60.000 vluchten in en buiten het Europese netwerk, indien daarvoor effectieve maatregelen genomen worden. Deze zouden kunnen samenhangen met restricties in verband met de stikstofcrisis.

In de berekening van het aantal vluchten in IOV in paragraaf 4.2 is dit aantal gehalveerd naar 30.000, omdat een gedeelte overlapt met korte vluchten die door de trein worden overgenomen.

In het intercontinentale netwerk is de reislust van OD-passagiers eveneens toegenomen, namelijk met 6% per jaar. Dit heeft nauwelijks toename van het aantal vluchten veroorzaakt (zie tabel 2 in hoofdstuk 1) omdat het aantal OD-passagiers slechts een derde was van het totale aantal passagiers en de vliegtuiggrootte eveneens is toegenomen. Bij maatregelen tegen extreem lage ticketprijzen zal ook dit segment terugkeren naar de in de WLO-scenario's aangenomen jaarlijkse groei van 2 tot 3%.

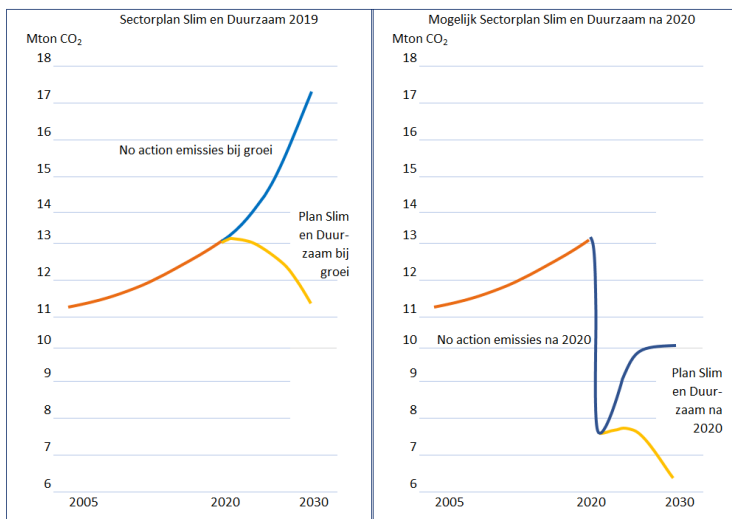
5.4 Effecten van volumevermindering

Belangrijk is dat bij een plafond van 381.000 vluchten op Schiphol de overbelasting van banen, terminals, platforms en luchtruim verdwijnt, wat prettiger en veiliger is voor reizigers en luchthavenmedewerkers. Het brengt Schiphol op een verkeersvolume dat met het landelijke stikstofbeleid strookt. Even belangrijk is de noodzakelijke vermindering van CO₂-uitstoot en geluidhinder.

Tabel 4. Mogelijke vermindering luchtverkeer door prijsverhoging

Miljoen passagiers per jaar	2013	2018	groei/jr '13-'18	Pass/vlucht	1.000 vluchten
				Netwerk en leisure in Europa	
OD-leisure (charters en LCC)	9	13	7,6%		
OD netwerk	16	24	8,5%		
Totaal groei OD-passagiers	25	37	8,2%		
Indien normaal groeitempo	25	30	3,3%		
Minder OD-passagiers		8			95
Vakantie M-Zee blijft		3			35
Krimp		5			60
				Intercontinentaal netwerk	
OD Netwerk	6	8	5,9%		
Indien normaal groeitempo	6	7	3,3%		
Minder OD-passagiers		1			0
				Grote vliegtuigen	
Totaal effect terugdringen segment OD-passagiers					95

De huidige CO₂-reducties zouden door verdere groei (zo deze al mogelijk is) gedeeltelijk tenietgedaan worden. Bij de volumevermindering wordt het effect van reductiemaatregelen juist veel groter. In de onderstaande figuur wordt de groei volgens het sectorplan *Slim en Duurzaam* uit 2019 vergeleken met dit plan bij herstel van het verkeersvolume op een plafond van 381.000 vluchten in 2030. De CO₂-uitstoot zal door de combinatie van reductiemaatregelen en vermindering van het verkeersvolume nu wel uitkomen op de helft van die in 2019.



Wat geluidhinder betreft komen er meer rustpauzes tussen de overvliegende vliegtuigen. Glijvluchtnaderingen worden een reële optie, omdat de baancapaciteit niet volledig wordt gebruikt en de separatie tussen naderende vliegtuigen vergroot kan worden tot de afstand die voor glijvluchten nodig is. Ook is de extra capaciteit van nachtvluchten niet meer nodig. Vakantiecharters kunnen desgewenst een eventuele nachtelijke operatie naar hun vakantiebestemmingen verplaatsen. Bewoners zullen merkbaar minder hinder ondervinden. Met minder luchtverkeer zal ook de CO₂-uitstoot afnemen. Echter, dit is zelfs in combinatie met de geplande reductiemaatregelen onvoldoende om in 2050 op nul uitstoot uit te komen. De luchtvaart in de EU en daarbuiten zal daarvoor massaal op klimaat neutrale brandstof (zoals synthetische kerosine) moeten overgaan om in de buurt te komen van het klimaatakkoord van Parijs. Elektrisch vliegen beperkt zich vanwege het gewicht van accu's tot (zeer) kleine vliegtuigen, die in het verkeer van Schiphol nauwelijks voorkomen.

6. Luchtvaartgroei op Schiphol is een achterhaald paradigma

6.1 De focus blijft op luchtvaartgroei

In het regeerakkoord 2017 wordt gesteld dat Schiphol “moet kunnen groeien omdat de luchtvaart groeit”. Dit lijkt nog op de logica van het historische groeibeleid van de mainport, dat luchtvaartgroei als vanzelfsprekend natuurverschijnsel aannam. De luchtvaart groeide op Schiphol extra snel omdat de goedkope stedenvluchten de laatste zes jaar massaal overtoerisme hebben veroorzaakt. Voortzetting van dit beleid op een luchthaven die duidelijk in alle opzichten aan zijn fysieke- en milieugrenzen zit, is geen goed uitgebalanceerd luchtvaartbeleid. Schiphol zou zich kunnen ontwikkelen als prijsvechtershaven.

Het voornemen van het kabinet om voortaan te streven naar het selectief accommoderen van de vraaggroei van OD-vervoer op economische bestemmingen, biedt het nieuwe perspectief waarop de Rli in 2019 heeft gedeut. *Lijkt*, want in feite heeft dit perspectief nog geen fundamentele veranderingen in het handelen over luchtvaartgroei teweeggebracht. Zowel de politiek als de sector lijken nog gevangen te zijn in het oude groeiparadigma van de mainport. Dat blijkt wel uit de uitspraken in het kader :

- Volgens VVD-luchtvaartwoordvoerder Remco Dijkstra in de Tweede Kamer moet de luchtvaart groeien voor “de economie” van Nederland.
- Ook Minister Cora van Nieuwenhuizen (VVD) noemt in haar luchtvaartbeleid luchtvaartgroei. Dit blijkt uit het LVB-2: de sector moet groei verdienen met minder hinder. Zo blijft luchtvaartgroei een autonoom doel.
- In het besef dat Schiphol tegen zijn grenzen is opgelopen pleit Dick Benschop voor ‘matige groei’ van het luchtverkeer, zonder aan te tonen waarom die groei dan wel noodzakelijk zou zijn.
- In zijn Nieuwsjaarrede 2020 vraagt Benschop het kabinet dringend nu de beloofde groei naar 540.000 vliegtuigbewegingen uit LVB-2 mogelijk te maken. Hij negeert de waarschuwing van Jeroen Dijsselbloem (voorzitter Ovv), dat Schiphol het belangrijkste veiligheidsrisico, de configuratie van kruisende banen, nog moet oplossen.
- Nog tijdens de coronacrisis geven zowel Elbers als Benschop te kennen dat de KLM en Schiphol na de crisis moeten terugkeren naar de oude situatie (dus met voortzetting van de groei).

Bereikbaarheid van economisch Nederland als het nieuwe, selectieve doel van luchtvaartbeleid van dit kabinet lijkt nog niet echt te zijn doorgedrongen. Volumegroei van de luchtvaart heeft het denken van de politiek en de sector 40 jaar gedomineerd; dat verander je niet in een handomdraai.

Bovendien blijft men vasthouden aan de op permanente volumegroei gebaseerde business case van bedrijven in de luchtvaartsector. Recente uitspraken van KLM-CEO Pieter Elbers⁷ voor het uitbreken van de Corona-crisis laten daarover geen twijfel bestaan: de KLM wil meegroeien met een voortzetting van de mainportgroei. Maar in feite is de KLM juist een van de drijfkrachten van de luchtvaartgroei. Nu een mogelijke recessie in aantocht is, komt deze wens voorlopig op losse schroeven te staan. Het voortdurende uitstel over de groei van Schiphol en de opening van Lelystad bedreigt volgens Elbers de miljarden aan investeringsplannen van de KLM. “De groei is veel lager dan de rest van de luchtvaartindustrie. (...) Concurrenten kunnen veel sneller groeien, in bestemmingen en passagiers.” Het is duidelijk dat de KLM in 2019 een uitgesproken groeistrategie voerde, die is voortgekomen uit de historische positie van de home carrier op een snel groeiende mainport Schiphol. Dit blijkt ook uit een argument dat typisch uit het intussen verlaten mainportbeleid afkomstig is: “Als Nederland zijn goede internationale economische positie wil behouden, moeten we meedoen” (met de groei van de luchtvaart bij concurrenten).

6.2 Vergelijking internationaal openbaar vervoer met 1% jaarlijkse groei van Schiphol.

Op de volgende pagina staat een vergelijking van het plan van de Schiphol Group voor ‘slechts’ 1% groei van het luchtverkeer, met het scenario van *internationaal openbaar vervoer (IOV)* waarin het luchtverkeer juist afneemt. Tijdens de groei van Schiphol naar 540.000 vliegtuigbewegingen worden in het plan van de Schiphol Group vakantievluchten naar Lelystad verplaatst. De vrijkomende slots worden op Schiphol voor groei benut. Ter wille van de vergelijking is deze groei doorgetrokken naar 2050 in de geest van de WLO-scenario’s uit 2015. De voorgenomen €7 tickettaks is onvoldoende om goedkope stedenreizen te verminderen en het prijsverschil met de trein blijft in stand. Daardoor zullen goedkope stedenvluchten weer terugkomen en zullen minder korte vluchten door de trein worden vervangen dan bij IOV. In beide scenario’s is aangenomen dat de gemiddelde vliegtuiggrootte vanwege de schaarste blijft toenemen.

⁷ *Nederland moet meedoen om positie te behouden*, Interview in het Parool 21 februari 2020

De **conclusie** is dat met groei op Schiphol iets minder economisch relevante passagiers verwerkt kunnen worden dan bij internationaal openbaar vervoer, maar vooral dat het luchtverkeer na groei van Schiphol 88% omvangrijker zou worden. Daardoor zullen de maatschappelijke kosten significant hoger uitvallen, terwijl er vrijwel geen macro-economisch voordeel te behalen valt met meer transfers en passagiers van goedkope stedenvluchten. Wel zullen carriers omzetgroei boeken, maar dat zou een oneigenlijk overheidsdoel voor Schiphol zijn.

Duurzaam internationaal vervoer (IOV)

In dit scenario kan het economisch belangrijke segment OD-netwerkpassagiers tot 2050 met **2% per jaar** groeien tot een stoelcapaciteit voor circa **62 miljoen** passagiers.

Daarnaast worden nog **10 miljoen transfers** vervoerd. Er zijn na prijsverhoging geen goedkope stedenvluchten en korte vluchten die door de trein zijn overgenomen.

Hiervoor zijn **381.000** vliegtuigbewegingen van vliegtuigen en treinen nodig. Dit is inclusief **41.000 vakantievluchten naar de Middellandse Zee en 15.000 vrachtvluchten**. Het totale vliegverkeer (exclusief treinen) omvat in 2030 **346.000 vliegtuigbewegingen** op Schiphol en **40.000 door de trein vervangen vluchten**. Als na 2030 meer vluchten door treinen vervangen worden, neemt het vliegverkeer verder af.

Lelystad blijft een luchthaven voor general aviation. In de balans van maatschappelijk nut en kosten is het nut van OD-netwerkpassagiers even groot als in het scenario mainportgroei en de maatschappelijke kosten van luchtverkeer zijn 53% van die in mainportgroei. De carriers hebben nauwelijks omzetgroei kunnen realiseren.

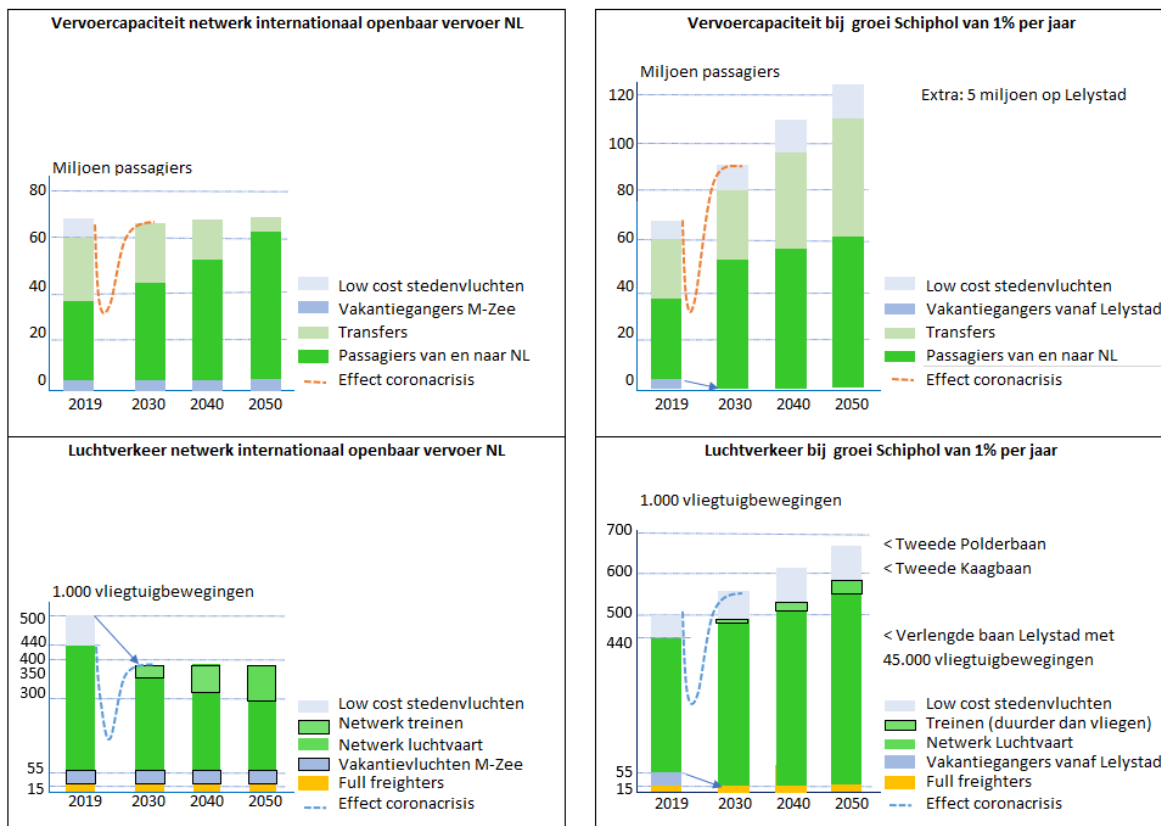
Mainportgroei van Schiphol (BAU)

In dit scenario kan het economisch belangrijke segment OD-netwerkpassagiers tot 2050 met **1% per jaar** groeien tot een stoelcapaciteit voor circa **55 miljoen** passagiers. Daarnaast worden circa **50 miljoen transfers** vervoerd en circa **12 miljoen passagiers** op goedkope stedenvluchten.

Hiervoor is het equivalent van **656.000 vliegtuigbewegingen** van vliegtuigen en treinen nodig. Tevens is er capaciteit voor **19.000 vrachtvluchten**. De **vakantievvluchten** zijn verplaatst naar Airport Lelystad en daar toegevoegd tot **45.000 vliegtuigbewegingen**. Het totale verkeer omvat **690.000 vliegtuigbewegingen** op Schiphol en Lelystad plus **30.000 door de trein vervangen vluchten**. In de balans van maatschappelijk nut en kosten is het nut van OD-netwerkpassagiers ongeveer **even groot** als in het scenario *IOV* en de maatschappelijke kosten van luchtverkeer zijn **188%** van die in *IOV*.

Voor de carriers brengen de transfers en gebruikers van goedkope vluchten circa **72% omzetgroei** met zich mee.

Zie de figuren op de volgende pagina



7. Nieuw perspectief voor internationaal openbaar vervoer

De WTL pleit voor grondig expert-onderzoek van het IOV- concept, om te bepalen welke bestemmingen en luchtverkeer noodzakelijk zijn en welke bestemmingen en luchtverkeer niet. Welke reservecapaciteit in de intercontinentale netwerkvluchten voor vraaggroei van OD gebruikt kan worden. Welke goedkope stedenvluchten ontmoedigd kunnen worden. Welke korte vluchten nu al inwisselbaar zijn tegen internationaal treinvervoer.

Ook kan door expert-onderzoek exact vastgesteld worden welke prijsverhoging nodig is om de vraag naar goedkope stedenvluchten terug te dringen en het OD-vervoer tot normale proporties terug te brengen. De voorgenomen tickettaks van 7 euro zal dat zeker niet bewerkstelligen. Deze verandering vereist dat het kabinet zowel in de politiek als naar de luchtvaartsector volstrekt helder maakt dat het op luchtvaartgroei gerichte mainportbeleid echt verlaten moet worden, nu Schiphol aan zijn grenzen zit. Terwijl met veel minder luchtverkeer ongeveer dezelfde maatschappelijke baten kunnen worden bereikt. Ook moet het kabinet met de sector overleg voeren over de noodzakelijke verandering van hun huidige business cases nu autonome volumegroei heel moeilijk is geworden. De netwerkcarriers zullen overigens nog decennialang transfers blijven vervoeren voor behoud van een goede intercontinentale bereikbaarheid, zij het in mindere en verder afnemende mate als het OD-vervoer blijft groeien. Met goed beheer van nieuwe bestemmingen in een samenwerking tussen carriers en overheid kan de gevreesde netwerkverschraling voorkomen worden. Het is echter niet uitgesloten dat over enige jaren het klimaatbeleid alsnog noopt tot verdere ingrepen in het luchtvervoer.

De Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL) is in 2009 opgericht als denktank met 80 sympathisanten. De WTL onderzoekt mogelijkheden en doet voorstellen voor duurzame luchtvaart met een zinvolle bijdrage aan de internationaal gerichte economie van ons land, met een zo klein mogelijke maatschappelijke impact. De leden van de denktank zijn professionals met een langdurige ervaring op verscheidene vakgebieden, die inmiddels ook kennis over luchtvaartzaken hebben opgebouwd. Voorzitter mr dr Hans Buurma is bedrijfs- en bestuurskundige met een brede adviespraktijk in bedrijfsleven en overheid.

BIJLAGE 1. Kabinetsbeleid luchtvaart

Het economische luchtvaartbeleid van het kabinet blijkt uit de antwoorden van minister Van Nieuwenhuizen op Kamervragen van het lid van Raan (PvdD)⁸. Het blijkt dat de regering het advies *Mainports voorbij* van de Rli18 ter harte heeft genomen.

“Vraag 4

Onderschrijft u de stelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat er momenteel geen sprake meer is van economische legitimatie voor verdere groei van Schiphol, noch voor een voorkeurspositie van Schiphol binnen het overheidsbeleid, vanuit het rapport *Mainports voorbij*? Zo, nee, welke voorwaarden of omstandigheden zijn in uw ogen veranderd?

Vraag 5

Waarom zien we zo weinig van dit advies terug in het huidige overheidsbeleid dat nog steeds gericht is op groei van de luchtvaart? Kunt u tegenspreken dat de sterke lobby van de luchtvaartsector, KLM en Schiphol in het bijzonder, daarbij een belangrijke rol speelt? Zo ja, hoe? “

Antwoord minister op vragen 4 en 5 met betrekking tot het advies van de Rli 2016:

“Allereerst is het goed om te benadrukken dat de Rli niet stelt dat er momenteel geen sprake meer is van economische legitimatie voor verdere groei van Schiphol. De Rli adviseert daarentegen om vast te stellen *wat de kritische massa voor een luchthaven of zeehaven is om daadwerkelijk en optimaal voorwaartse economische effecten te creëren en bij te dragen aan het vestigingsklimaat*. Tevens stelt zij dat de haven van Rotterdam en Schiphol voor de opgave staan om *op andere manieren een hogere toegevoegde waarde te creëren dan door nog verdere volumeverhoging van goederenstromen of aantallen (transfer)passagiers*.

Naar aanleiding van het Rli rapport is er een kabinetsreactie door het vorige kabinet naar uw Kamer gestuurd. Hierin is aangegeven dat het kabinet de *bepaalde samenhang in het advies als ondersteuning van het beleid ziet*. Dit wordt onderschreven door het huidige kabinet. Doorzetten van gericht beleid voor de zee- en luchthavens blijft voor het kabinet een belangrijk element in een duurzame ontwikkelstrategie voor Nederland. *De mainports vormen een kritische basisinfrastructuur voor een goede bereikbaarheid van Nederland en zijn een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven die bijdragen aan onze toekomstige economische ontwikkeling*. Een goede koppeling tussen de mainports, brainport, greenports, de digitale hub en de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren is van cruciaal belang om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Aangezien er meer factoren zijn die bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van Nederland voor vestiging van internationale opererende bedrijven, is het belangrijk de aantrekkingskracht van Nederland integraal te blijven bekijken. Kwaliteiten als de aantrekkelijkheid van de woonomgeving worden belangrijker. In het kader van de Luchtvaartnota zal bezien worden wat een optimale mix kan zijn vanuit een brede benadering van welvaart. Het kabinet blijft via de verschillende trajecten inzetten op een verdere versterking van deze ruimtelijk economische samenhang. Daarbij worden alle relevante belangen van betrokken partijen (sector, bewoners, milieu, economie etc.) zorgvuldig gewogen.”

⁸ Zie noot 3.