

Verbinding van Nederland met Internationaal Openbaar Vervoer

Een scenario conform de publieke belangen in de Luchtvaartnota 2020-2050

Hilversum, 27 november 2020

Mr dr Hans Buurma
h.buurma@upcmail.nl
www.toekomstluchtvaart.nl

Inhoud

<i>Inhoud</i>	2
1. <i>Inleiding: het bindende kader van de publieke belangen</i>	3
2. <i>Samenvatting</i>	4
3. <i>Karakteristieken van internationale bereikbaarheid met luchtvaart en spoor</i>	5
3.1 <i>Netwerkkwaliteit</i>	5
3.2 <i>Passagiersvervoer</i>	6
3.3 <i>Grondvervoer in Europa</i>	6
3.4 <i>Beperking tot noodzakelijke vluchten</i>	6
3.5 <i>Scenario <i>Verbinding Nederland</i> ten opzichte van de WLO-scenario's</i>	7
4. <i>Resultaten van de WTL-analyse van het scenario <i>Verbinding Nederland</i></i> :.....	9
4.1 <i>Netwerkkwaliteit: essentiële bestemmingen en noodzakelijke vluchten voor OD-vervoer</i>	9
4.2 <i>Passagiersvervoer luchtvaart in het netwerk</i>	11
4.3 <i>Scenario <i>Verbinding Nederland</i> 2020-2050 met Internationaal Openbaar Vervoer (IOV)</i>	11
5. <i>Een zo laag mogelijke impact op de maatschappij is een publiek belang</i>	12
5.1 <i>Minder impact door beperking tot noodzakelijk luchtverkeer</i>	12
5.2 <i>De impact zoveel verkleinen als redelijkerwijs mogelijk is</i>	12
5.3 <i>Effecten van volumevermindering</i>	12
5.4 <i>Reductie broeikasgassen</i>	12
<i>BIJLAGE 1. Relevante omschrijvingen in de Luchtvaartnota 2020-2050</i>	14
1.1 <i>Kwaliteit leefomgeving, veiligheid en klimaat</i>	14
1.2 <i>Netwerkkwaliteit</i>	14
<i>BIJLAGE 2. Schiphol en netwerkkwaliteit richten op de publieke belangen</i>	15
<i>BIJLAGE 3. Vergelijking scenario <i>Verbinding Nederland</i> met groei van Schiphol</i>	16
<i>Noten</i>	17

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.

1. Inleiding: het bindende kader van de publieke belangen

Het kabinet wil dat de luchtvaart klaar is voor de toekomst. “Binnen heldere kaders vanuit de vier publieke belangen kan de luchtvaart zich blijven ontwikkelen”¹. Deze kaders en belangen zijn derhalve leidend voor alle aspecten van de luchtvaart en de toekomstige kwalitatieve ontwikkeling daarvan.

De publieke belangen hangen met elkaar samen. Verbinding vraagt een passend luchtvaartnetwerk, luchtverkeer en passagiersvervoer ten behoeve van de internationale activiteiten en het vestigingsklimaat van Nederland. Dit betreft vervoer van OD-passagiers (zakelijk, maar ook particulieren) die Nederland toegevoegde waarde opleveren. Naar bestemmingen die voor Nederland belangrijk zijn. Bestemmingen op minder dan 1.000 km afstand van vluchten op de Nederlandse luchthavens die door grondvervoer overgenomen zijn, maken ook deel uit van de netwerkkwaliteit.

Tegelijk vereisen de publieke belangen veiligheid, leefomgeving en klimaat zoveel mogelijk beperking van dit luchtverkeer. Hoe minder luchtverkeer, hoe minder inbreuk op deze belangen. Het Rijk moet de vier publieke belangen immers in hun samenhang zorgvuldig en evenwichtig beheren. Ergo: Het aantal voor verbinding noodzakelijke vluchten dat volgens de Kamermotie Kröger² voor verbinding bepaald wordt, moet zodanig beperkt worden dat geen overtollig luchtverkeer wordt toegelaten.

Bestemmingen in het huidige Schiphol-netwerk die voor transferpassagiers, maar niet voor OD-passagiers belangrijk zijn, behoren niet tot deze categorie. Evenmin behoort tot het gehele Nederlandse luchtverkeer het vervoer van OD-passagiers die Nederland te weinig toegevoegde waarde opleveren.

Het groeiverdienmodel valt buiten het kader en brengt de publieke belangen onnodige schade toe

Het groeiverdienmodel doet het tegengestelde van de noodzakelijke volumebeperking. De WTL, Bewoners Omgeving Schiphol en het LBBL hebben de minister verzocht om van dit groeiverdienmodel af te zien, omdat de effecten daarvan volstrekt in strijd zijn met de publieke belangen die als kaders voor de luchtvaart centraal zijn gesteld. Desgewenst kan het verdienmodel door een minder schadelijke prikkel worden vervangen.

Zonder groeiverdienmodel kunnen alle haalbare reducties in hinder en uitstoot volledig aan de samenleving ten goede komen en door beperking van luchtverkeer versterkt worden, zonder de economie enige schade te berokkenen. Dat is hard nodig voor de kwaliteit van leven.

2. Samenvatting

Het herstel van de sector na de coronacrisis biedt kansen om de luchtvaart op Schiphol echt duurzaam te maken door deze te beperken tot vluchten met toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving en economie. Dan kunnen ook de sterk toegenomen risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid, leefbaarheid van de omgeving en het klimaat substantieel verlaagd worden.

De centraal gestelde vier publieke belangen in de Luchtvaartnota bieden daarvoor een uitstekend kader. Aan de hand van de beschrijvingen en gepubliceerde statistische informatie heeft de WTL een scenario "*Verbinding Nederland*" ontwikkeld.

De belangrijkste uitkomst daarvan is dat Schiphol met hoogstens 400.000 vluchten per jaar (inclusief de meer dan 40.000 'normale' vakantievluchten die op Schiphol kunnen blijven en 15.000 vrachtluchten) de internationale activiteiten van Nederland goed kan verbinden. Dit netwerk is gericht op passagiers van en voor Nederland (OD; Origin & Destination), met bestemmingen die voor deze activiteiten essentieel zijn. Aangezien het essentiële intercontinentale netwerk een grotere stoelcapaciteit heeft dan de kleine thuismarkt kan vullen, is in 2023 nog twee derde van het aantal overstappende passagiers in 2019 nodig om lege stoelcapaciteit op noodzakelijke vluchten te vullen. Dit netwerk blijft daardoor ook aantrekkelijk voor het vestigingsklimaat.

Extreem goedkope vliegereizen dragen niet aan verbinding en vestigingsklimaat bij en maken geen deel meer uit van het luchtverkeer op Schiphol. Korte vluchten kunnen geleidelijk door de HSL vervangen worden. Daardoor zou het aantal vluchten nog verder kunnen worden verminderd. De ticketprijzen moeten wel verhoogd worden om beide effecten te verwezenlijken. Een mogelijkheid is de passagiers substantieel voor de veroorzaakte hinder en uitstoot te laten betalen.

Al met al kan volgens het door de WTL ontwikkelde scenario verwacht worden dat het verkeersvolume van 400.000 vluchten tussen 2023 tot 2050 nauwelijks hoeft te groeien, onder andere omdat er bij vraaggroei van het OD-passagiersvervoer navenant minder overstappers nodig zijn. Groei van het marktsegment transfers was een belangrijk onderdeel van het mainportbeleid voor 2016. Dat blijkt ook uit de WLO-scenario's van 2015. Dit vervoer is echter niet meer nodig voor verbinding, omdat deze extra aantallen overstappende passagiers zelf niet aan verbinding, vestigingsklimaat en het netwerk bijdragen.

Aangezien de omzet van de gehele luchtvaartsector in 2020 door coronaperikelen aanzienlijk is gereduceerd, doet zich de mogelijkheid voor dat het herstel niet op de oude situatie uit 2019 wordt gericht (namelijk het oude mainportbeleid), maar op de aard en het volume luchtverkeer dat voor verbinding en vestigingsklimaat benodigd is (de nieuwe koers in het luchtvaartbeleid). Deze beperking van luchtverkeer levert een aanzienlijk minder grote inbreuk op wat de publieke belangen veiligheid, leefomgeving (inclusief stikstof) en duurzaamheid betreft. Zo zal de luchtvaart uiteindelijk in 2050 wel in voldoende mate aan het klimaatakkoord van Parijs kunnen voldoen. Bovendien zullen grote investeringen in nieuwe startbanen en terminal(s) niet nodig zijn en komt de woningbouw in de regio Schiphol minder in de knel.

Op de [website](#) van de WTL staan twee aansluitende videopresentaties (elk 4 minuten) waarin het scenario wordt samengevat en vergeleken met het groeiscenario van Schiphol conform het WLO-scenario Laag. .

Wij bieden deze analyse en scenarioberekeningen aan de minister van I en W aan met het voorstel deze selectieve methodiek te benutten voor de vaststelling van het noodzakelijk luchtverkeer en de netwerkqualiteit ten behoeve van verbinding en de overige drie publieke belangen.

3. Karakteristieken van internationale bereikbaarheid met luchtvaart en spoor

In bijlage I staan relevante omschrijvingen betreffende het luchtverkeer en -vervoer van Schiphol uit de - Luchtvaartnota 2020-2050. Hieruit zijn de karakteristieken afgeleid van bestemmingen, vluchten en passagiersvervoer in het netwerk waarmee Schiphol de vereiste verbinding moet realiseren. Ook is aangegeven welke verbindingen en welk luchtvervoer daarvoor niet in aanmerking komen en waarom.

Deze karakteristieken zijn in het scenario zodanig toegepast dat het luchtverkeer tot het volume wordt beperkt dat noodzakelijk is om de maatschappelijke baten van verbinding van de internationale activiteiten van Nederland en het vestigingsklimaat te realiseren. Dit maakt het mogelijk om de maatschappelijke kosten door inbreuken op de drie publieke belangen veiligheid, leefomgeving en klimaat zo laag te maken als redelijkerwijs bij de vereiste maatschappelijke baten mogelijk is. Dit principe is toegepast naar aanleiding van het advies van de Rli (2019).³ Weliswaar is het ALARA-beginsel niet letterlijk in de Luchtvaartnota genoemd, maar wordt vermeld dat “de adviezen van de Rli in het rapport van 2019 zijn overgenomen.”

Het resultaat van deze voor Schiphol nieuwe vorm van selectiviteit levert de gunstigste balans op tussen de beoogde maatschappelijke baten en zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Ten opzichte van het tot 2019 gangbare mainportbeleid Schiphol zou het luchtvaartbeleid zo een nieuwe koers en nieuwe balans kunnen waarmaken.

3.1 Netwerkkwaliteit

Bij het vaststellen van de netwerkkwaliteit in het scenario *Verbinding Nederland* hebben wij gebruik gemaakt van het voornoemde Rli-advies uit 2019. Relevante karakteristieken van de netwerkkwaliteit in dit scenario zijn afgeleid uit de kanttekeningen van de raad⁴ die in het onderstaande kader cursief zijn weergegeven en uit de daarmee samenhangende omschrijvingen van het publieke belang van verbinding in de Ontwerp-Luchtvaartnota in bijlage I van ons rapport. De gangbare definitie van netwerkkwaliteit is “directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet [...] met verbindingen die bijdragen aan de regionale en nationale economie en aan de concurrentiekracht van Nederland”⁵.

Rli-advies over netwerkkwaliteit (cursivering door WTL)

In het huidige mainportbeleid ligt volgens de Rli “de nadruk namelijk op het vliegen naar veel bestemmingen met een hoge frequentie en ontbreekt de koppeling met ‘de bijdragen aan de regionale en nationale economie’ die in de oorspronkelijke definitie uit de Luchtvaartnota 2009 centraal stond”. De Rli vindt het “bijvoorbeeld opmerkelijk dat niet wordt gekeken naar *het soort passagiers: het belang van OD-passagiers in verhouding tot transferpassagiers* is niet als indicator van de netwerkkwaliteit opgenomen” (...) “Ook ontbreekt tot nu toe een goede analyse als het gaat om de vraag *hoeveel en welke verbindingen er nodig zijn – door de lucht (via Schiphol en de regionale luchthavens samen), via het spoor, over de weg en over het water – om te spreken van een goede internationale bereikbaarheid van Nederland. Welke verbindingen zijn het meest waardevol voor Nederland, welke hebben de grootste toegevoegde waarde voor onze welvaart?*”

De raad pleit ervoor om een dergelijke analyse te maken, waarbij de te waarborgen internationale bereikbaarheid van ons land integraal wordt bekeken. De Tweede Kamer vraagt in de motie Kröger⁶ eveneens om deze analyse. Het in dit rapport behandelde scenario *Verbinding Nederland* is het resultaat van een verkennende analyse door de WTL.

Essentiële directe bestemmingen en indirecte bestemmingen

Bij de ontwikkeling van het scenario *Verbinding Nederland* is begonnen met vast te stellen welke verbindingen met welke van de in 2019 bestaande bestemmingen van Schiphol voldoen aan het vereiste dat ze voor Nederland belangrijk zijn omdat ze aan de regionale en nationale economie, concurrentiekracht en het vestigingsklimaat van Nederland bijdragen.

Voor zakelijke OD-passagiers is de handelsagenda als criterium gebruikt in die zin dat Nederland in de regio's van de als essentieel aangemerkte bestemmingen meer dan 95% van de totale handel realiseert. De handel per bestemming ligt boven een vastgestelde grenswaarde. De rest van de handel (minder dan 5%) vindt plaats in regio's van niet-essentiële bestemmingen. Daar komt weinig tot geen handel voor. Ze zijn voor het noodzakelijke netwerk overbodig en kunnen geschrapt worden. De enkele zakelijke passagier kan deze bestemmingen wel bereiken, namelijk via essentiële bestemmingen.

Een aanvullende eis van verbinding van Nederland zou kunnen zijn dat op essentiële bestemmingen voldoende OD-passagiers reizen, zodat typische “overstappersbestemmingen” als niet-essentieel aangemerkt worden. Zo zou als ondergrens een jaarlijks gemiddeld aandeel van OD-vervoer van 10 procent per bestemming gekozen kunnen worden. Wij beschikten niet over dit gegeven en hebben het dus niet kunnen toepassen. Vermoedelijk kan dit wel in een bestemmingenanalyse (in opdracht) van het Rijk.

Voor particuliere passagiers (bezoekers van familie en vrienden, toeristen) geldt dat zij hun reisdoel kunnen bereiken via de op grond van handel gekozen essentiële bestemmingen, omdat deze gewoonlijk in drukbevolkte gebieden liggen. Particuliere passagiers van en voor niet-essentiële steden en dunbevolkte gebieden moeten overstappen op essentiële bestemmingen. Paramaribo, Curaçao, Bonaire en Aruba zijn uiteraard wel essentiële bestemmingen.

Voor OD-passagiers naar typische vakantiebestemmingen buiten de essentiële bestemmingen is onderscheid gemaakt naar de reisafstand. Alle gebruikelijke vakantiebestemmingen rond de Middellandse Zee zijn als essentieel aangemerkt. In Europa zijn alle populaire toeristische bestemmingen bereikbaar via het essentiële Europese luchtvaart- en treinennetwerk. Vakantiebestemmingen op (zeer) grote afstand zijn in verband met de klimaateffecten niet meegenomen. Ze zijn via een overstap op een nabije essentiële bestemming indirect bereikbaar, waarbij de iets langere reistijd voor vakantiegangers een minder groot bezwaar is dan voor zakelijke passagiers.

3.2 Passagiersvervoer

OD-passagiers

Het netwerk is bestemd voor het vervoer van passagiers in het belang van de internationale activiteiten van en voor Nederland. Dat is de toegevoegde waarde die zakelijke OD-passagiers en bezoekende toeristen opleveren. Uitgaande toeristen/vakantiegangers en mensen die familie of vrienden bezoeken in het buitenland of Nederland zijn OD-passagiers die uit overwegingen van welvaart eveneens waarde toevoegen. Conclusie: het netwerk is bestemd voor alle OD-passagiers met een ‘normaal’ reismotief.

Er is echter één categorie OD-passagiers uitgezonderd. Dit zijn de passagiers op extreem goedkope tickets (voor een tientje naar Londen, Barcelona of een andere Europese stad). Dit marktsegment van budgettoeristen is in de jaren voor 2018 met maar liefst meer dan 20% per jaar gegroeid omdat mensen gingen vliegen die dat onder normale omstandigheden niet in die mate zouden hebben gedaan. Bezoekende budgettoeristen hebben onvoldoende toegevoegde waarde. Uitgaande OD-passagiers leveren niet de bedoelde welvaartswaarde voor Nederland op..

Transferpassagiers

Transferpassagiers worden in dit scenario niet meer aangetrokken voor omzetvergroting en concurrentie met andere hubs in Europa. Dit is het formeel afgeschaft mainportbeleid.⁷ Wel hebben overstappende passagiers een zekere waarde voor de netwerkkwaliteit en verbinding voor zover ze zorgen voor aanvulling van onbenutte stoelcapaciteit in het intercontinentale netwerk dat voor het OD-vervoer op essentiële bestemmingen een veel te grote capaciteit heeft. Het gevolg daarvan is dat bij groei van het segment OD-passagiers op een gelijkblijvend volume netwerkvluchten steeds minder aanvullende transferpassagiers nodig zijn. Dus vormen zij een geleidelijk afnemende reserve voor het opvangen van de vraaggroei van OD-passagiers zonder dat daarvoor meer luchtverkeer nodig is.

3.3 Grondvervoer in Europa

De substantiële potentiële vermindering van het aantal korte Europese vluchten vanwege overname door grondvervoer (vooral de HSL) is niet getalsmatig in het scenario verwerkt omdat het niet zeker is of en wanneer deze ontwikkeling zich zal manifesteren. Er moet eerst een gelijk speelveld tussen goedkope luchtvaart en duurder, minder goed georganiseerd internationaal spoorvervoer komen. Een tweede bedenking is dat de luchtvaartsector zonder overheidsregie de vrijvallende slots zal willen gebruiken voor langere vluchten, waardoor vrijwel alle voordelen van grondvervoer verloren zullen gaan. Ten derde ontbreekt een geschikte aansluiting op het Duitse HSL-net, waardoor vanwege de langere reistijden de korte vluchten naar de bestemmingen in dit netwerk niet zullen worden vervangen. Dit neemt niet weg dat de potentiële overname op Londen, Parijs en het achterland van beide steden zeer groot is.

3.4 Beperking tot noodzakelijke vluchten

Het vluchtenpatroon uit 2018 is per essentiële bestemming met dezelfde frequenties en vliegtuiggrootten ongewijzigd in het scenario overgenomen. Er zijn evenwel mogelijkheden om bij dezelfde maatschappelijke

baten het aantal noodzakelijke vluchten verder te beperken of groei te voorkomen. In het WTL-scenario zijn deze maatregelen buiten beschouwing gelaten.

- **Geen toename luchtverkeer bij toevoeging van nieuwe essentiële bestemmingen.** Een nieuwe bestemming vraagt een bepaald aantal vluchten per jaar. Gewoonlijk wordt aangenomen dat deze aan het totale aantal netwerkvluchten moeten worden toegevoegd. Dat is onjuist. De groei van het totale OD-passagiersvervoer wordt in het netwerk namelijk al volledig geacommodeerd met het aantal bestaande netwerkvluchten. Die groei omvat ook nieuwe essentiële bestemmingen naar ontwikkelende regio's. Daarom zal ingebruikname van een nieuwe essentiële bestemmingen over het totale luchtverkeer gezien geen extra OD-vervoer veroorzaken. Wel zal het gemiddelde aantal vluchten per bestemming afnemen. De spoeling wordt dunner.
- **Geen toename luchtverkeer bij vraaggroei OD-passagiers:** Dit effect is al aangegeven in paragraaf 3.2 over transferpassagiers.
- **Beperking van essentiële bestemmingen:** Sommige essentiële bestemmingen liggen zo dicht bij elkaar dat ze met betrekkelijk weinig tijdverlies via een overstap op een van die bestemmingen naar grondvervoer of een lokale vlucht goed bereikbaar blijven. In de bestemmingenanalyse van de WTL⁸ is dit effect wel kwantitatief onderzocht, maar in de uitkomsten zijn buiten beschouwing gelaten.
- **Beperking vluchtfrequentie op een essentiële bestemmingen:** Op bestemmingen met een (zeer) hoge frequentie kan bij gelijkblijvende OD-vraag het aantal vluchten zonder nadelige connectiviteitseffecten voor het OD-vervoer verlaagd worden. Dan zijn minder aanvullende overstappers nodig. Bij lage frequenties zou deze maatregel tot verlies van connectiviteit kunnen leiden.
- **Kleinere vliegtuigen:** Door kleinere vliegtuigen met dezelfde frequenties in te zetten neemt de behoefte aan aanvullende overstappende passagiers ook af omdat er minder lege stoelen zijn. Intercontinentaal leidt dit tot minder brandstofverbruik en lagere operationele kosten; Europees leidt het ook tot minder overstapvluchten.
- **Slots van door treinen vervangen vluchten niet hergebruiken voor nieuwe vluchten.** Het totale netwerk omvat beide vervoermodaliteiten. Als de HSL korte vluchten vangt, wordt het spoornet groter en het luchtvaartnetwerk kleiner.

3.5 Scenario *Verbinding Nederland* ten opzichte van de WLO-scenario's

In het WTL-scenario *Verbinding Nederland* is een vraaggroei van de OD-passagiers van 1,5% per jaar tussen 2023 en 2050 aangenomen. Het kan ook lager uitvallen omdat het zakelijke vervoer vermindert wegens opgedane positieve ervaring met internetvergaderingen, maar dit is niet in het scenario meegenomen.

Herstel naar het niveau van 2019 is echter niet noodzakelijk voor het aantal vluchten. Dat ligt op Schiphol beduidend onder 500.000 vluchten (zie hoofdstuk 4). Het meerdere luchtverkeer bij herstel naar 500.000 vluchten vraagt meer transferpassagiers zonder toename van het OD-vervoer. Dit brengt geen verbetering in verbinding, maar wel aanzienlijke verslechtering van de overige drie publieke belangen.

Het meest wezenlijke verschil tussen het scenario *Verbinding Nederland* en WLO-*Laag* (gecorrigeerd naar 1,5% groei) is dat voor verbinding en vestigingsklimaat niet meer wordt uitgegaan van de in de WLO-scenario's veronderstelde groei van het marktaandeel transfer met eveneens 1,5% groei per jaar. Dit groeibeleid is namelijk typerend voor het oude concept van de mainportgroei ten behoeve van de werkgelegenheid van en rond Schiphol, dat de Rli in 2016 heeft ontraden⁹. Dat was ongeveer een jaar na het uitkomen van de WLO-scenario's. Met het daadwerkelijk afschaffen van dit mainportbeleid hebben deze WLO-scenario's derhalve hun betrouwbaarheid verloren. De groeiende stroom van overstappers draagt namelijk niet bij aan verbinding van Nederland, is dan ook niet nodig is op de essentiële bestemmingen en heeft een groot nadelig effect op de maatschappelijke kosten van de overige publieke belangen. Schiphol heeft in het WTL-scenario weliswaar een steeds kleiner aandeel transferpassagiers nodig voor het relatief grote essentiële netwerk, maar zeker geen groeiend marktaandeel transfer.

Onjuiste scenario's in de plan-Mer

Een kritische kanttekening is dat in de weging van de *hoekpuntsenario's* voor de plan-Mer kennelijk zowel van een tot 1,5% groei gecorrigeerd WLO-*Laag* scenario tot 2050 is uitgegaan als van regionale werkgelegenheid en verdienvermogen als economisch nut. Voor zover uit de plan-Mer blijkt, is daarin verbinding niet als dominant economisch nut aangemerkt. Dit wijkt van het scenario *Verbinding Nederland* af. Het valt buiten het kader van de vier publieke belangen.

Veranderingen door het scenario *Verbinding Nederland*

Invoering van het scenario *Verbinding Nederland* op Schiphol en de regionale luchthavens brengt tal van veranderingen met zich mee ten opzichte van het functioneren van Schiphol in 2019, dat redelijk goed met de WLO-scenario's uit 2015 overeenkomt. Tot en met 2019 heeft Schiphol gefunctioneerd als overstapluchthaven (hub); na 2020 zal het in het scenario *Verbinding Nederland* functioneren als verbindingsschakel tussen internationale activiteiten in Nederland en de daarvoor essentiële bestemmingen in de wereld. Met geleidelijk steeds minder transferpassagiers. In bijlage 2 staat een inventarisatie van de onderstaande veranderingen die de luchtvaart in Nederland zowel een nieuwe koers als een nieuwe balans tussen maatschappelijke baten en kosten zullen opleveren:

- Van groei naar verbinding.
- Van OD-groei plus transfergroei naar OD-groei met transferafname.
- Extreem goedkoop vervoer terugdringen.
- Van 'Nederland transportland' naar bereikbaarheid van internationale activiteiten Nederland.
- Van milieuruimte vullen naar een zo goed mogelijk milieu.
- Van groot netwerk naar relevant netwerk.
- De trein hoort erbij.

4. Resultaten van de WTL-analyse van het scenario *Verbinding Nederland*:

De kwantitatieve resultaten die de WTL uit de eigen analyse kan laten zien, zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de uitgangspunten van de Luchtvaartnota en de onderliggende adviezen die in de nota zijn toegepast. De publiek toegankelijke statistische data zijn niet in alle opzichten compleet, al zijn de Traffic Reviews van de Schiphol Group zeer omvangrijk. Zo was het niet mogelijk om per bestemming het aandeel OD-passagiers te bepalen en is aangenomen dat bestemmingen met een zeer lage handelswaarde en weinig toeristische aantrekkingskracht ook weinig OD-passagiers aantrekken. Dit werd bevestigd door een enkel statistisch overzicht van de KLM.

In de veronderstelling dat het ministerie van IenW over meer bronnen beschikt, kan worden aangenomen dat een analyse en scenario onder verantwoordelijkheid van IenW nauwkeurigere resultaten oplevert. Dat neemt niet weg dat, indien IenW dezelfde mate van selectiviteit in de omvang van luchtverkeer toepast, beide sets resultaten in dezelfde orde grootte zullen liggen. Daarom achten wij onze eigen analyse waardevol.

4.1 Netwerkkwaliteit: essentiële bestemmingen en noodzakelijke vluchten voor OD-vervoer

Mede door het vervoer van miljoenen transferpassagiers is op Schiphol een voor Nederland uitzonderlijk groot en dicht bestemmingsnetwerk 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 navenant 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 behoort nu een einde gemaakt te worden.

De WTL heeft met het oog op de vier samenhangende publieke belangen een analyse gemaakt van wel en niet essentiële bestemmingen in Europa en intercontinentaal op grond van de 322 bestemmingen volgens de Traffic Review Schiphol 2018. Zie de voornaamste resultaten in tabel 1 en figuur 1 hieronder.

Tabel 1. Essentiële netwerk, vakantie- en vrachtluchten 2018 en na 2020

Bestemmingsanalyse	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	110	89.000	140	3,5%
Low cost massatoerisme	nvt	30.000	0	0
Totaal vervallen bestemmingen en vluchten	110	119.000	143	3,5%
Schiphol voor 2020	321	500.000		100%
Waarvan KLM	184	250.000		

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

** Waaronder 9 topbestemmingen

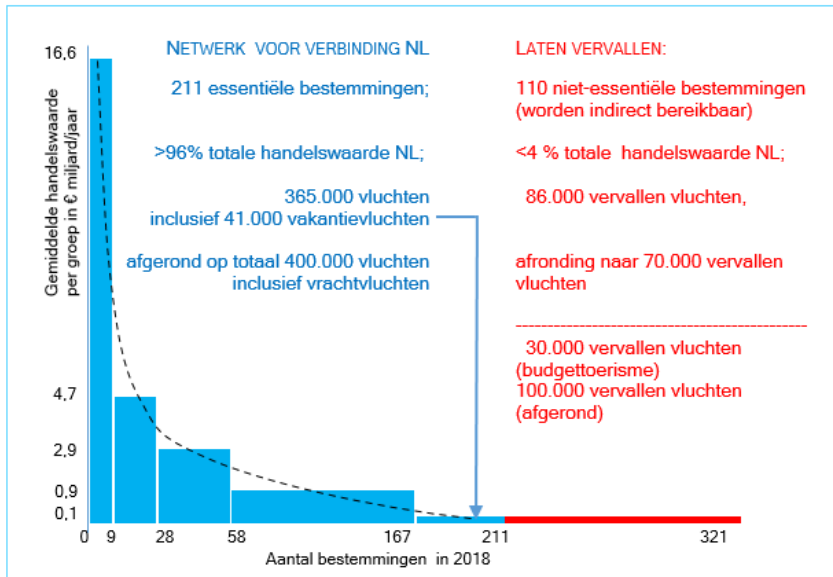
*** Middellandse Zee

Op grond van het criterium 'mate van handel in de betreffende regio' is vastgesteld welke bestemmingen een essentieel karakter hebben. De 167 essentiële bestemmingen met 325.000 noodzakelijke vluchten blijven na 2020 deel uitmaken van het netwerk van Schiphol. Deze geselecteerde bestemmingen liggen in regio's met totaal 96,5% van de internationale handel van Nederland. Per bestemming bedraagt de handel 2,5 miljard euro. Daarnaast zijn de gebruikelijke 44 vakantiebestemmingen rond de Middellandse Zee met 41.000 vluchten ook essentieel. Een deel hiervan zou uitgeplaatst worden, maar dat is niet meer nodig. Bovendien zou dit tot een volumegroei geleid hebben die juist voorkomen moet worden. Daar komen 15.000 full freighter vluchten bij, dus het totale luchtverkeer komt uit op 381.000.

De 111 niet essentiële bestemmingen met 89.000 vluchten vervallen en blijven indirect bereikbaar voor OD-passagiers. In de regio's van deze bestemmingen gaat het om slecht 3,5% van de internationale handel van Nederland, met gemiddeld 140 miljoen euro per bestemming, een factor 0,05 ten opzichte van essentiële bestemmingen. Daarnaast vervallen 30.000 low cost vluchten nadat de ticketprijzen voldoende zijn verhoogd. Het totale aantal vervallen vluchten bedraagt 119.000.

Aan deze uitkomsten is een onnauwkeurigheidsmarge toegevoegd, waardoor het aantal blijvende vluchten uitkomt op 400.000 en het aantal vervallen vluchten op 100.000.

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>

Uit tabel 2 blijkt dat in het *Europese netwerk* 44 van de totaal 187 bestemmingen niet essentieel zijn. Daardoor neemt het luchtverkeer in Europa af met 62.000 vluchten. Het geselecteerde essentiële netwerk van 143 essentiële bestemmingen (inclusief de 41.000 vakantievluchten) in Europa omvat 303.000 vluchten per jaar. Het jaarlijkse aantal vliegtuigbewegingen per bestemming is op essentiële bestemmingen 1,5 keer zo hoog als op vervallen bestemmingen, namelijk 2119 tegenover 1409 vliegtuigbewegingen.

Tabel 2. Essentieel netwerk, vakantie- en vrachtvluchten in 2018 en na 2020

Bestemmingenanalyse door de WTL	Aantal bestemmingen	% van totaal bestemm.	Vliegtuigbewegingen	% van totaal vtb	vtb per bestemming	Handel per bestemming € mln	% Totale handel*
Economisch netwerk van essentiële bestemmingen**	167	52%	325.000	67%	1.946	2.578	96,5%
Normale vakantievluchten***	44	14%	41.000	8%	932	0	0
Passagiersvervoer na 2020, waarvan:	211	66%	366.000	75%	1.735		
<i>Europa (exclusief vervallen low cost/korte vluchten)</i>	142		303.000		2.134	2.306	
<i>Intercontinentaal</i>	68		63.000		926	1.481	
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	110	34%	89.000	18%	809	140	3,5%
Low cost massatoerisme/korte vervangbare vluchten	nvt		30.000	6%	nvt	0	0
Totaal vervallen, waarvan:	110	34%	119.000	24%		140	3,5%
<i>Europa (exclusief vervallen low cost/korte vluchten)</i>	44		62.000		1.409	166	
<i>intercontinentaal</i>	67		27.000		403	124	
Schiphol voor 2020 exclusief vracht, waarvan:	321	100%	485.000	100%	1.511	1386	100,0%
<i>Europa</i>	186		395.000		2.124	1.803	
<i>intercontinentaal</i>	135		90.000		667	746	

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

** Waaronder 9 topbestemmingen

*** Middellandse Zee

In het *intercontinentale netwerk* voldoen 67 van de totaal 135 bestemmingen met 27.000 van de totaal 90.000 vluchten niet aan het economische criterium, waardoor een netwerk van 68 economische bestemmingen met 63.000 vluchten overblijft. Het jaarlijkse aantal vliegtuigbewegingen per bestemming is op intercontinentale essentiële bestemmingen 2,3 keer zo hoog als op vervallen bestemmingen, namelijk 926 tegenover 403 vliegtuigbewegingen.

4.2 Passagiersvervoer luchtvaart in het netwerk

De aantallen passagiers in peiljaar 2018 en de verdeling daarvan na herziening van het netwerk na 2020 staan in tabel 3. Daarbij is aangenomen dat op de niet-essentiële bestemmingen zeer weinig OD-passagiers meevliegen en de passagiers die dat wel doen, hun eindbestemming via een overstap op essentiële bestemmingen bereiken. Het aantal OD-passagiers is na herziening van het netwerk dus gelijk aan dat voor de herindeling. Wel neemt het aantal budgettoeristen af met 5 miljoen per jaar in verband met het vervallen van 30.000 goedkope stedenvluchten.

Tabel 3. Passagiers essentiële netwerk, vakantievervoer en vervallen vluchten

Miljoen passagiers per jaar	2018	2023		
	Peiljaar	Essentieel netwerk	Vervallen netwerkvluchten	Vervallen budgetvluchten
Schiphol totaal, waarvan	71	57	9	5
OD	45	40		5
Transfer	26	17	9	
Europa, waarvan	49	41	4	5
OD	32	32		
Transfer	12	8	4	
Intercontinentaal, waarvan	22	16	5	
OD	8	8		
Transfer	14	9	5	

Wat het aantal transfers in 2018 betreft (26 miljoen) is aangenomen dat iets minder dan de helft (12 miljoen) van en naar Europa reist, omdat er ook transfers doorvliegen van intercontinentale naar andere intercontinentale bestemmingen. Het aantal transferpassagiers op intercontinentale bestemmingen bedroeg in 2018 14 miljoen.

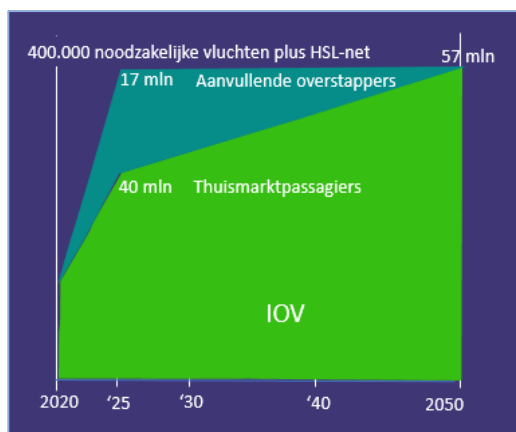
Het totaal aantal passagiers in het netwerk van essentiële bestemmingen na 2020 komt na aftrek van 5 miljoen gebruikers

van extreem goedkope stedenvluchten uit op 57 miljoen en het aantal OD-passagiers op 40 miljoen. Bij de verdeling over Europa en intercontinentaal is het aantal OD passagiers gelijk gehouden aan dat in 2018.

4.3 Scenario *Verbinding Nederland 2020-2050 met Internationaal Openbaar Vervoer (IOV)*

In dit scenario is aangenomen dat herstel van Schiphol na de coronacrisis niet verder gaat dan tot 400.000 vluchten. Dit niveau zal tussen 2022 en 2025 bereikt worden. Daarna groeit de vraag naar OD-vervoer met 1,5% per jaar van 40 miljoen passagiers naar circa 57 miljoen in 2050. Bij gelijkblijvend aantal van 400.000 noodzakelijke netwerkvluchten neemt daardoor het aantal lege stoelen op intercontinentale vluchten af en zijn steeds minder van de 17 miljoen transferpassagiers nodig voor de vereiste bezettingsgraad van de vliegtuigen. Zie figuur 2.

Figuur 2. Scenario *Verbinding Nederland*



Indien er in de wereld voor Nederland belangrijke regio's bijkomen, leidt dit tot toename van het aantal essentiële bestemmingen. Het noodzakelijke aantal vluchten neemt niet toe, omdat de volledige vervoervraag van de OD-passagiers al geacommodeerd wordt. Wel krijgen ze meer keuze uit bestemmingen. Het aantal OD-passagiers per bestemming neemt af. Daardoor wordt het gemiddelde aantal vluchten per bestemming ook lager.

In paragraaf 3.3 staan nog meer situaties waarin het aantal noodzakelijke vluchten beperkt kan blijven tot 400.000 per jaar of minder. Deze mogelijkheden zijn in dit scenario niet gekwantificeerd.

In bijlage 3 worden de uitkomsten van dit scenario vergeleken met een voortzetting van het groeiscenario van Schiphol als overstapluchthaven met een matige groei van 1,5% per jaar van het vervoer van zowel OD-passagiers als transferpassagiers. De balans tussen maatschappelijke baten en kosten komt in het scenario *Verbinding Nederland* veel gunstiger uit dan bij groei. De baten zijn ongeveer even groot, maar de kosten zijn bij groei een veelvoud van die in *Verbinding Nederland*.

Op de [website](#) van de WTL staan twee aansluitende videopresentaties (elk 4 minuten) waarin het scenario wordt samengevat en vergeleken met het groeiscenario van Schiphol.

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

5.1 Minder impact door beperking tot noodzakelijk luchtverkeer.

Een blijvende vermindering naar 400.000 vliegtuigbewegingen brengt de economie en samenleving geen schade toe. Wel neemt de werkgelegenheid in en rond de luchtvaartsector af. Dat is een goede gelegenheid om verschuiving naar klimaatvriendelijke banen te stimuleren. In vergelijking met de in 2019 voorgenomen groei boven 500.000 vliegtuigbewegingen is een forse reductie mogelijk 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. Ten slotte is uitbreiding van het aantal startbanen en de terminalcapaciteit op Schiphol niet nodig en kan de veiligheid op en rond Schiphol onder controle gehouden worden zonder kostbare maatregelen.

5.2 De impact zoveel verkleinen als redelijkerwijs mogelijk is

Het kabinet erkent zijn verantwoordelijkheid voor de drie publieke belangen naast een goede verbinding, namelijk de zorg voor de veiligheid op en rond de luchthavens, leefomgeving (geluid en schadelijke gassen), klimaat (broeikasgassen) en natuur (stikstofdepositie). Een goede belangenbehartiging vraagt een zo klein mogelijke inbreuk binnen de eisen die aan een goede verbinding gesteld worden. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in 2019 geadviseerd daarvoor het in andere sectoren gebruikelijke ALARA-beginsel toe te passen: maak de inbreuk op het milieu *As Low As Reasonably Achievable*.¹⁰

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 tot een noodzakelijk onderdeel van het nieuwe perspectief in het luchtvaartbeleid.

5.3 Effecten van volumevermindering

Belangrijk is dat bij een plafond van 400.000 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 vermoedelijk beter met het landelijke stikstofbeleid strookt. Even belangrijk is de noodzakelijke vermindering van geluidhinder en CO₂-uitstoot. De huidige reducties zouden door verdere groei (zo deze al mogelijk is) gedeeltelijk tenietgedaan worden. Bij de volumevermindering wordt het effect van reductiemaatregelen juist veel groter. Er komen meer rustpauzes tussen de overvliegende vliegtuigen. Min of meer permanente glijvluchtnaderingen worden een reële optie, omdat de baan capaciteit 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 die economisch profijt hebben van bezoekende vakantiegangers. Bewoners zullen merkbaar minder hinder en aantasting van hun gezondheid door slaapverstoring ondervinden.

Aangezien Schiphol voldoende capaciteit houdt voor de gebruikelijke vakantievluchten, hoeft Lelystad ze niet te accommoderen. Dan vervallen de inbreuken op veiligheid, leefomgeving en klimaat in de regio rond Lelystad. Ook dit is een direct effect van de beperking van het totale luchtverkeer tot het volume dat strikt nodig is voor de nagestreefde goede verbinding van Nederland.

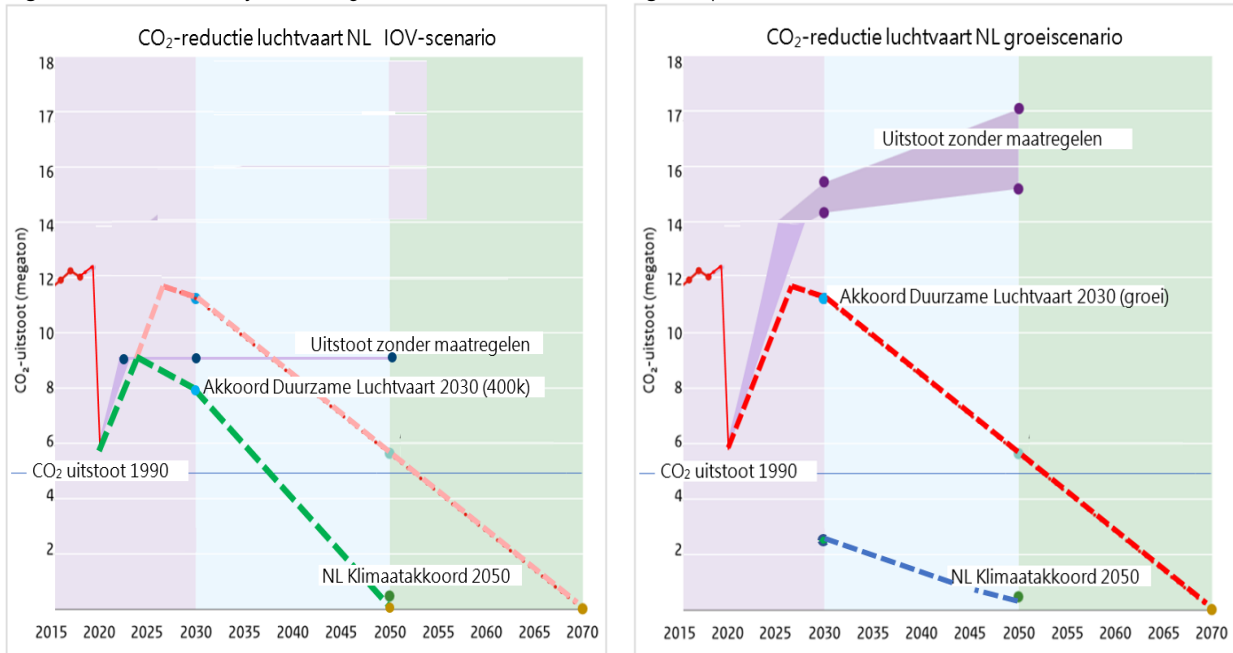
5.4 Reductie broeikasgassen

In de Luchtvaartnota wordt geconcludeerd dat de uitstoot van CO₂ in 2070 op nul kan uitkomen bij toepassing van het Akkoord Duurzame Luchtvaart en matige groei van het luchtverkeer, conform Corsia (ICAO). Dit geldt momenteel voor de mondiale luchtvaart. Zie de grafiek rechts in figuur 3. Intussen heeft de Europese Commissie geconstateerd dat het totale opwarm-effect van vliegtuigen drie keer zo groot is als dat van CO₂ alleen¹¹. Als volgens het Klimaatakkoord van Nederland de landelijke CO₂-uitstoot in 2050 vrijwel nihil is, zal

die van de luchtvaart nog boven het niveau van 1990 uitkomen. Te verwachten valt dat deze scores bij toenemende opwarming niet lang politiek houdbaar zullen blijven in de EU.

In het scenario *Verbinding Nederland* zal zonder volumegroei van luchtvaart met ongeveer dezelfde maatregelen van het Akkoord Duurzame Luchtvaart het effect van reductie veel groter zijn, omdat hierbij geen gedeelte van de reductie aan volumegroei verloren gaat. De reductiecurve loopt dus wat steiler. Bovendien ligt het beginpunt 20% lager. Daardoor lijkt het mogelijk om al in 2050 op vrijwel nihil CO₂-uitstoot uit te komen. Zie de linker grafiek in figuur 3. Zo kan de luchtvaart (die vanaf 1990 een sterke toename van CO₂ kende) uiteindelijk wel in de pas lopen met het Nederlandse Klimaatakkoord, al is dat in 2030 nog lang niet het geval.

Figuur 3. CO₂-reductie bij *Verbinding Nederland* versus voortzetting mainportbeleid



BIJLAGE I. Relevante omschrijvingen in de Luchtvaartnota 2020-2050

I.1 Kwaliteit leefomgeving, veiligheid en klimaat

Citaten Luchtvaartnota: “Nederland is een gezond en aantrekkelijk land om te wonen. De kwaliteit van de woon-, werk en leefomgeving is belangrijk voor de gezondheid van de mensen in die omgeving. Die kwaliteit bepaalt ook mede de keuze voor een vestigingsplaats van internationale ondernemingen en is daarmee ook belangrijk voor onze welvaart. Daarom is het belangrijk dat geluidshinder en de uitstoot van schadelijke stoffen, zoals ultrafijnstof, door vliegtuigmotoren vermindert en de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthavens verbetert. Het kabinet wil de burgerluchtvaart, zo mogelijk, net als andere sectoren behandelen. Met bijbehorende verplichtingen en beperkingen. Met grenzen die, naast veiligheid en klimaat, ook rekening houden met de gezondheid en de hinder voor mensen en verstoring van de natuur. Daarmee volgt de Rijksoverheid het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2019).” **Commentaar:** *De Rli heeft ook geadviseerd om de inbreuken op milieu te verminderen volgens het ALARA-principe¹² dat in Nederland ook door andere sectoren wordt toegepast.*

I.2 Netwerkkwaliteit

Citaten Luchtvaartnota: “De internationale bereikbaarheid van Nederland is een optelsom van de beschikbare modaliteiten: door de lucht, via het spoor, over de weg en over het water. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2019) adviseert daarom om te inventariseren hoeveel en welke verbindingen nodig zijn om onze internationale bereikbaarheid te waarborgen.” **Commentaar:** *Huidige verbindingen die daarvoor niet nodig zijn, kunnen derhalve door indirecte verbindingen vervangen worden. Zie ook hieronder bij schaarste.*

“De omvang en kwaliteit van het benodigde luchtvaartnetwerk van Nederland, dat wil zeggen van Schiphol en de regionale luchthavens samen, moet daarvan een afgeleide zijn volgens de raad. Het kabinet neemt dit idee over, en gaat de mobiliteitsbehoefte van diverse gebruikersgroepen voor de lange termijn in beeld brengen.

Het kabinet ontwikkelt ook een beleidskader netwerkkwaliteit voor de beoordeling van onze internationale verbondenheid. Het begrip netwerkkwaliteit en de vijf marktsegmenten die eerder in het kader van het Aldersakkoord werden gebruikt, worden hierbij heroverwogen. In de Wet luchtvaart is netwerkkwaliteit nu gedefinieerd als: ‘de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennet’. Daarbij is ook de relatie met de Nederlandse economie van betekenis, gelet op wat eerder in dit hoofdstuk is beschreven. Zo kan er bijvoorbeeld een link worden gelegd met de **handelsagenda** van het kabinet. Verder wordt bij de ontwikkeling van het beleidskader rekening gehouden met nationale en internationale ontwikkelingen in de luchtvaart, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Die ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de manier waarop verschillende marktsegmenten bijdragen aan de kwaliteit van het netwerk.” **Commentaar:** *In het bestemmingsonderzoek heeft de WTL o.a. de handelsagenda als criterium toegepast voor het selecteren van noodzakelijke bestemmingen.*

“Vervolgens kan het beleidskader worden gebruikt voor een inventarisatie van de netwerkkwaliteit op de Nederlandse luchthavens. Zo kan er periodiek een uitspraak worden gedaan over de kwalitatieve ontwikkeling van het netwerk. Daaruit kan worden afgeleid of de schaarse (luchthaven)capaciteit **optimaal wordt gebruikt voor Nederland.**” **Commentaar:** *In verband met het optimale gebruik van deze schaarse capaciteit (ook van het luchtruim) is een selectieve keuze geboden van noodzakelijke netwerkbestemmingen en vluchten.*

BIJLAGE 2. Schiphol en netwerkqualiteit richten op de publieke belangen

De op verbinding van Nederland gerichte nieuwe koers in de Luchtvaartnota behelst de volgende veranderingen:

1. **Van groei naar verbinding.** Het streven naar groei van de hub Schiphol met zowel OD- als transferpassagiers wordt vervangen door het veel selectievere *publieke belang* van een *goede verbinding* van Nederland met *belangrijke plekken* in de wereld, waarbij het passagiersvervoer veel *waarde* voor onze internationaal georiënteerde economie oplevert.
2. **Van OD-groei plus transfergroei naar OD-groei met transferafname.** De primaire doelgroep omvat alleen de OD-passagiers die participeren aan de internationale economie, waarbij hun vervoer de welvaart van Nederland vergroot. Overstappende passagiers doen dat niet. Transfer accommoderen en aantrekken is geen doel meer, maar blijft gedeeltelijk wel hulpmiddel om lege stoelcapaciteit te vullen op vluchten die voor de bereikbaarheid van Nederland noodzakelijk zijn. Naarmate het aandeel OD toeneemt zijn steeds minder overstappers nodig.
3. **Extreem goedkoop vervoer terugdringen.** Inkomende en uitgaande gelegenheidspassagiers op (extreem) goedkope vluchten vallen niet onder de doelgroep omdat ze Nederland geen waarde opleveren en met massatoerisme juist maatschappelijke overlast veroorzaken.
4. **Van 'Nederland transportland' naar bereikbaarheid van internationale activiteiten Nederland.** Het economische doel is niet meer maximale werkgelegenheid en verdienvermogen in de luchthavenregio's, ook niet de bijdrage van de luchtvaartsector aan het bnp en evenmin een Schiphol dat de concurrentie met andere hubs wint in het werven van transferpassagiers. Schiphol hoeft geen omzetgroei waar te maken waar Nederland geen behoefte aan heeft. Verdienvermogen is geen publiek belang meer. De luchthaven is er voor het maatschappelijke nut van de internationale activiteiten van Nederland en de welvaart van de Nederlandse bevolking.
5. **Van milieuruimte vullen naar een zo goed mogelijk milieu.** Streven naar een zo goed mogelijke behartiging van de drie publieke milieubelangen is iets totaal anders dan het maximaal benutten van aanwezige of geschapen milieuruimte ten behoeve van groei, zoals in het groei-verdienmodel het geval is. Het kabinet heeft naar verluidt het daarop betrekking hebbende Rli-advies van 2019 overgenomen, al weersprekt het groei-verdienmodel dit weer. Een hoge kwaliteit van de veiligheid en leefomgeving en een zo snel mogelijke reductie van broeikasgassen zijn even belangrijke publieke belangen als het voor verbinding noodzakelijke luchtverkeer. Dit levert een aanzienlijk betere balans op dan het huidige luchtvaartbeleid voor Schiphol.
6. **Van groot netwerk naar relevant netwerk.** Het netwerk op Schiphol moet niet afgestemd worden op groei van het transfervervoer, maar op de verbindings- en vervoerbehoefte van de Nederlandse thuismarkt. In hoofdstuk I van deze bijlage staat een citaat uit de Luchtvaartnota over netwerkqualiteit. Bestemmingen die niet belangrijk voor de thuismarkt zijn, passen niet meer in het netwerk. Ze blijven wel indirect bereikbaar voor OD-passagiers. Criteria voor wel belangrijke directe bestemmingen zijn:
 - Nederland onderhoudt substantiële handelsbetrekkingen met de regio rond de bestemming.
 - Alle belangrijke directe bestemmingen omvatten totaal minstens 95% van het totale handelsverkeer. Bestemmingen die daarbuiten vallen blijven indirect bereikbaar.
 - Het gemiddelde aandeel OD-vervoer op vluchten naar belangrijke directe bestemmingen ligt boven 10%, zodat maximaal 10% van de OD-passagiers via een overstap op directe bestemmingen toch de eigen bestemming kan bereiken.
 - Alle geselecteerde directe bestemmingen met bijbehorende vluchten en de relevante indirecte bestemmingen bieden ruim voldoende capaciteit om de totale vraag naar OD-vervoer te dekken, exclusief het extreem goedkope OD-vervoer.De Tweede Kamer heeft met de motie Kröger gevraagd om het aantal voor verbinding noodzakelijke vluchten te kwantificeren. Uit een verkenning door de WTL van in aanmerking komende bestemmingen met bijbehorende noodzakelijke vluchten blijkt dat twee derde van de bestemmingen en 75 tot 80 procent van de vluchten (na terugdringen van extreem goedkope vluchten) in 2018 aan deze criteria voldoen. Gezien de kleine thuismarkt met deze relatief grote luchthaven liggen deze uitkomsten voor de hand.
7. **De trein hoort erbij.** Het netwerk wordt niet alleen door luchtvaart bediend, maar ook door gelijkwaardig grondvervoer. Vervanging kan het aantal kortere vluchten met enige tienduizenden reduceren. Voorwaarden zijn
 - a) Een gelijk speelveld voor o.a. de ticketprijs.
 - b) Een forse CO₂-reductietaakstelling om te voorkomen dat vrijkomende slots bij afnemende vraag naar korte vluchten worden gebruikt voor langere vluchten met meer uitstoot.

BIJLAGE 3. Vergelijking scenario *Verbinding Nederland* met groei van Schiphol

Hieronder staat een vergelijking van het scenario van *Verbinding Nederland* (zie paragraaf 4.3) waarin het luchtverkeer op een beperkt volume blijft van 400.000 vluchten, met 1,5% jaarlijkse groei van het luchtverkeer conform het naar beneden bijgestelde scenario WLO Laag uit 2015 tot 2050.

Tijdens deze groei van Schiphol worden in het plan van de Schiphol Group vakantievluchten naar Lelystad uitgeplaatst. 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 aanzienlijk minder korte vluchten door de trein worden vervangen dan bij het scenario *Verbinding Nederland*.

De **conclusie** is dat met groei op Schiphol plus Lelystad hetzelfde aantal OD-passagiers verwerkt kan worden als bij Internationaal Openbaar Vervoer, terwijl het luchtverkeer na groei van Schiphol en Lelystad in 2050 een veelvoud is van dat met IOV. Daardoor zullen de maatschappelijke kosten significant hoger uitvallen, terwijl er met meer transfers en passagiers van goedkope stedenvluchten vrijwel geen maatschappelijk voordeel te behalen valt. De omzetgroei van carriers is geen publiek belang en buiten beschouwing gelaten.

Scenario Verbinding Nederland

Dit scenario begint met **57 miljoen passagiers** en 400.000 vluchten rond 2025, namelijk **40 miljoen OD-passagiers** en **17 miljoen transfer**. Er zijn na prijsverhoging 30.000 minder goedkope stedenvluchten, wat **4 miljoen OD-passagiers** scheelt.

Het vervoer van de 40 miljoen 'normale' OD-passagiers groeit tot 2050 met **1,5% per jaar** tot **57 miljoen**. Het aantal **transferpassagiers** neemt navenant af tot nul in 2050.

Voor dit systeem van internationaal openbaar vervoer zijn afgerond **400.000** vliegtuigbewegingen van vliegtuigen en treinen nodig. Dit is inclusief **41.000 vakantievluchten naar de Middellandse Zee** en **15.000 vrachtluchten**. De vakantievluchten blijven op Schiphol; Lelystad hoeft daarvoor niet open.

In de balans van maatschappelijk nut en kosten is het nut van OD-netwerkpassagiers ongeveer **even groot** als in het scenario *Mainportgroei*. De maatschappelijke kosten van luchtverkeer zijn **aanzienlijk lager** dan die in het scenario *Mainportgroei*.

Mainportgroei van Schiphol

Dit scenario begint met **70 miljoen passagiers** en 500.000 vluchten na herstel van de coronacrisis, namelijk **40 miljoen 'normale' OD-passagiers**, **4 miljoen OD-passagiers** op extreem goedkope stedenvluchten en **26 miljoen transferpassagiers**.

Het passagiersvervoer groeit tot 2050 met 1,5% per jaar. Het aantal 'normale' OD-passagiers groeit van 40 miljoen tot **57 miljoen**, evenveel als in het scenario *Verbinding*. Daarnaast worden circa **39 miljoen transfers** vervoerd en circa **7 miljoen OD-passagiers** op goedkope stedenvluchten.

Hiervoor zijn **750.000 vliegtuigbewegingen** van vliegtuigen nodig, namelijk **705.000 netwerk- en vrachtluchten** op Schiphol en de **45.000 vakantievluchten** op Lelystad.

In de balans van maatschappelijk nut en kosten is het nut van OD-netwerkpassagiers ongeveer **even groot** als in het scenario *Verbinding*. De maatschappelijke kosten van luchtverkeer op Schiphol plus Lelystad zijn een **veelvoud** van die in het scenario *Verbinding*.

Figuur 4. Vergelijking van het scenario *Verbinding Nederland* met matige groei van Schiphol.



Noten

¹ Ministerie van IenW, directie Participatie, 2020, *Vaststelling Luchtvaartnota 2020-2050*, e-mail van info@platformparticipatie.nl 23 november 2020.

² Motie Kröger, vergaderjaar 2019-2020, 31 936, nr 759: "...verzoekt de regering, om te (laten) onderzoeken voor hoeveel vluchten er nationale vraag is, hoe Nederland zich exclusief kan richten op passagiers en routes die voor Nederland van waarde zijn, hoe Nederland daarmee voldoende met de wereld verbonden kan zijn, hoeveel vluchten hier minimaal voor nodig zijn en welke sturingsmiddelen nodig zijn om hierop te kunnen sturen".

³ Rli, 2019, *Luchtvaartbeleid – Een nieuwe aanvliegeroute*, paragraaf 3.3

⁴ Ibid., paragraaf 3.8

⁵ Luchtvaartnota 2009, geciteerd in het Rli-advies 2019

⁶ Noot 2.

⁷ Rli, 2016, *Mainports voorbij*.

⁸ Boonekamp, P. (2020) *Economische bestemmingen van het netwerk van Schiphol WTL*, <http://www.toekomstluchtvaart.nl/pdf/Analyse-reductie-opties-bestemmingen-en-vluchten-Schiphol-WTL-PB-20200302.pdf>

⁹ Noot 7

¹⁰ Noot 3

¹¹ Europese Commissie, 2020, *Updated analysis of the non-CO2 effects of aviation*, https://ec.europa.eu/clima/news/updated-analysis-non-co2-effects-aviation_en

¹² Noot 1.