

Mevrouw drs Cora van Nieuwenhuizen, Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Mevrouw drs Agnes Mulder, Voorzitter van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten Generaal

Den Haag, 18 juni 2018

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen, mevrouw Mulder en Commissieleden,

Het ministerie van I&W heeft vier beleidsalternatieven laten onderzoeken door Decisio/SEO voor een verkennende MKBA over de groeimogelijkheden van Schiphol en de luchthavens Lelystad en Eindhoven na 2020. Het LBBL wijst deze MKBA af en stelt dat voorafgaand aan de ontwikkeling van de Luchtvaartnota 2020-2040 enige dringende maatschappelijke vraagstukken omtrent groei van de luchtvaart in het politieke debat aan de orde gesteld moeten worden. Die vergen een nieuwe focus in het luchtvaartbeleid.

#### **Vraagstukken**

In bijgaande notitie beschrijven wij een drietal van deze vraagstukken. Deze betreffen beperkingen aan de groei van Schiphol en de andere luchthavens, de economische zin van die groei en de ernstige bedreiging door Low Cost Carriers (LCC) voor de hubfunctie van Schiphol.

Onze conclusies luiden als volgt:

1. Er gelden zodanig zware logistieke en milieutechnische beperkingen aan volumegroei van Schiphol na 2020, dat het loslaten van het plafond na 2020 tot nog meer overbezetting en milieuhinder leidt dan nu al het geval is. Het beleidsalternatief *Milieu-hub* moet zonder volumegroei boven 500.000 vliegtuigbewegingen zodanig aangepast worden dat de luchthaven tot 2040 zelfs nog een lucratieve ontwikkeling van zowel het netwerk als het economisch noodzakelijke passagiersvervoer kan accommoderen.
2. Het overheidsbeleid omtrent de kosten en baten van luchtvaart in Nederland moet gebaseerd zijn op een breed begrip van welvaart, inclusief welzijn. Indien bij het vertalen in maatschappelijke doelstellingen wordt uitgegaan van een evenwichtige balans tussen bedrijfseconomische belangen, sectorale belangen en milieudoelstellingen op het gebied van klimaat en welzijn van de bewoners in de omgeving, is beperking, wellicht krimp van het volume vliegverkeer onvermijdelijk blijken te zijn.
3. De zeer snel groeiende Low Cost Carriers vormen op Schiphol en in Europa een ernstige bedreiging voor de KLM. De vraag is dan hoe lang het duurt voordat het koesteren van de hubfunctie op Schiphol een kansloos achterhoedegevecht blijkt. Een tweede risicofactor is dat extreem goedkope vliegpreizen bij zeer prijsgevoelige particuliere reizigers een overconsumptie veroorzaken die tot overbelasting leidt van de luchthavens, het woonklimaat in toeristische gebieden, het milieu en het klimaat.

#### **Nieuwe focus in het luchtvaartbeleid**

Gezien de ernst van deze problematiek bevelen wij u aan het historische streven naar groei van de luchtvaart op Schiphol, maar zeker ook op de overige Nederlandse luchthavens, te vervangen door luchtvaartbeleid met een nieuwe focus. Dit beleid zou gericht moeten worden op:

- selectief economisch noodzakelijk gebruik van begrensde luchthavencapaciteit zonder volume-groei, met focus op zakelijke bereikbaarheid;
- maximale vermindering van de milieuhinder door geluid, uitstoot en externe veiligheidsrisico's van naderende en uitvliegende vluchten boven geheel Nederland;
- invoering van BTW op vliegtickets en accijns op kerosine, luchthavenkosten verhogen tot Europees niveau en slot trading toelaten;
- zo snel mogelijke reductie\* van de klimaatschade veroorzaakt door gebunkerde kerosine, respectievelijk de helft van alle internationale vluchten van en naar Nederland, in overeenstemming met het overige klimaatbeleid in Nederland. Daarbij moet voorkomen worden dat luchtvaartgroei het effect van deze afname teniet doet;
- investeren in een goede aansluiting van Nederland op het spoornet van internationaal treinverkeer wat betreft spoorverbindingen vanuit woon- en werkcentra, veiligheidssystemen en andere technologie, digitale ticketverkoop voor de trein en voor combinaties van trein met een vlucht.

### **Eerlijke vergelijking**

Het veelgebruikte argument dat algehele luchtvaartgroei goed voor de economie en het vestigingsklimaat zou zijn, is ongefundeerd. Selectief gebruik van de luchthavens voor zakelijke bereikbaarheid, zonder volumegroei en met een zo hoog mogelijke duurzaamheid dient het echte maatschappelijke belang van luchtvaart. Dit moet verwerkt worden in een nieuw scenario, dat in de beleidsalternatieven de plaats van het scenario *Milieu-hub* inneemt.

Tevens moeten de conclusies uit het debat over de hierboven gesignaleerde problemen in de groei-scenario's verwerkt worden. Dit maakt een eerlijke en juiste vergelijking van maatschappelijke kosten en baten mogelijk op grond van een eigentijds breed welvaartsbegrip en oog voor de wezenlijke economische noodzaak van luchtvervoer.

Wij zijn gaarne bereid onze bevindingen en aanbevelingen nader met u te bespreken.

Met vriendelijke groet,

Mr dr Hans Buurma, woordvoerder van het LBBL

[h.buurma@upcmail.nl](mailto:h.buurma@upcmail.nl)

+31 6 20 80 43 37

\*Uitgelekt IPCC-rapport (NRC 15 juni 2018): De temperatuur op aarde zal komende 22 jaar minstens 1,5 graad stijgen als geen "snelle en verstrekkende" maatregelen worden genomen. Citaat uit NRC 17 juni: "Volgens het IPCC is het nog steeds mogelijk om de temperatuurstijging onder de anderhalve graad Celsius te houden. Maar dat vergt een geweldige krachtsinspanning, grote veranderingen in levensstijl, grootschalige bebouwing om kooldioxide uit de atmosfeer te halen, een sterk verminderd energieverbruik en een andere inrichting van de economie. En dat alles in ruim twintig jaar. Want als we op de huidige voet doorgaan, wordt die anderhalve graad rond 2040 gepasseerd – met volgens het IPCC grote schade voor de economie."

Het LBBL is een in mei 2018 opgericht landelijk bewonersberaad over luchtvaart, met 160 aangesloten bewonersorganisaties en een achterban van circa 20.000 bewoners.

# Vraagstukken omtrent de groei van luchtvaart in Nederland

---

De minister van I&W heeft vier beleidsalternatieven laten onderzoeken door Decisio/SEO voor een verkennende MKBA over de groeimogelijkheden van Schiphol en de luchthavens Lelystad en Eindhoven na 2020. Het LBBL wijst deze MKBA af en stelt dat voorafgaand aan de ontwikkeling van de Luchtvaartnota 2020-2040 enige dringende maatschappelijke vraagstukken omtrent groei van de luchtvaart in het politieke debat aan de orde gesteld moeten worden.

In deze notitie beschrijven wij een drietal van deze vraagstukken. Deze betreffen beperkingen aan de groei van vooral Schiphol, de economische zin van die groei en de ernstige bedreiging door low cost carriers (LCC) van de groei van Schiphol als overstapluchthaven.

## 1. Logistieke en milieutechnische beperkingen

Schiphol loopt sinds het naderen van het plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen overduidelijk aan tegen grenzen van de verwerkingscapaciteit en de ruimte die de wettelijke milieunormen nog bieden. Het is zeer de vraag of verdere groei mogelijk is en zo ja, of de bezetting van de luchthaven dan niet dermate problematisch wordt dat de kwaliteit van de momenteel hoogwaardige overstapfunctie en die van de leefomgeving eronder lijden.

### 1.1 Groepsrisico

Het groepsrisico in de externe veiligheid kon jaren geleden al niet aan dezelfde veiligheidsnormen onderworpen worden die voor andere risicovolle activiteiten gelden, omdat daardoor de volumegroei van luchtverkeer in gevaar zou komen. (Ov 2017) De aan dit risico onderworpen bewoners hebben op grond van het Ov-rapport het recht om te eisen dat deze veiligheidsnorm hersteld wordt. Bouw van honderdduizenden woningen in de geluidscontouren verhoogt het groepsrisico aanzienlijk, hetgeen niet in de beruchte kettingbedingen bij woningverkoop opgenomen wordt.

### 1.2 Veiligheid Schiphol

Tevens is de veiligheid op en rond Schiphol bij 500.000 vliegtuigbewegingen aan zijn grenzen gekomen. "Een principiële discussie over de toekomst van luchthaven Schiphol is vanwege de veiligheid onvermijdelijk." (Ov 2017 en 2018).

### 1.3 Belasting tijdens piekuren

Nu het plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar bereikt is, blijkt dat de dagelijkse piekbelasting in het overstapmodel van de KLM en andere netwerkmaatschappijen vrijwel niet meer verhoogd kan worden. Het baanstelsel heeft derhalve vrijwel geen reservecapaciteit meer. Het is onverklaarbaar hoe de groeiscenario's tot maar liefst anderhalf keer zoveel vliegtuigbewegingen door de onderzoekers van deze scenario's mogelijk geacht wordt zonder extra baancapaciteit.

### 1.4 Beperkt gebruik vier banen

Voor verdere verhoging van de baancapaciteit ter wille van de piekbelasting en de veiligheid zou het afgesproken beperkte gebruik van vier banen losgelaten moeten worden. De LVNL stelt echter reeds deze voorwaarde om meer luchtverkeer te kunnen verwerken boven 500.000 vliegtuigbewegingen. Dit is echter niet alleen in strijd met de in het Aldersakkoord gemaakte afspraken over het

beginsel van strikt geluidspreferentieel baangebruik, maar ook met het nadrukkelijk, onmiskenbaar en jarenlang door de overheid gewekte vertrouwen dat zij dit beginsel blijft toepassen.

### **1.5 De 50-50 regel**

De toelaatbare hoeveelheid geluidhinder volgens de wettelijke gelijkwaardigheidscriteria kan verhoogd worden indien de luchtvloot minder geluidhinder produceert. Deze geluidruimte wordt gelijk verdeeld over bewoners en sector op grond van de 50-50-regel. Het Mer Schiphol moet uitwijzen welk volume vliegverkeer volgens deze regel in de toekomst mogelijk is. Als echter een stillere luchtvloot niet tegelijk schoner en klimaatvriendelijker wordt, bezorgt deze regel de leefomgeving en het klimaat slechts nadelen. Dan is er geen sprake van "gelijke verdeling van milieuruimte" zoals door de overheid betoogd wordt.

### **1.6 Woningbouw**

Schiphol neemt (inclusief de ruimtereserveringen voor een tweede terminal en een parallelle Kaagbaan) zoveel ruimte in beslag dat woningbouw in Amsterdam in zuidelijke richting onmogelijk is en de stad noodgedwongen in het oosten op het water moest bouwen. In omliggende gemeenten doet zich hetzelfde ruimtetekort voor, dat met een spitsvondige noodgreep (een kettingbeding) opgelost moest worden om de hoogste nood te lenigen. Er komen tussen de 400.000 en 700.000 woningen bij.

### **1.7 Selectief economisch gebruik Schiphol in scenario zonder volumegroei**

Een van de beleidsalternatieven van de minister van I&W is dat Schiphol niet meer groeit, het *Milieu-hub* scenario. De mogelijkheid doet zich voor om de schaarse capaciteit met voorrang te gebruiken voor luchtvervoer dat noodzakelijk is voor de internationaal gerichte economie van Nederland. Dit betreft passagiers die voor hun werk of studie vliegen, ongeveer 20% van alle passagiers. Dit segment en het daarvoor noodzakelijke netwerk met netwerkmaatschappijen kunnen onder het plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen vrijwel net zo snel groeien als in het scenario *Polder-hub*. Wij bevelen aan dit selectieve economische gebruik van de schaarse luchthavencapaciteit diepgaand te onderzoeken op haalbaarheid en economische effecten.

## **2. De economische zin van volumegroei op de luchthavens.**

Het overheidsbeleid omtrent de kosten en baten van luchtvaart in Nederland moet gebaseerd zijn op een breed begrip van welvaart, inclusief welzijn. Dit zou zich moeten vertalen in maatschappelijke doelstellingen met een evenwichtige balans tussen bedrijfseconomische belangen, sectorale belangen en milieudoelstellingen op het gebied van klimaat en welzijn van de bewoners in de omgeving. Daarvoor gelden de volgende argumenten.

### **2.1 Consumentensubsidie**

Economisch gezien werkt het ontbreken van accijnzen als een consumentensubsidie. Het oogmerk daarvan is het gebruik van een bepaald goed of dienst te bevorderen, zoals ook het geval is bij de hypotheekrenteaftrek. Bekend is dat zulke subsidies nadelige effecten - zoals overconsumptie - kunnen sorteren. Dit is in het geval van de luchtvaart zichtbaar geworden, bijvoorbeeld door de grote omvang van toerisme in Amsterdam, aantasting van de lokale leefkwaliteit, hoge externe kosten en het ongelijke speelveld met alternatief vervoer. De Nederlandse overheid dient oog te hebben voor deze nadelen en in beleid te vertalen.

## **2.2 Transfer**

Het voorgaande punt wordt versterkt door de specialisatie van de Nederlandse luchtvaart op de internationale transfer vanwege de kleine thuismarkt. Luchtvaartmaatschappijen in omliggende landen legden zich toe op de vraag naar verbindingen van hun thuismarkt met de wereld; Nederland legde zich toe op een 'hub and spoke' systeem om een grootschalig netwerk en hoogwaardige connectiviteit te ontwikkelen. Het zijn juist de internationale transfers die relatief veel extra externe kosten met zich mee brengen. Thuismarktverkeer heeft ook externe kosten, maar die hangen nauwer samen met de bedrijvigheid in Nederland.

## **2.3 Externe kosten**

De Nederlandse luchtvaart veroorzaakt al hoge externe kosten. Die nemen verhoudingsgewijs sterk toe. Deze externe kosten doen zich voor als geluidshinder, CO<sub>2</sub>-emissie, (ultra)fijnstof, Nox, overdag toerisme en een groot beslag op ruimte vanwege de geluidscontouren. Een probleem van deze externe kosten is dat bij het uitdrukken in geld de onzekerheid en dus de bandbreedtes groot zijn. Dus dient de gehele bandbreedte onderzocht te zijn. De recente verkennende MKBA van Desicio-SEO is echter gebaseerd op een vereenvoudigde benadering op basis van lagere prijzen voor CO<sub>2</sub> in het European Trading System, en niet volgens de efficiënte en hogere prijzen van CPB-PBL 2016. Bovendien zijn de toekomstige kosten voor het klimaat niet volgens de richtlijnen voor MKBA's naar het heden teruggerekend (voor ingewijden: een onjuiste discontovoet). Er is geen scenario doorgerekend voor het halen van de tweegraden doelstelling, en er is ook geen gevoeligheidsanalyse gedaan. Hierdoor zijn de klimaatkosten in deze recente MKBA sterk onderschat. Deze kan derhalve geen informatie voor beleidsmakers en bestuurders zijn.

De excessieve luchtvaart creëert een groot beslag op ruimte (door geluidscontouren en onder andere opslagloodsen van 40 hectare voor de groothandel) en sluit alternatief grondgebruik uit, dat productief en nuttig had kunnen zijn (opportunity cost). Dit verlies aan ruimte werkt door op de woningmarkt met structureel welvaartsverlies als gevolg. Woningen, en bouwgrond daarvoor, wordt immers schaarser.

## **2.4 Het probleem**

De aanleiding voor de recente MKBA in opdracht van het Ministerie I&W roept vragen op, niet in het minst de verhouding privaat-publiek. Dat is namelijk de onduidelijke vaststelling van het maatschappelijke vraagstuk (wat is het probleem) waarvoor het beoogde project is bedoeld. Het private belang van de luchtvaart is niet de eerste zorg van het Ministerie, net zo min als het gebrek aan welvaart en keuze mogelijkheden voor toeristen. Het concrete maatschappelijke doel van de beoogde uitbreiding van het aantal vluchten en luchtvaart via Nederland is volstrekt onduidelijk. De beoogde groei is uiteindelijk een privaat belang dat steunt op het ontbreken van accijnzen op kerosine, maar daarmee is het nog geen maatschappelijk belang. Het gaat voor een groot deel om de derde of vierde vakantie of stedentrip, waarvan de meerwaarde afneemt. Daar staat tegenover dat de maatschappelijke kosten van CO<sub>2</sub> en geluid juist relatief toenemen.

De werkelijke maatschappelijke vraagstukken zijn de leefkwaliteit en het klimaat; zie de brede welvaartsmonitor die het CBS onlangs uitbracht. Voorts is er wat te kiezen als het om het model voor economische ontwikkeling van Nederland gaat. Dat is niet alleen ongelimiteerde groei van de luchtvaart op basis van accijnsvrije kerosine vergezeld van fiscale faciliteiten als afschaffing dividendbelasting, rulings voor buitenlandse vestigingen en de fiscale vrijhaven die Nederland in Europa is. Het is namelijk gebleken dat er serieuze problemen kunnen ontstaan door een actieve ondersteuning van

expansieve internationalisering: de landbouw en financiële sector hebben Nederland al aanzienlijk gekost.

## **2.5 Het business model voor Nederland**

De luchtvaart heeft via het mainportbeleid een rol gespeeld in de economische ontwikkeling van Nederland, met name in de logistiek en groothandel. Het probleem is dat logistiek en groothandel niet de meest productieve bedrijvigheid voor de Nederlandse economie vormen, beide zijn gericht op volume en niet op kwaliteit. Deze goederenstroom is niet van belang voor de Nederlandse economie, maar legt wel een groot beslag op ruimte en infrastructuur. Dit business model uit de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft zijn nut gehad en is gezien de huidige uitdagingen voor de Nederlandse economie en samenleving aan herziening toe. Schiphol is de op twee na best verbonden luchthaven ter wereld; deze sterke positie is nog jarenlang meer dan voldoende om het internationale bedrijfsleven te faciliteren.

Betere bereikbaarheid of connectiviteit is niet alleen maar gunstig. Inderdaad kunnen bedrijven zich vestigen vanwege de luchthaven, bedrijven kunnen juist ook weggaan vanwege de goede bereikbaarheid. Voor sommige sectoren wordt Amsterdam/Nederland vanuit Londen bestreken.

Een land in de top van de wereld zou zich niet met een luchthaven als conditie voor groei moeten manifesteren. Dat past landen die zich in vroegere stadia van hun economische ontwikkeling bevinden. Nederland heeft behoefte aan ICT-ers, een vierde TU, een schoon leefklimaat, hoogwaardige industrie, duurzame energie, leefbaarheid, en een klimaatveilige toekomst op de lange termijn. Daar past geen onbegrensde uitbreiding van de luchtvaart bij. Eerst dienen de huidige maatschappelijke vraagstukken volledig te worden beschouwd en vervolgens moet een sectoraal ontwikkelingsmodel met bijhorende investeringen bepaald worden. Dan weten we wat voor soort luchtvaart, welke bestemmingen en hoeveel vliegbewegingen er nodig zijn. Kortom: benader deze vragen vanuit de behoefte. Dan mag er een prijs voor een vliegticket van en naar Schiphol worden gevraagd die dit reflecteert. Veel consumenten zullen bereid zijn die prijs te betalen, omdat duidelijk is wat er tegenover staat.

Selectief economisch en zo duurzaam mogelijk gebruik van de luchthavens zou verwerkt moeten worden in een nieuw scenario zonder volumegroei, dat in de beleidsalternatieven de plaats van het scenario *Milieu-hub* inneemt. Voorts zouden de conclusies uit het debat over de in onze brief gesignaleerde problemen ook in de groeiscenario's verwerkt moeten worden. Dit maakt een eerlijke en juiste vergelijking van maatschappelijke kosten en baten mogelijk, op grond van een eigentijds breed welvaartsbegrip en oog voor de strikte economische noodzaak van luchtvervoer.

## **3. De opmars van low cost carriers**

Onlangs heeft Pieter Elbers namens AirFrance-KLM publiekelijk zijn zorgen geuit over de opmars van de Low Cost Carriers (LCC) op Schiphol (Financiële Telegraaf 5 juni 2018). Deze luchtvaartmaatschappijen bedienen weliswaar bestemmingen van het netwerk, maar zijn niet uit op een kwalitatief hoogwaardige realisatie en ontwikkeling daarvan. Hun verdienmodel is gebaseerd op een sterke kwantitatieve groei vanwege de hoge investeringen in moderne vliegtuigen en de lage winstmarges. Met uiterst lage ticketprijzen trekken zij extra veel particuliere passagiers aan op populaire, lucratieve netwerkroutes. De daaruit voortkomende overconsumptie veroorzaakt overbelasting van het woonklimaat in toeristische gebieden, het milieu en het klimaat.

Tegelijk dwingen ze de reguliere netwerkmaatschappijen hun prijzen op deze bestemmingen te verlagen, wat feitelijk niet in hun respectievelijke bedrijfsmodellen past. Daardoor neemt het aantal particuliere reizigers ook in het netwerk toe "Dat leidde tot zware verliezen op het Europese netwerk. (...) De prijsvechters (zijn) op de verre afstanden op dit moment één van de grootste bedreigingen voor KLM" zegt Elbers. Hij pleit voor verdere groei van de KLM op Schiphol om de concurrentie het hoofd te bieden, met verwijzing naar honderdduizenden banen die volgens hem op de tocht zouden komen te staan. Hoe verstandig is een uitsluitend op groei gerichte bedrijfsstrategie op een luchthaven die overduidelijk niet meer kán groeien?

Bovendien lijkt dit pleidooi in strijd met de ervaringen op Londen Heathrow, waar de slots in een periode van meer dan tien jaar zonder volumegroei door slot trading peperduur geworden zijn, dus minder aantrekkelijk voor de LCC. Zou het plafond op Schiphol echter losgelaten worden, dan zullen de veel sneller groeiende LCC aanzienlijk meer slots claimen dan de netwerkmaatschappijen en worden zowel de concurrentie als de particuliere overconsumptie nog heviger. In de afgelopen vier jaar is al op Schiphol gebleken dat de LCC in staat zijn veel sneller te groeien dan de reguliere netwerkmaatschappijen. Hun aantallen passagiers zijn namelijk sinds 2014 met circa 20% per jaar gestegen tegen circa 3% per jaar van het aantal zakelijke passagiers in het netwerk.

Tegelijk doet zich nog een voor netwerkmaatschappijen zeer bedreigende ontwikkeling voor. De groei van LCC vindt op tal van Europese luchthavens plaats, waaronder goedkopere, secundaire luchthavens. Als LCC daar ook intercontinentale bestemmingen gaan aanbieden, willen zij deze combineren met de Europese verbindingen die zij nu al verzorgen. Zo kunnen ze passagiers met point-to-point-vluchten toch overstapmogelijkheden aanbieden op tal van Europese luchthavens die zelf willen groeien. De luchthaven waar de overstap plaats vindt is dan afhankelijk van het aangeboden ticket. Zo kunnen samenwerkende LCC een sterk concurrerend netwerk vormen, mede dank zij het feit dat passagiers via internet hun gehele reis bij verschillende samenwerkende LCC kunnen boeken..

Een netwerkmaatschappij als de KLM is op Schiphol zeer sterk afhankelijk van overstappende passagiers omdat de thuishmarkt relatief klein is. De vrees van de KLM-directie is dan ook zeer op zijn plaats. Echter, het loslaten van het plafond op Schiphol wendt dit gevaar niet af en versterkt het risico juist aanzienlijk. Immers, Schiphol zou dan een van de overstappunten in het netwerk van de samenwerkende LCC worden, waardoor ook steeds meer passagiers uit de thuishmarkt van het LCC-net gebruik zullen maken. Gezien de huidige aanwezigheid en groei van LCC op Schiphol is die kans zeer reëel.

Economisch gezien is dit uitermate slecht voor een op de hubfunctie toegesneden KLM, maar voor de passagiers maakt het weinig uit. Hun connectiviteit blijft ongeveer even groot en Nederland blijft aantrekkelijk als goed bereikbare vestigingsplaats. De vraag is hoe lang het duurt voordat het koesteren van de hubfunctie op Schiphol een kansloos achterhoedegevecht blijkt.

Deze bedreiging moet dan ook zeer zorgvuldig onder ogen worden gezien met het oog op het risico dat deze bepalend wordt voor de toekomst van de luchtvaart in Nederland, dus ook voor de Luchtvaartnota 2020-2040.