



## Voortzetting verouderd groeibeleid blokkeert een nieuwe koers voor Schiphol

Kabinet maakt publieke belangen ondergeschikt aan het sectorbelang

Auteur: Hans Buurma  
Hilversum, 3 juni 2020

## Inhoud

1. Samenvatting .....	3
2. Botsende belangen staan een nieuwe koers in de weg .....	4
3. De selectieve economische functie versus 'groei verdienen' .....	5
4. Kwaliteitsverbetering leefomgeving versus gevolgen van volumegroei .....	8
5. Duurzaamheid conform 'Parijs' versus het te kort schietende CORSIA .....	9
6. Stikstofdepositie volgens natuurvergunning.....	11
7. Overheid en internationaal openbaar vervoer .....	12
8. Conclusie.....	12

## 1. Samenvatting

De Ontwerp Luchtvaartnota 2020-2050 omschrijft de aard, maar niet de omvang van het duurzame openbare luchtvervoer dat voor verbinding van een internationaal concurrerend Nederland met de wereld noodzakelijk is. Dit wordt terecht aangeduid als een publiek belang. Het relevante deel van de passagiersstromen en het daarvoor benodigde selectieve netwerk en verkeersvolume zijn ten onrechte niet gekwantificeerd. Op grond van onze kwantitatieve verkenning blijkt dat de vervoercapaciteit voor deze verbondenheid uitkomt op minder dan 400.000 vluchten per jaar. Daardoor kan de impact ten behoeve van de overige publieke belangen (veiligheid, leefomgeving, duurzaamheid en natuur) met het ALARA-beginsel zo veel mogelijk worden verlaagd. Dat is conform het advies van de Rli (2019).

Schiphol accommodeerde in 2019 al beduidend meer luchtverkeer dan voor de kleine, sterk internationaal georiënteerde thuishmarkt nodig zou zijn. Ongeveer 110 directe bestemmingen zijn wat handelsrelaties betreft niet essentieel voor de Nederlandse economie. Tienduizenden extreem goedkope vluchten veroorzaakten een overconsumptie van stedenbezoek in Europa, die voor Nederland geen waarde vertegenwoordigt. Dit luchtvervoer, laat staan de volumegroei ervan, is derhalve niet noodzakelijk voor het publieke belang van verbondenheid.

Het voor Nederland essentiële economische netwerk heeft momenteel veel overstappassagiers nodig. Bij een gelijk aantal vluchten tot 2050 worden deze geleidelijk vervangen door groei van het aantal passagiers van en naar Nederland (OD, Origin & Destination). Uitbreiding van het netwerk is mogelijk met een deel van de slots die vrijkomen door het vervangen van korte vluchten door grondvervoer. De overige vervallen slots verlagen het aantal noodzakelijke vluchten verder. Een scenario dat tot 2050 uitsluitend en selectief gericht is op het behartigen van de in dit Ontwerp beschreven publieke belangen zou een uitstekende nieuwe koers in het luchtvaartbeleid zijn.

Echter, in dit Ontwerp is geen sprake van een nieuwe koers. In weerwil van de centraal gestelde publieke belangen is gekozen voor een scenario met luchtverkeer dat - naast vraaggroei van 'normaal OD-vervoer' op essentiële bestemmingen - ook vraaggroei accommodeert van extreem goedkope city trips en autonoom transfervervoer naar alle bestemmingen, ook de niet-essentiële. Bovendien wordt de vraag van alle passagiers extra aangewakkerd door de lage ticketprijzen vanwege de belastingvoordelen en hevige prijsconcurrentie door low cost carriers. Dit vereist veel meer luchtverkeer dan voor het publieke belang van verbondenheid noodzakelijk is. Het extra vervoer van transferpassagiers en gebruikers van city trips levert de sector meer omzet op, maar biedt Nederland geen economische meerwaarde en concurrentiekracht. Het tast de publieke milieubelangen juist zodanig aan dat het de samenleving onnodige schade berokkent. Zo komt de veiligheid in de knel, gaat de leefomgeving (dus ook het vestigingsklimaat) er op achteruit en wordt het luchtverkeer niet duurzaam. De CO<sub>2</sub>-uitstoot kan in 2050 niet tot nul gereduceerd worden, maar zal dan nog steeds boven het niveau van 1990 liggen. Ter wille van volumegroei wordt het klassieke "vullen van milieuruimte" toegepast, waardoor reductie-effecten van impact verloren gaan. Dit scenario is geen vernieuwing, maar enigszins gematigd mainport-groeibeleid in een nieuw jasje.

Nu de sector in 2020 aanzienlijk is gekrompen en dringend steun behoeft voor overleving, doet zich de unieke kans voor om het noodzakelijke selectieve luchtvaartbeleid uitsluitend ten behoeve van de vijf publieke belangen door te voeren en niet terug te keren naar de oude situatie met een luchtvaartsector die al geruime tijd groter is dan de thuishmarkt feitelijk nodig heeft.

Het luchtvaartbeleid zou voor de Nederlandse samenleving aanzienlijk aan kwaliteit winnen als het discutabele groei-verdienmodel geschrapt wordt en het selectief behartigen van de publieke belangen als primair beleidsdoel wordt gekozen. Zo nodig kan het groei-verdienmodel vervangen worden door financiële prikkels voor innovatie. Een nieuw, lager plafond van hoogstens 400.000 vliegtuigbewegingen als richtpunt voor het herstel voorkomt dat een volgend kabinet genoodzaakt is krimp op te leggen om Schiphol op het gewenste niveau te brengen en houden.

## 2. Botsende belangen staan een nieuwe koers in de weg

### Een ogenschijnlijk nieuwe beleidskoers

Het Ontwerp begint met de nieuwe, selectieve economische functie van Schiphol (“*verbinding met de wereld*”) als publiek belang, die tevens veilige, aantrekkelijke en gezonde leefomgeving en een duurzame luchtvaart moet opleveren, met minder stikstofemissies. Dat is “*de nieuwe koers*” met “*heldere doelen*” en Schiphol als “*koploper in een wereldwijde verandering*”. Als de luchtvaartnota zich uitsluitend aan de behartiging van deze publieke belangen zou hebben gehouden, zou dit Ontwerp een redelijk goede start kunnen zijn van nieuw luchtvaartbeleid dat goed in deze tijd past.

### Oud groeibeleid wordt feitelijk voortgezet

Tegelijk kiest de minister voor een “*gecontroleerde*” volumegroei tot meer dan 700.000 vliegtuigbewegingen in 2050 op Schiphol (§ 6.1 in het Ontwerp), zonder aan te tonen dat deze noodzakelijk is voor de beoogde verbinding met essentiële regio’s in de wereld. Eerder lijkt dit scenario een variant van het WLO-scenario Laag uit 2015 als uitwerking van het toen geldende mainportbeleid voor algehele groei van Schiphol. Dat is intussen formeel afgeschaft, maar het leeft nog in de sector en kennelijk zelfs in de regering. Door toename van luchtverkeer wordt de aangekondigde verbetering van omgevingskwaliteit en reductie van CO<sub>2</sub>- en stikstofuitstoot onderuit gehaald. Schiphol wordt als goedkope mainport met een bovenmatige impact hekkensluis in plaats van koploper in een wereldwijde verandering.

#### PUBLIEKE BELANGEN VERSUS HET SECTORBELANG

De spanning tussen publieke en sectorbelangen blijkt uit de volgende uitspraak (§ 1.1): “*De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden voor groei vanuit publieke belangen*”. Vier publieke belangen staan in dit beleid centraal (§ 1.2), namelijk het economisch/maatschappelijke belang van een goede verbinding met de wereld en drie belangen die de omgeving en het klimaat moeten beschermen tegen de impact van het luchtverkeer. De kwaliteit van de natuur komt daar als het vijfde publieke belang bij.

In de hierboven geciteerde uitspraak (en tal van andere teksten) komt het dubbelhartige karakter van dit Ontwerp onmiskenbaar naar voren. Enerzijds spelen publieke belangen een centrale hoofdrol en anderzijds wordt gekozen voor volumegroei van het luchtverkeer. De indruk wordt gewekt dat beide keuzen met elkaar in verband staan, maar dat is beslist niet het geval. Voor de vereiste verbinding is uiteraard luchtverkeer nodig, maar het spreekt niet vanzelf dat een goede verbinding ook volumegroei vereist. Weliswaar wordt getracht vanuit netwerkqualiteit een verband te leggen, maar dit kan weerlegd worden. Een goede verbinding met een kritische selectie van essentiële bestemmingen vereist namelijk geen volumegroei. Zelfs zijn decennialang geen 500.000 vliegtuigbewegingen noodzakelijk, maar slechts minder dan 400.000.

Uit andere uitspraken blijkt dat de minister met het toelaten van volumegroei juist een sectorbelang wil dienen. Dat is geen publiek belang. Voorbeelden zijn: “*Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota*” (§ 1.1) en “*In een optimistisch scenario biedt dit ruimte voor gematigde groei van de luchtvaart*” (...) “*Essentieel voor het kunnen verdienen van voldoende groei ruimte is dat vliegmaatschappijen in 2030 minstens 14% duurzame kerosine bijmengen*” (§ 1.2). Bovendien heeft de minister onlangs in een interview verklaard dat “*groei mogelijk is omdat daar milieuruimte voor is*.” Dit doet denken aan de motivering die decennia lang gebruikt is voor het toelaten van volumegroei in het afgeschafte mainportbeleid voor groei van Schiphol. Dat is geen nieuwe koers, maar formeel afgeschaft oud beleid.

### Gelijktijdige problemen in de leefomgeving, de natuur en het klimaat.

Naast de sterk toegenomen maatschappelijke weerstand tegen aantasting van de leefomgeving zullen twee problemen dwingen tot forse beperking van het verkeersvolume. Dat zijn de vereiste vermindering van de stikstofdepositie (het vijfde publieke belang) en de noodzaak om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te halveren in 2030 en tot nul te reduceren in 2050. Het stikstofprobleem wordt vooruit geschoven (hoofdstuk 6) en bij het broeikasprobleem wordt er op voorhand al vanuit gegaan dat de luchtvaart niet kan voldoen aan de nationale doelstellingen (zie hoofdstuk 5) Het kabinet lijkt een concrete aanpak door te schuiven naar volgende kabinetten.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt beschreven hoe de publieke belangen en beoogde volumegroei met elkaar botsen bij de verschillende thema’s. Aangezien dit Ontwerp daarvoor geen goed uitbalanceerde oplossingen aandraagt is deze dubbelhartige luchtvaartnota onbruikbaar als beleidsdocument voor de toekomstige luchtvaart in Nederland.

## **Gebruik de situatie na de coronacrisis voor een nieuwe start**

Het argument dat luchtvaartgroei in het regeerakkoord is overeengekomen, gaat niet meer op. Dit gedeelte van het regeerakkoord kan namelijk vanwege de coronacrisis als vervallen worden beschouwd

Nu de sector aanzienlijk is gekrompen en dringend steun nodig heeft voor overleving, doet zich de unieke kans voor om het noodzakelijke selectieve luchtvaartbeleid ten behoeve van de vijf publieke belangen wel door te voeren en niet terug te keren naar de oude situatie die primair op groei van de sector was gericht. Om te beginnen met een nieuw plafond van 400.000 vluchten op het herstel van een niet verder groeiende luchtvaart op Schiphol die noodzakelijke verbeteringen wat betreft de leefomgeving, natuur en duurzaamheid mogelijk maakt. Met dit volume is opening van Airport Lelystad onnodig; de daaruit voortkomende volumegroei zou juist schadelijk zijn voor de duurzaamheid, leefomgeving en natuur.

## **3. De selectieve economische functie versus 'groei verdienen'**

### **Verbondenheid geldt uitsluitend voor OD-passagiersvervoer met waarde voor Nederland**

Het publieke belang van verbondenheid van Nederland met de wereld betreft uitsluitend *"de vraag naar luchtvaart (vracht en passagiers) selectief ondersteunen, waar die de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie."* (Hoofdstuk 3.) Het betreft uitsluitend OD-passagiers: *"Nederlandse consumenten en bedrijven (die) naar het buitenland reizen voor zaken, studie, familiebezoek of vakantie. (...) Voor buitenlandse bedrijven en bezoekers is Nederland een aantrekkelijke plek om te ondernemen en te investeren, een studie te volgen of op vakantie te gaan."* (§ 3.1). Uit 'de grootst mogelijke waarde voor de Nederlandse economie' kan afgeleid worden dat het niet gaat om transferpassagiers. Zij hebben in het netwerk slechts een aanvullende functie, namelijk zorgen voor een hogere stoelbezetting op intercontinentale vluchten. Want: *"het verbindingennetwerk dat luchtvaartmaatschappijen aanbieden vanaf Schiphol, is groter dan je op basis van de thuismarkt mag verwachten."* (§ 3.1)

### **Normaal toerisme en vakantie reizen horen erbij, overconsumptie van goedkoop massatoerisme niet**

Wat betreft buitenlandse bezoekers betreft wil het Rijk selectief inzetten *"op het aantrekken van toeristen met een hoge toegevoegde waarde."* (§ 3.3.2) Aangenomen kan worden dat 'overtourisme' met extreem goedkope vluchten onvoldoende toegevoegde waarde biedt en zeker niet bijdraagt aan het publieke belang van verbondenheid: *"Sommige plekken in Nederland worden bezocht door grote aantallen toeristen, wat overlast kan geven"* (§ 3.3.2). Ook het overtoerisme van Nederlanders die massaal naar Europese steden reizen tegen extreem lage ticketprijzen, draagt niet aan verbondenheid bij: *"Mensen gingen (in 2019) veel en kort op vakantie, vaak naar de stad. Dat werd gefaciliteerd door goedkope vluchten"*<sup>1</sup> Dit betreft minstens 30.000 vluchten van Low Cost Carriers in 2018.

### **Bestemmingen moeten essentieel voor de economie zijn**

Er is nog een factor die selectiviteit vereist, namelijk de keuze van vluchten naar essentiële bestemmingen die voor verbondenheid in aanmerking komen. Zie de relevante citaten in het kader.

#### **SELECTIEVE KEUZE VAN ESSENTIËLE BESTEMMINGEN IN HET NETWERK**

*"Nederland is een klein land met een open economie en daarbij is bereikbaarheid van groot belang voor de internationale concurrentiepositie. (...) Toegang tot (nieuwe) markten, internationaal ondernemerschap, missie-gedreven innovatiebeleid en economische diplomatie vragen om een goede en brede verbondenheid met de rest van de wereld."* (§ 3.3) (...) *In de Wet luchtvaart is netwerkqualiteit 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.* (§ 3.5.1) Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat regio's waarmee Nederland een substantiële mate van handel drijft of ontwikkelt, voldoende belangrijk zijn om als bestemming in aanmerking te

<sup>1</sup> Albert Postma, NHL Stenden Hogeschool in NOS Nieuws 27 mei 2020.

komen. Het Ontwerp vult dit aan: "Hoe vaker het antwoord op de (onderstaande) vragen 'ja' is, hoe belangrijker deze route vanaf Schiphol is voor Nederland:

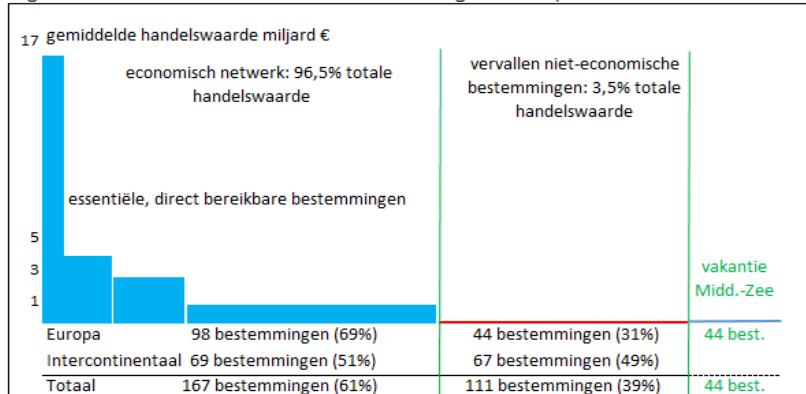
- Is het een intercontinentale route? Het Rijk wil Nederland via Schiphol verbinden met intercontinentale bestemmingen.
- Is het een route naar een mondiale top-100 stedelijke, economische agglomeratie? Het Rijk wil belangrijke economische bestemmingen vanaf Schiphol bedienen.
- Is het een route die jaarrond wordt bediend? Een onderscheidend kenmerk van een economisch relevante route is de hoge stabiliteit van de operatie."(3.5.2)

## Niet-essentiële bestemmingen en vluchten

De WTL heeft op grond van deze kenmerken 322 in 2018 bestaande bestemmingen van Schiphol doorgelicht<sup>2</sup> en kwam tot de conclusie dat 89.000 vluchten naar 111 van de 322 bestemmingen geen of een te lage bijdrage aan de handelsagenda leveren. Het gaat om 3,5% van de totale handelswaarde. Ze zijn daarom niet essentieel, maar kunnen zo nodig via wel essentiële bestemmingen indirect bereikbaar zijn. Onderaan figuur 1 worden deze uitkomsten uitgesplitst naar de netwerken en vervallen bestemmingen in Europa en intercontinentaal.

Deze 111 bestemmingen met 89.000 vluchten dragen dus niet bij aan de beoogde verbondenheid. Vermoedelijk worden deze bestemmingen gebruikt voor passagiersvervoer dat geen of weinig waarde voor de Nederlandse economie heeft. Zie tabel 1 en het kader hieronder.

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>

Tabel 1. Economisch netwerk, vakantie- en vrachtluchten na 2020

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

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

\*\* Waaronder 9 topbestemmingen

\*\*\* Middellandse Zee

## NIET-ESSENTIËLE VLUCHTEN

"Air France-KLM (zal) transfermarkten willen blijven bedienen waar hoge opbrengsten per passagier kunnen worden behaald." (§ 3.4.4). Hiermee dient het Rijk wat betreft de KLM en Schiphol niet akkoord te gaan. In feite is dit een onderdeel van het op groei van KLM en Schiphol gerichte mainportbeleid, dat nu niet meer geldt en derhalve op Schiphol niet meer kan worden uitgevoerd. Toch steunt de minister dit sectorbelang tegen voorwaarden (groei verdienen). Mogelijk ligt hier een van haar motieven om ruimte voor volumegroei in de luchtvaartnota op te nemen. Gezien het ontbreken van de noodzaak van deze vluchten voor verbinding en de extra maatschappelijke impact ervan is deze steun in alle opzichten strijdig met alle vijf publieke belangen.

Samen met de 30.000 goedkope stedenvluchten betekent dit dat circa 119.000 van de 500.000 vluchten in 2018 niet voor het publieke belang van verbondenheid in aanmerking kwamen. Deze kunnen in de toekomst gemist worden. De resterende 381.000 vluchten omvatten 325.000 netwerkvluchten voor zakelijke passagiers, particulieren en vakantiegangers, 41.000 vakantievluchten naar de Middellandse Zee en 15.000 vrachtluchten.

<sup>2</sup> H. Buurma (2020) Bestemmingenanalyse voor selectief internationaal openbaar vervoer. WTL [https://www.toekomstlucht-vaart.nl/pdf/Bestemmingenanalyse\\_voor\\_selectief\\_internationaal\\_openbaar\\_vervoer\\_12\\_mei\\_2020.pdf](https://www.toekomstlucht-vaart.nl/pdf/Bestemmingenanalyse_voor_selectief_internationaal_openbaar_vervoer_12_mei_2020.pdf)

Deze verkenning zou aanleiding moeten zijn voor het kabinet om dit scenario voor het publieke belang verbondenheid grondig kwantitatief te laten uitzoeken. De uitkomst is immers doorslaggevend voor het aantal vluchten dat daarvoor in de toekomst noodzakelijk is.

### Schaarste en netwerkvershraling zullen uitblijven

Al in de WLO-scenario's van 2015 bleek dat de vraag van **alle** categorieën passagiers op Schiphol (OD, low cost en transfers) op den duur niet geheel kan worden geaccommodeerd. Dit is voor de luchtvaartnota opnieuw onderzocht, met dezelfde conclusie: *“Doordat de vraag harder stijgt dan het aanbod, ontstaat schaarste”(in Europa) (...) Ook in Nederland zal de vraag groeien (...) Om aan die vraag tegemoet te komen zijn in 2030 in het lage scenario 596.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol nodig, en in het hoge scenario 782.000 (...) De voorziene ontwikkeling van de Nederlandse luchthavencapaciteit op langere termijn ligt naar verwachting lager dan de ontwikkeling van de vraag. Met de opening van Lelystad Airport komt er op de lange termijn capaciteit voor 45.000 vliegtuigbewegingen bij.”* (§ 3.4.1).

Gegeven de publieke belangen als nieuwe uitgangspunten voor het luchtvaartbeleid komt het willen accommoderen van elk soort vraag in een geheel ander daglicht te staan. In een op publieke belangen gericht scenario is het onnodig de vraag naar niet essentiële luchtvaart (waaronder overstappende passagiers en overconsumptie van toerisme) te accommoderen, omdat deze geen waarde oplevert voor de Nederlandse economie. Ook als dit vervoer voor de sector wel lucratief is. Juist de *“grootst mogelijke waarde”* benoemt de minister zelf als voorwaarde in dit Ontwerp (§ 1.2 punt 2); het zou van verstandig beleid getuigen als het daarbij blijft.

Ook moet er rekening mee gehouden worden dat alle vraag naar luchtvervoer in 2019 kunstmatig hoog was door

- (1) de subsidiering van de luchtvaart in de vorm van het ontbreken van accijns op brandstof en BTW op tickets (definitie conform IEA) en
- (2) de hevige prijsconcurrentie door de low cost carriers in Europa.

Als in het kader van klimaatbeleid deze subsidies worden afgeschaft ontstaat een gelijk speelveld met grondvervoer. Daardoor worden ook de goedkope city trips teruggedrongen. Dientengevolge zal zo toekomstige vraag lager uitvallen. Op dit moment is nog onbekend in welke mate de coronacrisis de vraag naar particuliere en zakelijk vliegtrips beïnvloedt. Zo zijn er signalen dat (de groei van) het zakelijk luchtvervoer structureel zal terugvallen door de gunstige ervaringen met virtuele internationale contacten tijdens de coronacrisis. De prognose van vraaggroei in het Ontwerp Luchtvaartnota (§ 3.4.1) moet bijgesteld en aangevuld worden met een sterk gematigde prognose voor een scenario Publieke Belangen.

Ook de verwachte schaarste en netwerkvershraling (§ 3.4.3) komen in een ander daglicht te staan nu blijkt dat het aantal vluchten dat voor het publieke belang van verbondenheid noodzakelijk is, minder dan 80% van het totale aantal vluchten in 2018 bedraagt. Het uiteindelijke essentiële netwerk wordt weliswaar kleiner, maar kwalitatief veel beter. Dat is geen vershraling. De verwachting van 569.000 tot 780.000 vliegtuigbewegingen in 2030 is gebaseerd op de veronderstellingen dat de **totale ongedifferentieerde** passagiersvraag zal toenemen met hoge jaarlijkse groeiquoten en dat die vraagtoename door Schiphol moet worden geaccommodeerd.

### Schiphol heeft een grote reservecapaciteit om vraaggroei van het OD-vervoer op te vangen

De 325.000 wel relevante netwerkvluchten (zie tabel 1) bevatten een aanzienlijke reservecapaciteit. Immers, het verkleinde netwerk omvat nog steeds veel meer stoelcapaciteit dan thuismarkt Nederland nodig heeft. Daarvoor zijn juist de transferpassagiers nodig. Volgens *“SEO blijft Air France-KLM voor de meeste langeafstandsroutes afhankelijk van transferpassagiers.”* (§ 3.4.4) Als echter het aandeel OD-vervoer in dit netwerk groeit, zijn steeds minder transferpassagiers nodig. Een tweede reservecapaciteit voor vraaggroei is dat bij een gelijk speelveld voor trein- en vliegtickets op korte en middellange afstanden in Europa de vraag gedeeltelijk verschuift naar de trein. Uiteraard moeten de



vliegtickets dan wel duurder worden. De totale reserve is dermate groot, dat de komende decennia geen extra vluchten nodig zijn om decennialang 2 procent vraaggroei van OD-passagiers te accommoderen.

Is voor opkomende markten een nieuwe bestemming nodig, dan kan ook hiervoor de ruimte gevonden worden bij de slots voor Europese vluchten die vervangen worden door hoge snelheidstreinen. Wat de overige 41.000 vluchten voor 'normale' vakantie-reizen (charters) betreft bieden de regionale luchthavens ook capaciteit voor normale vakantievluchten in Europa. Het totale aantal voor normaal vakantie-voer benodigde vluchten kan onder invloed van het klimaatbeleid juist krimpen. Het aantal van 15.000 vrachtluchten bleef jarenlang op hetzelfde niveau; groei lijkt onwaarschijnlijk.

### Conclusies

- 1) Met slim selectief netwerkbeleid voor vervoer van alle OD-passagiers (plus vracht- en OD-vakantievervoer) en prijsmaatregelen om het luchtvervoer even duur te maken als het treinvervoer in Europa, kan Schiphol met minder dan 400.000 vluchten nog decennialang de vraaggroei van het OD-vervoer accommoderen. De publieke noodzaak voor volumegroei op Schiphol kan niet worden aangetoond.
- 2) Het vraagstuk van schaarste en netwerkvershraling zal zich onder dit selectieve netwerkbeleid niet voordoen.
- 3) Steun voor groei van Air France-KLM via winstgevende transfermarkten die niet aan verbinding bijdraagt en de impact onnodig vergroot, is strijdig met de centraal gestelde publieke belangen en daarom onaanvaardbaar. Hetzelfde geldt voor het realiseren van volumegroei door Low Cost Carriers ruimte en goedkope faciliteiten (zoals de H-pier) te bieden en na te laten de ticketprijzen substantieel met belastingen te verhogen.
- 4) Aangezien 400.000 vluchten ruim voldoende zijn om decennialang de vraaggroei van normale OD-passagiers te accommoderen, zal de toename van 400.000 tot 780.000 vluchten in 2050 uitsluitend bestaan uit **goedkoop overtoerisme** en meer **transferpassagiers**, zowel in het essentiële netwerk als daarbuiten op lucratieve, maar niet-essentiële transferroutes. Deze extra omzet van de sector levert Nederland geen extra maatschappelijk nut, maar wel onnodig verlies van omgevingskwaliteit, natuur- en klimaatkwaliteit. En extra hinder van massatoerisme, zie het kader hieronder. De keuze voor volumegroei is strijdig met de publieke belangen. Kennelijk staan ze niet zo centraal als gesuggereerd.

#### BIJ VOLUMEGROEI KEERT OVERTOERISME TERUG IN AMSTERDAM

De burgemeester van Amsterdam hoopt volgens dit interview met Het Parool (28 mei 2020) dat toeristen met budgetvluchten voortaan wegblijven. Die hoop gaat bij het gekozen groeiscenario niet op. Zorgen uiten werkt niet, krachtig ingrijpen mischien wel:

In uw plannen formuleert u nadrukkelijk de ambitie om het aantal toeristen te verminderen. Waarom?

*"De 1,5 metersamenleving maakt duidelijk dat het heel druk is in Amsterdam, het kost ons al moeite om voldoende openbare ruimte te regelen voor bewoners. We krijgen problemen als de toeristen in groten getale terugkeren. We zaten op zo'n 19 miljoen bezoekers per jaar. Ik ben nog geen Amsterdammer tegengekomen die het niet te druk vond in de stad. We moeten veranderen."*

Hoe wilt u dit aanpakken als de budgetvluchten straks weer massaal toeristen afleveren op Schiphol?

*"We zullen in gesprek moeten gaan met het kabinet. Amsterdam kan geen stop zetten op budgetvluchten, maar we gaan wel de discussie aan. Ik hoop op een andere houding ten aanzien van budgetvluchten."*

Het kabinet heeft eerder deze maand nog bepaald dat Schiphol mag groeien. Dat duidt niet op een andere houding.

*"Dat gaat ook over zakelijke vluchten. Maar ik heb sterk de indruk dat onze zorgen worden gehoord."*

## 4. Kwaliteitsverbetering leefomgeving versus gevolgen van volumegroei

### EEN VEEL TE MOOI BEELD VAN OMGEVINGSKwaliteit

Hoofdstuk 4 van het Ontwerp begint met een veelbelovende impressie van de wenselijke omgevingskwaliteit:

*"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 stelt “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).”*

### Rli adviseert het ALARA-principe

Dit veelbelovende beeld wordt systematisch afgezwakt. Het gekozen groeiscenario blijkt er volstrekt anders uit te zien. Zo valt op dat het advies van de Rli alleen in oppervlakkige zin wordt gevolgd. De kern ontbreekt echter. De Rli adviseert namelijk het in de milieuzorg gebruikelijke ALARA-principe toe te passen om de inbreuken op de milieukwaliteit zo laag te maken als redelijkerwijs mogelijk is. In het luchtvaartbeleid is echter altijd de milieuruimte maximaal benut voor volumegroei. Die praktijk wordt met deze luchtvaartnota voortgezet met het “groei-verdienmodel” (§ 4.1.1).

### Groei verdienen met de verkeerde prikkel

Bij het belonen van hinderbeperking met volumegroei is er een risico dat de hinder juist toeneemt. Dat is het geval bij het stiller worden van de luchtvloot in combinatie met een pakket achterstallige of onbewezen toekomstige maatregelen dat feitelijk geen extra hinderbeperking blijkt op te leveren. Zie het onderstaande kader. Het rijk kan de invoering van stillere, schonere vliegtuigen ook met andere, minder schadelijke prikkels stimuleren.

#### ONNODIGE VOLUMEGROEI HEEFT EEN NEGATIEF EFFECT OP DE LEEFOMGEVING

*“De sector moet groei verdienen door eerst de hinder te beperken”* werkt alleen als de hinder onjuist wordt geformuleerd in termen van minder gehinderde personen en woningen. Dat maakt deel uit van de milieunorm Lden, maar het is geen maatstaf voor de hinder die bewoners moeten ondergaan. Bovendien werkt deze regel slechts zolang de verbetering substantieel groter is dan toename van het verkeersvolume. Bij een toename van het aantal stillere vliegtuigen met 1 procent per jaar die een groei van 1,5 procent per jaar mogelijk maakt, neemt het aantal gehinderde personen en woningen juist toe. Deze regeling benadeelt alleen de omwonenden en bevoorrecht de sector.

Volumegroei vanwege een stillere luchtvloot vergroot juist de hinder die de omwonenden ervaren, door de toenemende vliegtuigpassages en minder rustperiodes. Dat is de echte kern van vlieghinder. Dit contraproductieve effect van volumegroei wordt wel erkend, maar niet opgelost. Het blijft hangen in vage toezeggingen over hoe je die beleving zou kunnen meten. De veronderstelling blijft achterwege dat vermindering van het verkeer de meest voor de hand liggende oplossing is.

In het niet gekozen scenario dat uitsluitend de publieke belangen centraal stelt met een lager plafond en zonder volumegroei, komen de effecten van alle verbeteringen de kwaliteit van de leefomgeving volledig ten goede. Dit toont aan dat de toepassing van het door de Rli geadviseerde ALARA-beginsel voor milieuzorg wel degelijk mogelijk is.

### Alleen volledige nachtsluiting vermindert slaapverstoring

Bovendien biedt het huidige Schiphol bij een volume van 400.000 vliegtuigbewegingen een zodanige banencapaciteit dat alle vluchten overdag afgewikkeld kunnen worden. Daardoor is volledige nachtsluiting mogelijk, al zullen de vakantiecharters een andere oplossing moeten vinden voor het dagelijks zo vaak mogelijk heen en weer vliegen om de kosten te drukken. Nachtsluiting is een noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de leefomgeving en de volksgezondheid. De minister erkent dit belang: *“Vliegtuiglawaai in de nacht kan de slaap verstoren en leiden tot gezondheidsklachten”,* maar gaat helaas niet verder dan een halfslachtige gedeeltelijke nachtsluiting: *“Daarom vermindert de rijksoverheid het aantal nachtvluchten tussen 23.00 en 7.00 uur.”* (§ 4.2.4) Aangezien omwonenden ook door weinig overvliegend verkeer in hun slaap gestoord worden, levert deze halve maatregel bijzonder weinig effect op. In het belang van de volksgezondheid is volledige nachtsluiting de enige oplossing die wel werkt.

## 5. Duurzaamheid conform ‘Parijs’ versus het te kort schietende CORSIA

Volgens het nog vast te stellen *Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart* is de groeiende luchtvaart relatief weinig duurzaam. Dat wordt er in de toekomst niet beter op, zoals uit figuur 5.1 in het Ontwerp

afgeleid kan worden. Deze grafiek is in figuur 2 aangepast aan de gevolgen van de coronacrisis. Ook zijn de correcte uitstootwaarden ingevoerd.

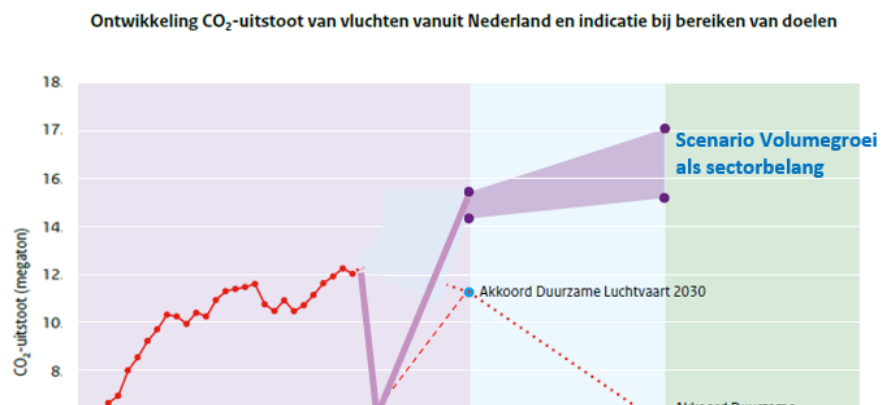
In 2030 is de CO<sub>2</sub>-uitstoot niet de helft van die in 1990, maar 2,5 keer zo hoog. Dat is "gelijk aan het niveau in 2005" (5.1). In de laatste 15 jaar heeft dus geen enkele CO<sub>2</sub>-reductie plaatsgevonden, wel verdere toename. In 2050 is de CO<sub>2</sub>-uitstoot niet 95 procent lager, maar 20 procent hoger dan die in 1990. In vergelijking met overig Nederland dus veel te hoog.

Dit heeft alles te maken met de keuze voor het reductiebeleid volgens het systeem CORSIA, dat sinds 2010 in ICAO is ontwikkeld. Dit systeem is onder druk van IATA zodanig ingericht dat de mondiale luchtvaart elk jaar met 4 tot 5 procent kan blijven groeien. Voorlopig is het technologisch onmogelijk de opwarmeffecten van fossiele kerosine te verlagen en moet de sterk toenemende uitstoot van de mondiale luchtvaart van rijke westerse landen met - soms dubieuze - compensaties in ontwikkelingslanden goedge maakt worden. ICAO mikt op termijn op biobrandstof en zuiniger vliegen; de minister ziet ook mogelijkheden in elektrisch vliegen op korte afstanden. Echter, juist daar zijn auto en trein meestal beschikbaar als alternatieven. Deze optie wordt overigens door de TU Delft ernstig betwijfeld vanwege het hoge gewicht en ruimtebeslag van accu's en hybride stroomopwekking. Bovendien kunnen deze propellervliegtuigen niet op grote hoogte "boven het weer" vliegen en is hun snelheid veel lager dan die van straalvliegtuigen. Het sterk afwijkende "reductie"-systeem CORSIA schiet ernstig tekort ten opzichte van het klimaatakkoord van Parijs dat aan alle overige Nederlandse sectoren is opgelegd. Dit is een toevoeging aan de lucratieve uitzonderingen die de luchtvaart in ons land geniet.

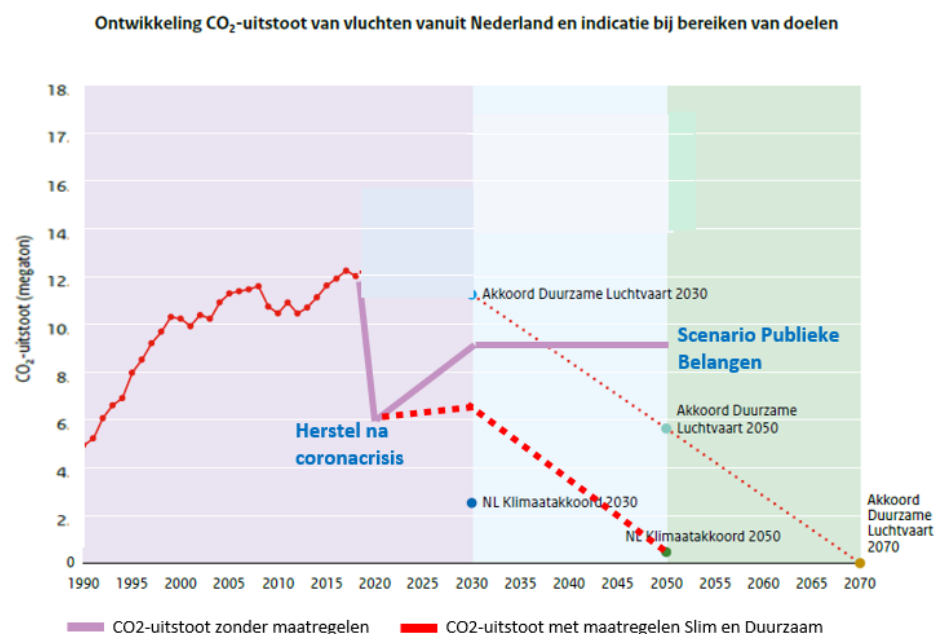
De minister beseft dit ook, noemt de reductie toch "fors" en stelt voor het onderhavige Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart als definitief akkoord vast te stellen. Daarmee zou de uitzonderingstoestand niet meer te corrigeren zijn. Ook belooft zij een toekomstige actie om dit systeem in Europees verband te combineren met het EU-ETS. ICAO heeft intussen een regelrechte aanval op dit ETS gelanceerd en bedreigd dat het aan CORSIA aangepast moet worden.

De redenering in het Ontwerp dat CORSIA gekozen moet worden vanwege internationale karakter van luchtvaart, gaat niet op: "Het Nederlands klimaatbeleid voor de luchtvaart wint aan effectiviteit

Figuur 2. Reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot bij terugkeer naar volumegroei na de coronacrisis



Figuur 3. Reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot in het scenario Publieke Belangen na de coronacrisis



*naarmate dit ook leidt tot internationale afspraken. Bovendien beperkt dit het risico op verstoring van het gelijke speelveld in de luchtvaartsector” (§ 5.1). Echter, het betreft opwarmeffecten van fossiele kerosine die in Nederland gebunkerd wordt door vliegtuigen, die volgens het Nederlandse luchtvaartbeleid Nederland voor de wereld bereikbaar moeten maken in het belang van de Nederlandse economie en het Nederlandse vestigingsklimaat. Kan het nog nationaler?*

Uit figuur 3 hierboven blijkt het wel degelijk mogelijk te zijn het akkoord van Parijs te volgen en tegelijk de voorgenomen internationale actie richting Brussel en Montreal te ondernemen. Het blijkt namelijk dat toepassing van de maatregelen uit het sectorplan Slim en Duurzaam in combinatie met een permanent plafond van 400.000 vluchten in 2030 bijna halvering van de uitstoot in 2019 (niet die in 1990) mogelijk maakt. Bij een relatief vergelijkbare ontwikkeling als conform het Akkoord Duurzame Luchtvaart zou dit in 2050 95 procent reductie van de uitstoot in 1990 kunnen opleveren.

Indien het plafond verder zou zakken ten gevolge van de overname van korte vluchten door grondvervoer (treinen en elektrische snelbussen), dan kan versnelling van de CO<sub>2</sub>-reductie worden geboekt. Voorwaarde is wel dat de vervangen slots niet hergebruikt worden voor nieuwe, langere vluchten, want dan treedt juist een vertraging van de reductie op. De luchtvaartnota noemt beide mogelijkheden zonder aan te geven welke het kabinet kiest. Hergebruik van slots past bij het sectorbelang in het scenario Volumegroei, gebruik voor verbeterde reductie bij het scenario van de Publieke Belangen.

## 6. Stikstofdepositie volgens natuurvergunning

De minister benoemt de vermindering van de stikstofdepositie door vliegtuigen weliswaar niet specifiek als vijfde publiek belang, maar dat is het gezien de voor toename van stikstof geldende ‘ADC-toets’ wel degelijk. De ‘D’ hierin staat voor het vereiste ‘dwingende openbare belang’ voor de depositie(toename) dat voor alle luchthavens redelijk lijkt overeen te komen met het publieke belang van internationale verbondenheid van Nederland volgens de luchtvaartnota. Aangezien geen van de luchthavens over een natuurvergunning voor stikstofdepositie beschikt, moet de overheid dit gemis herstellen. Daarbij rijst de vraag welk jaar per luchthaven als referentiejaar wordt gekozen voor een passende beoordeling van de toename van stikstofdepositie ten gevolge van volumegroei van het luchtverkeer daarna.

Indien 2004 als referentiejaar voor Schiphol zou gelden, moet voor alle volumegroei boven circa 400.000 vliegtuigbewegingen een natuurvergunning worden verleend. Komt een eerder jaar in aanmerking, dan geldt een lager verkeersvolume. Deze kwestie is juridisch nog niet beslecht. Er zijn na geweigerde handnavingsverzoeken bezwaarprocedures voor Schiphol en enige regionale luchthavens gestart die nog de nodige tijd vergen.

Daar komt nog bij dat luchthavens met een natuurvergunning moeten bijdragen aan het landelijke stikstofbeleid, waarin wordt gestreefd naar halvering van de stikstofdeposities in de Natura2000 gebieden.

In het Ontwerp stipt de minister dit mogelijk zeer ingrijpende vraagstuk als volgt aan: *“Bij een eventuele groei of wijziging van het luchtverkeer bekijkt de Rijksoverheid welke gevolgen dat heeft voor de staat van instandhouding van de omliggende natuurgebieden. Het gaat dan om de zogeheten Natura 2000-gebieden (...) Zodra de kabinetsreactie er is op het advies over een integrale lange termijn aanpak stikstof van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt dit, voor zover relevant voor luchtvaart, verwerkt in het luchtvaartbeleid. Tot die tijd gaat het Kabinet langs drie sporen aan de slag met de stikstofproblematiek van de luchtvaart”.* (§ 4.5) Daarna volgt een uiteenzetting van nationale en internationale activiteiten.

Het moge duidelijk zijn dat de stikstofproblematiek een stevige dam kan opwerpen tegen invoering van het scenario Volumegroei, terwijl het scenario van de Publieke Belangen daar juist een oplossing voor lijkt te bieden.

## 7. Overheid en internationaal openbaar vervoer

Het kabinet stelt de publieke belangen centraal voor het luchtvaartbeleid. Het spreekt dan ook over “het openbaar vervoer door de lucht”. Zie het citaat in het kader.

*“De bereikbaarheid van Nederland door de lucht wordt verzorgd door private, internationaal georiënteerde luchtvaartmaatschappijen. Zij verzorgen daarmee (ook) het ‘openbaar vervoer’ door de lucht. Luchtvaart heeft een grote impact op de omgeving. Het uitvoeren van het publiek belang gemoeid met luchtvaart door private bedrijven stelt daarom specifieke eisen aan de rol van de Rijksoverheid. De Rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor het luchtvaartstelsel en de borging van de publieke belangen (veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid en connectiviteit) die daarmee samenhangen. In grote lijnen bepaalt het kabinet het ‘wat’:*

- *Waarvoor dient de luchtvaart?*
- *Hoeveel capaciteit willen we voor de luchtvaart?*
- *Welke milieu en duurzaamheidsgrenzen heeft de luchtvaart?” (§ 8.1)*

Deze vragen worden deels beantwoord in het Ontwerp, maar een kwantificering van de noodzakelijke capaciteit van het netwerk en het daarbij behorende luchtverkeer ontbreekt. In plaats daarvan kiest het kabinet ervoor de door de sector verlangde volumegroei toe te laten die kan leiden tot een omvang van luchtverkeer die met een omvang van meer dan 700.000 vliegtuigbewegingen 80% groter wordt dan de capaciteit die benodigd is voor de publieke belangen van “het openbaar vervoer door de lucht”. In het nationale openbaar vervoer is een dergelijk onnodig groeibeleid volstrekt ondenkbaar. Er zijn geen goede redenen om bij luchtvaart van het gebruikelijke overheidsbeleid voor openbaar vervoer af te wijken. Tenzij het kabinet er op uit is de sector nog meer lucratieve uitzonderingen toe te kennen dan die op het gebied van onder meer belastingen en duurzaamheid.

## 8. Conclusie

Er moet een einde komen aan het in stand houden van restanten uit het afgeschafte mainportbeleid waarin de regering volumegroei als sectorbelang blijft steunen. Het is eerder omgekeerd: de sector moet het geheel van publieke belangen dienen waarover de regering als eindverantwoordelijke de regie voert.

Het selectieve publieke belang van ‘verbinden’ vergt richtlijnen voor selectief gebruik van de luchthavencapaciteit, zodanig dat er op Schiphol en alle regionale luchthavens geen ruimte meer is voor vluchten die niet bijdragen aan het publieke belang van ‘verbinden’ en derhalve overbodig zijn. Voor zover huidige Europese mededingingsregels dit bemoeilijken moet Nederland in Brussel veranderingen bepleiten, bijvoorbeeld over duurzame luchtvaart als onderdeel van Europees klimaatbeleid en de Green Deal van de Europese Commissie.

Een keuze voor de publieke belangen betekent ook dat tal van dringend noodzakelijke, substantiële verbeteringen in de veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving, duurzaamheid en natuur binnen bereik komen.

De luchtvaartnota moet daartoe ontdaan worden van de met publieke belangen strijdige, onnodige volumegroei die tientallen jaren voor problemen zal zorgen. De plan-MER moet navenant aangepast worden, met als logisch gevolg dat de balans tussen maatschappelijke baten en kosten aanzienlijk verbetert. Daartegen zal de commissie MER geen bezwaar maken.