

Natuurvergunning Schiphol vereist halvering luchtverkeer

Mr dr Hans Buurma en dr ir Piet Boonekamp



Hilversum - september 2022. Schiphol is in de top-200 bedrijven op Tata Steel na de grootste uitstootbron van stikstof. Gezien de enorme problemen met stikstofreductie in de agrarische sector kan het kabinet zich niet veroorloven om de luchtvaart uit te zonderen van de algehele halveringsplicht van stikstofuitstoot. Geitenpaadjes horen in de bergen, niet op Schiphol. Ook het luchtverkeer moet halveren. Dat is goed mogelijk zonder de goede bereikbaarheid aan te tasten.

In de nog vast te stellen natuurvergunning voor Schiphol is de nationale bereikbaarheid van Nederland als Origin en Destination (O&D) via Schiphol het feitelijke openbare belang van het luchtverkeer dat stikstofuitstoot veroorzaakt.

Verkeer dat niet noodzakelijk voor bereikbaarheid is, maakt geen deel uit van de vergunning. Wel kan een eventueel teveel aan stikstofuitstoot met externe saldering gecorrigeerd worden. Deze bereikbaarheid vereist slechts 250.000 vluchten, zo blijkt uit de hieronder beschreven scenario's voor vermindering van luchtverkeer zonder aantasting van bereikbaarheid. Daardoor kan ten opzichte van 2019 de stikstofuitstoot minstens gehalveerd worden zonder externe saldering.

1. Halvering stikstofemissie is een openbaar belang

De klimaat- en stikstofcrises vergen ingrijpende oplossingen en veranderingen in de samenleving en het bedrijfsleven. Substantiële vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen is dringend en snel geboden. Alle sectoren moeten reeds per 2030 hun bijdrage leveren aan de halvering van uitstoot. Dit geldt zeker voor de luchtvaart, die als enige sector zijn CO₂-uitstoot sinds 1990 fors zag groeien. Deelname aan de landelijke halvering van stikstofuitstoot is onvermijdelijk.

Het kabinet wil de negatieve effecten van luchtvaart verlagen conform het omgevings-, klimaat- en natuurbeleid. Innovatie schiet te kort voor halvering van CO₂ en NO_x. Het effect van biobrandstof en zuiniger vliegen is te klein. De opwarming door uitstoot van non-CO₂ gassen op kruishoogte - tweemaal zo groot als die van CO₂ - is moeilijk op te lossen. Ook de uitstoot van (ultra)fijn stof en kankerverwekkende stoffen, geluidhinder en slaapverstoring moeten verminderd worden. Gelijktijdige halvering van NO_x, CO₂ en non-CO₂ emissies per 2030 vereist een substantiële beperking van het luchtverkeer. Daardoor nemen alle negatieve effecten navenant af.

2. Adequate bereikbaarheid van Nederland is een openbaar belang

Het luchtverkeer komt pas in aanmerking voor de natuurvergunning nadat alle alternatieven zijn ingezet en alle bestemmingen en vluchten zonder openbaar belang zijn afgeschaft. De volgende aanpassingen ten opzichte van het verkeer op Schiphol in 2019 zijn onderzocht door de WTL, met gebruikmaking van bestemmingsgegevens van IenW en de verkeersgegevens van Schiphol:

- Zakelijke bestemmingen:** Steden met een voor Nederland passende [GaWC score](#) die op Schiphol in 2019 bestemmingen waren, dienen in principe het zakelijke openbaar belang. Door bestemmingen met een te lage score af te schaffen, voldoen de resterende steden aan de voorwaarden voor de natuurvergunning. Echter, sommige van deze geselecteerde steden leveren te weinig tot geen internationale handel en dienstverlening op. Deze moeten alsnog afgeschaft worden.
- Maatschappelijke bestemmingen:** Steden voor particuliere vluchten van O&D-passagiers (zoals vakanties, toerisme, familiebezoek en reizen naar Suriname en de Antillen) dienen in principe een

- maatschappelijk openbaar belang. Ze moeten alsnog aan het netwerk toegevoegd worden. Deze steden zijn niet specifiek in de [GaWC-lijst van lenW](#) opgenomen vanwege de te lage score.
- c. **Luchtverkeer:** Niet al het luchtverkeer naar de in (a) en (b) beschreven steden dient een openbaar belang. Carriers en de hub Schiphol hebben decennialang gestreefd naar een extreem groot aandeel in de Europese overstapmarkt. Zo is een groot intercontinentaal (ICA) netwerk voor Nederland hoge vliegfrequenties ontwikkeld, waarin overstappers in 2019 met 62 procent de grote meerderheid vormden. De vertrekfrequenties in het ICA-netwerk zijn vooral op de overstapmarkt afgestemd. lenW onderkent nu dat het openbare belang van overstappers zich beperkt tot aanvulling van stoelcapaciteit die niet door O&D-passagiers benut wordt. Het feitelijke openbare belang is gebaseerd op accommodatie van de O&D-markt. Daarop moeten ook de vertrekfrequenties en vluchten in het ICA-netwerk naar beneden bijgesteld worden. Het aantal benodigde overstappers wordt geringer. Daardoor neemt ook het luchtverkeer voor aan- en afvoer van de overtollige overstappers in het EUR-netwerk af.
 - d. **Alternatief:** Door tienduizenden korte Europese vluchten door de snelle trein te vervangen wordt een reëel stikstofneutraal alternatief ingezet voor O&D-passagiers en resterende overstappers.

Beperking van luchtverkeer is verantwoord zolang internationale bestemmingen van openbaar belang voor O&D-passagiers even goed direct bereikbaar blijven als in 2019. De bedieningsfrequenties moeten ten minste zodanig zijn dat ze redelijk aan de vervoersvraag van O&D-passagiers voldoen. Daarom moet dit netwerk bij mutaties steeds aan de vraag aangepast worden. De WTL heeft met behulp van scenario's op grond van de bestemmingselectie door lenW onderzocht waar de ondergrens van luchtverkeer voor deze gewenste bereikbaarheid en de natuurvergunning ligt, om zo dicht mogelijk bij halvering van stikstofuitstoot te komen. De vermindering van luchtverkeer heeft ook effect op de vermindering van alle andere negatieve effecten.

3. Scenario's voor verkeersbeperkende maatregelen

Vier opeenvolgende scenario's beschrijven zodanige verkeersbeperkende maatregelen dat uiteindelijk het aantal benodigde overstappers beperkt wordt tot het noodzakelijke volume, de adequate bereikbaarheid gehandhaafd blijft en de stikstofuitstoot gehalveerd kan worden.

3.1. Scenario 1.

Het benodigde netwerk (zie figuur 1 op de volgende pagina) in dit scenario omvat:

- *Strategische bestemmingen* voor zakelijke passagiers (ook nuttig voor particulieren), namelijk 178 steden met een GaWC-score boven de waarde 10, die in 2019 tot het netwerk van Schiphol behoorden. Het luchtverkeer omvat 296.000 berekende vluchten op Schiphol. Deze bestemmingen en vluchten zijn afkomstig uit de [inventarisatie](#) van het ministerie van lenW.
- Nog 12 *overstap-feederbestemmingen* met een te lage GaWC-score en 16.000 bijbehorende feeder-vluchten worden gehandhaafd om een gedeelte van de overstappers uit het ICA-netwerk in het EUR-netwerk aan- en af te voeren.
- *Maatschappelijke bestemmingen* voor particuliere O&D-passagiers (zie 2.b). Dit zijn 50 bestemmingen met een te lage GaWC-score en 46.000 vluchten die in 2019 tot het netwerk van Schiphol behoorden.
- Circa 15.000 full-freighter vluchten waarvan de bestemmingen niet gespecificeerd zijn.

Scenario 1 omvat totaal 240 bestemmingen van openbaar belang en 373.000 vluchten. De negatieve effecten bedragen 75 procent ten opzichte van 2019, teveel voor de benodigde halvering van stikstofemissies. De afname van het aantal overstappers van 26 miljoen naar 20 miljoen is gelijk verdeeld over de EUR- en ICA-netwerken. De overstappers vormen in het ICA-netwerk nog steeds een grote meerderheid waarop veel vertrekfrequenties zijn afgestemd. Het gemiddelde aantal vluchten per bestemming is in het ICA-netwerk met 750 circa 15 procent hoger dan in 2019.

Op basis van dit scenario 1 zijn drie vervolgsenario's berekend met opeenvolgende verkeersbeperkende maatregelen die de bereikbaarheid niet aantasten. Ze zijn ontleend aan de aanpassingen genoemd in hoofdstuk 2, namelijk het afschaffen van overbodig transfervervoer door verlaging van de vertrekfrequenties in het ICA-netwerk, het vervangen van korte vluchten door de trein in het EUR-netwerk en het

afschaffen van directe zakelijke bestemmingen met te weinig handel die vooral in het ICA-netwerk voorkomen. Uit deze vervolgsenario's blijkt hoeveel beperking mogelijk is zonder substantiële gevolgen voor de bereikbaarheid van Nederland.

Figuur 1. Minder negatieve effecten luchtvaart Schiphol met behoud van bereikbaarheid

Scenario's	Referentie: Schiphol 2019			Scenario 1 GaWC-netwerk Schiphol door IenW			Scenario 2 met minder ICA transfer en feeder- vluchten			Scenario 3 met korte vluchten naar de trein			Scenario 4 zonder steden met < €700 mln handel		
	EUR	ICA	Tot'l	EUR	ICA	Tot'l	EUR	ICA	Tot'l	EUR	ICA	Tot'l	EUR	ICA	Tot'l
Netwerk															
1.000 Vluchten	395	90	485	283	75	358	243	52	295	204	52	256	196	41	237
Inclusief 15k vracht			500			373			310			271			252
% Negatieve effecten			100%			75%			62%			54%			50%
Bestemmingen															
Bestemmingen	194	138	332	140	100	240	128	100	228	128	100	228	125	81	206
vertrefreq/week	19,6	6,3	14,0	19,4	7,2	14,3	18,3	5,0	12,4	15,3	5,0	10,8	15,1	4,9	11,1
Miljoen passagiers															
Miljoen passagiers	50	21	71	36	17	53	31	12	43	26	12	38	25	10	35
waarvan transfer	13	13	26	10	10	20	5	5	10	4	5	9	3	4	7
O&D	37	8	45	26	7	33	26	7	33	22	7	29	22	6	28
totaal	0,7	0,4	0,6	0,7	0,4	0,6	0,8	0,6	0,8	0,8	0,6	0,8	0,9	0,6	0,8

3.2. Scenario 2

Dit gaat uit van scenario 1, maar met verlaagde vertrekfrequenties op ICA- bestemmingen. Bij eenzelfde aantal O&D-passagiers zijn nu minder overstappers als aanvulling nodig op vluchten in het ICA-netwerk, namelijk 5 van de 10 miljoen uit scenario 1. Voor aan- en afvoer van deze 5 miljoen overstappers zijn in Europa onder andere de 12 feeder-bestemmingen uit scenario 1 niet meer nodig. Het totale aantal bestemmingen neemt daardoor af van 240 tot 228; het aantal vluchten neemt af van 373.000 naar 310.000. De negatieve effecten nemen af tot 62 procent ten opzichte van 2019. Dat is nog steeds te hoog voor halvering van de stikstofuitstoot. Het gemiddelde aantal vluchten per bestemming in het ICA-netwerk is 520; dat is 21 procent lager dan in 2019. In het ICA-netwerk is bij O&D-vakantievluchten en vluchten naar Paramaribo en de Antillen het aantal vluchten ten opzichte van 2019 niet verlaagd omdat daar weinig overstappers in voorkomen.

3.3. Scenario 3

Dit gaat uit van scenario 2, plus vervanging van 39.000 korte vluchten in Europa door de trein. Dit is gemiddeld 85 procent van het luchtverkeer op de geselecteerde bestemmingen, die via het spoornet van de internationale trein (HSL, nachttreinen en dergelijke) goed bereikbaar zijn. Het aantal luchtvaartbestemmingen blijft 228. Vrijvallende slots mogen niet hergebruikt worden om te voorkomen dat de negatieve effecten vanwege nieuwe langere vluchten toenemen in plaats van verminderen. Daarmee neemt het luchtverkeer af van 310.000 naar 271.000 vluchten. De negatieve effecten nemen af tot 54 procent ten opzichte van 2019. Bijna is de gewenste halvering van de stikstofuitstoot bereikt. Circa 4 miljoen O&D-passagiers reizen nu via het spoornet en hoeven Schiphol niet aan te doen. Circa 1 miljoen overstappende passagiers gebruiken via Schiphol de trein met combitickets voor trein en vliegtuig.

3.4. Scenario 4

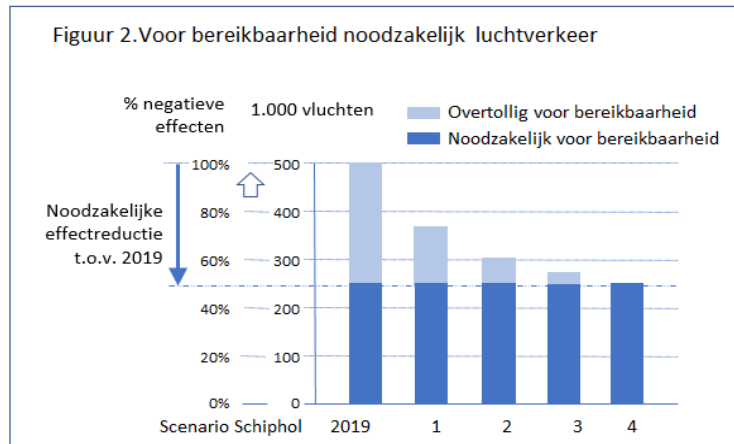
Dit gaat uit van scenario 3, nu met aftrek van 22 bestemmingen die voor O&D-reizigers niet relevant zijn omdat hun regio's jaarlijks minder dan € 700 miljoen internationale handel opleveren. Tezamen maken deze slechts minder dan 2 procent uit van de totale internationale handel en dienstverlening van Nederland. Via een overstap elders blijven ze wel indirect bereikbaar voor zakelijke en particuliere O&D-passagiers. Het aantal bestemmingen neemt af van 228 tot 206, het aantal vluchten van 271.000 naar 252.000, het laagste verkeersvolume van de vier onderzochte scenario's. De negatieve effecten nemen af tot 50 procent ten opzichte van 2019. Het gemiddelde aantal vluchten per bestemming is met 506 circa 22 procent lager dan in 2019.

Het luchtverkeer en netwerk in scenario 4 voldoen aan de vereiste adequate bereikbaarheid voor O&D-passagiers. Bovendien voldoet het luchtverkeer aan de noodzakelijke reductie van stikstof volgens de

natuurvergunning. De overige emissies en de geluidhinder worden eveneens met circa 50 procent ten opzichte van 2019 verminderd. De natuurvergunning kan zonder externe saldering verleend worden

4. Overtollig mainportverkeer

De Rli heeft in 2016 in het rapport *'Mainports voorbij'* geadviseerd Schiphol te richten op bereikbaarheid van Nederland, in plaats van te blijven streven naar een grote concurrerende overstapluchthaven die een economisch marginale functie heeft. Bepaald geen "kip met gouden eieren". Uit figuur 2 blijkt dat op Schiphol in 2019 de helft van de vluchten overtollig mainportverkeer was dat geen openbaar belang diende. De scenario's laten zien hoe dit gedeelte afgebouwd kan worden, zodat een kleinere hub overblijft die zich geheel concentreert op het openbare belang van voor Nederland noodzakelijk luchtverkeer met veel internationale verbindingen en zo laag mogelijke negatieve effecten.



Zou het plafond op Schiphol hoger uitvallen dan 250.000 vliegtuigbewegingen, dan zou ook de stikstofemissie te hoog zijn en is externe saldering noodzakelijk. Ook de negatieve effecten (waaronder broeikasgassen) vallen dan hoger uit. Dit leidt tot hogere salderingskosten en maatschappelijke kosten. De maatschappelijke baten wegen daar niet tegenop, omdat het overtollige luchtverkeer de bereikbaarheid niet vergroot of verbetert.

Conclusie

De halvering van de stikstofuitstoot en daarmee alle overige negatieve effecten van de luchtvaart op Schiphol in 2030, staat behoud van een adequate bereikbaarheid niet in de weg. Daardoor zou Schiphol een natuurvergunning kunnen verkrijgen voor 250.000 vliegtuigbewegingen. De bestemmingselectie van IenW op basis van de GAWC indicator garandeert dat voor Nederland belangrijke steden direct bereikbaar zijn voor alle zakelijke O&D-passagiers en particuliere passagiers die naar deze steden reizen. De toevoeging van maatschappelijk belangrijke steden stelt alle overige particuliere O&D-passagiers in staat hun talrijke populaire niet-zakelijke bestemmingen direct te bereiken. Met het alternatief van de trein zijn belangrijke Europese steden tevens bereikbaar met ongeveer dezelfde totale reistijd. Tenslotte kunnen afgeschafte bestemmingen met een relatief klein economisch belang nog steeds bereikt worden via een overstap in het buitenland. Hiermee is de bereikbaarheid voor de O&D-passagier ongeveer even goed als in 2019 het geval was.

Halvering van het luchtverkeer levert niet alleen halvering van stikstofemissies op, maar is ook hard nodig voor forse vermindering van veiligheidsrisico's rond Schiphol, broeikasgassen, kankerverwekkende gasen, geluidhinder en slaapverstoring. Nachtsluiting komt dan binnen bereik.

Zo kan Schiphol een kleinere hub functie blijven vervullen die goed past bij het publieke internationale vervoer van de kleine thuismarkt Nederland en beter in balans is met de sterk verminderde negatieve effecten. Een goede integrale oplossing. □

De WTL streeft als bewonersorganisatie naar een selectieve, hoogwaardige luchtvaart die voldoet aan de maatschappelijke behoefte aan economisch noodzakelijk internationaal vervoer in een duurzame, klimaatneutrale economie.