

De nuttige hub met balans tussen verbinding en negatieve effecten

Op weg naar een goede integrale oplossing voor Schiphol

Hilversum – 20 februari 2022. Het kabinet Rutte IV zoekt in overleg met het parlement naar een integrale oplossing voor een balans tussen de verbondenheid van Nederland en substantiële vermindering van de negatieve effecten van luchtvaart op de omgevingskwaliteit, de natuur en het klimaat. De WTL draagt een mogelijke oplossing aan voor deze balans, die in deze publicatie wordt toegelicht.

De Luchtvaartnota, het Luchthavenverkeersbesluit en de plannen voor herinrichting van het luchtruim zijn overwegend gericht op verdere groei van de luchthaven. Milieuwinst wordt met het groeiverdienmodel opgeofferd aan uitbreiding van het luchtverkeer. Dat is in flagrante strijd met het coalitieakkoord, omdat de vermindering van de negatieve effecten zo niet van de grond komt. Deze publicatie gaat daarom ook in op de beleidsvoorstellen die door het vorige kabinet bij de Tweede Kamer zijn ingediend.

Deze publicatie wordt bijgewerkt wanneer zich nieuwe maatschappelijke en politieke ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de gezochte integrale oplossing.



Inhoud

1. Samenvatting	3
2. Het coalitieakkoord over luchtvaart.....	4
2.1 Balans tussen verbondenheid met behoud van de hub en verminderen van negatieve effecten .	4
2.2 Negatieve effecten verminderen vereist beperken van de luchtvaart.....	4
3. De hub functie in 2019 omvatte essentiële en niet-essentiële bestemmingen	6
3.1 De bestemmingenanalyse.....	6
3.2 De hub functie splitsen	7
4. De nuttige hub functie behouden.....	7
4.1 Korte vluchten overhevelen naar de HSL.....	8
4.2 Vermindering van negatieve effecten.....	8
5. Vraaggroei.....	9
5.1 Alleen vraaggroei van de thuismarkt accommoderen	9
5.2 Groeiverdienmodel in de Luchtvaartnota	9
6. De integrale oplossing.....	10

1. Samenvatting

Stel dat de natuurvergunning voor Schiphol niet meer dan 400.000 vliegtuigbewegingen (of minder) toelaat, omdat het kabinet niet het autoverkeer en de boeren wil laten opdraaien voor teveel stikstof-emissies van vliegtuigen over Nederland.

Of dat de rechter Schiphol een forse beperking oplegt om de CO₂-uitstoot in 2030 tot de helft terug te brengen, conform het Shell-vonnis. Terwijl ook de omgevingskwaliteit 30 procent beperking van het luchtverkeer vereist. Wat doet die beperking van luchtverkeer met de uitstekende internationale verbondenheid van Nederland?

Beheerste beperking is mogelijk tot 350.000 vluchten, zelfs minder. Met behoud van de netwerkqualiteit en de verbindingen uit 2019. Dat heeft onze gedetailleerde analyse van alle bestemmingen uitge-wezen. Als dit kleinere volume luchtverkeer het eindpunt zou zijn van het Covid-herstel en niet het grote volume uit 2019, dan is krimp nauwelijks nodig en volstaat slimme beperking tot nuttig luchtver-keer

Zo'n 100 bestemmingen zijn niet nuttig voor thuismarkt Nederland, maar alleen voor de transfermarkt. Voor de netwerkqualiteit geldt niet het aantal, maar de mate waarin bestemmingen voor ons land essentieel zijn. Dat zijn deze bestemmingen niet. Nauwelijks tot geen zakelijke reizen, toerisme of vakanties voor O&D-passagiers van en naar Nederland. De echte gebruikers zijn 12 van de 26 miljoen overstappers. Deze bestemmingen worden na afschaffen indirect bereikbaar. Als tegelijk door prijsverhoging veel extreem goedkope stedentrips vervallen, scheelt dit 100.000 overtollige vluchten. Voor vakantievluchten hoeft Lelystad niet open.

Want ruim 200 van de meer dan 300 bestemmingen en 70 procent van de vluchten uit 2019 vormen een internationaal netwerk voor 42 miljoen O&D-passagiers. Voor zaken, toerisme, familiebezoek, maar ook hun vakanties. Ongeveer 14 miljoen van de 26 miljoen overstappers waren binnen dit netwerk nodig voor aanvulling op de intercontinentale vluchten. Dit deel van de overstapmarkt is wel nuttig.

Als de HSL ook serieus wordt ingezet, kan het luchtverkeer volstaan met 350.000 vluchten zonder in te boeten op die prachtige netwerkqualiteit en geweldige verbondenheid van Nederland. Zowel zakelijk als particulier. Schiphol blijft dan een hub. Kleiner, maar voor Nederland even nuttig als in 2019. Dit is de hub functie die het kabinet terecht zou willen behouden. Het is de integrale oplossing die het kabinet zoekt.

Die oplossing is veel beter dan het groeiverdienmodel in de Luchtvaartnota. Daarin wordt milieuwinst opgeofferd aan een luchtvaartgroei die Nederland met een nu al veel te grote luchthaven de komende decennia niet nodig heeft. Dit offer is ook volstrekt strijdig met het kabinetsdoel om de negatieve milieueffecten te verminderen. Dit groeimodel is niet meer houdbaar. De luchtvaartnota en de luchtruimherziening moeten dus aangepast worden aan de vermindering van negatieve effecten in het coalitieakkoord.

2. Het coalitieakkoord over luchtvaart

2.1 Balans tussen verbondenheid met behoud van de hub en verminderen van negatieve effecten

Figuur 2.1 Het coalitieakkoord 2021 over luchtvaart



Het coalitieakkoord 2021 streeft naar een integrale oplossing voor de hub Schiphol:

- 1) behoud de uitstekende verbondenheid en het vestigingsklimaat met de sterke hub functie
- 2) verminder tegelijk de negatieve effecten van Schiphol op de omgeving, de natuur en het klimaat. Het coalitieakkoord noemt maar liefst zeven negatieve effecten.

De minister van IenW zoekt naar een goede balans tussen deze tegengestelde maatschappelijke belangen.

De luchtvaart moet volgens het coalitieakkoord ook bijdragen aan het terugdringen van de CO₂-emissies. Europese afspraken over rechtvaardig belasten van luchtvaart leiden tot verhoging van ticketprijzen. Het vliegen over korte afstanden wordt ontmoedigd.

Wat stikstof-emissies betreft zegt het akkoord dat alle sectoren een evenredige bijdrage moeten leveren.

2.2 Negatieve effecten verminderen vereist beperken van de luchtvaart

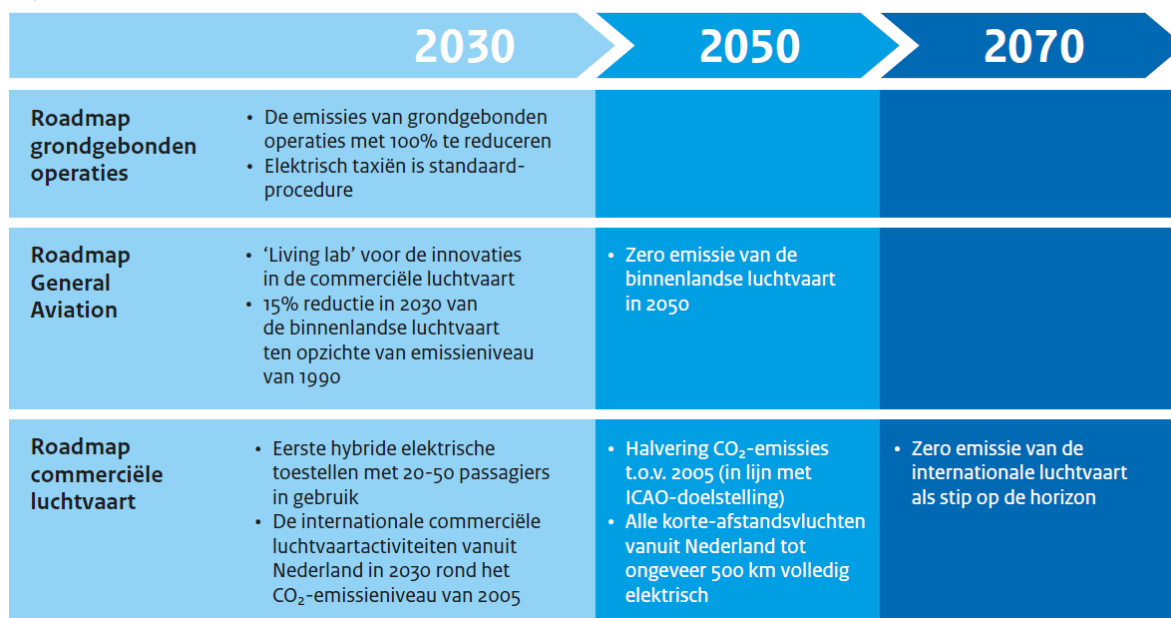
Substantiële beperking van negatieve effecten dringend geboden

De impact van het omvangrijke luchtverkeer op Schiphol is dermate groot geworden dat beperking van het aantal vluchten noodzakelijk is om deze tot aanvaardbare proporties terug te brengen.

Stikstof-emissies moeten in 2035 landelijk gehalveerd zijn, waarbij voor de luchtvaart geen uitzondering mag worden gemaakt. De natuurvergunning van Schiphol komt decennia te laat. De uitstootbeperking moet gerelateerd worden aan het verkeersvolume in het juiste referentiejaar 2004 of eerder. Als luchtverkeer boven dit maximum niet aan verbondenheid bijdraagt, weegt dit niet op tegen compensatie bij boeren, bedrijven en autoverkeer.

De beperking van de opwarming tot 1,5 graad vereist een volwaardige bijdrage van alle grote veroorzakers, waaronder de luchtvaart op Schiphol. De CO₂-uitstoot van fossiele kerosine moet daarom onderworpen worden aan de meest recente reductienormen conform het Parijs-akkoord. Dat betekent CO₂-uitstoot met minstens 45% verminderen in 2030, conform het Shell-vonnis. Biokerosine en zuiniger vliegen hebben beperkte effecten tot circa 16 procent vermindering. Met groei na 2025 vanaf het verkeersvolume uit 2019 en reductie conform CORSIA van ICAO wordt niet voldaan. Na 2030 zijn meer ingrijpende maatregelen nodig. Synthetische kerosine vergt buitengewoon veel groene energie die in Nederland niet beschikbaar zal zijn.. Deskundigen achten reductie van luchtverkeer met tientallen procenten onontkoombaar.

Figuur 2.2 Ambities Duurzame Luchtvaart



Bron: Luchtvaartnota 2020-2050 figuur 5.3

Bijdrage luchtvaart aan 'Parijs' volgens WTL-scenario	<ul style="list-style-type: none"> Conform het Shell-vonnis be draagt de CO₂- uitstoot in 2030 55% van die in 2019 	<ul style="list-style-type: none"> Zero emissie van de internationale luchtvaart van Nederland als doel
--	--	--

De impact op de leefomgeving is al jarenlang onderwerp van overleg, waarbij geconstateerd wordt dat er eerder verslechtering dan verbetering is geboekt. Dat blijkt uit de aantasting van de volksgezondheid en de onmogelijkheid om woningen in en nabij de geluidscontouren te bouwen. Substantiële verbetering van de omgevingskwaliteit niet alleen bewonersbelang, maar ook dat van het vestigingsklimaat.

Conclusie: Als het luchtverkeer beperkt moet worden om de negatieve effecten voldoende te kunnen verminderen, rijst de vraag waar de balans ligt met behoud van de uitstekende bereikbaarheid op de hub Schiphol. De integrale oplossing voor deze balans tussen verbondenheid en vermindering van negatieve effecten vraagt een afweging tussen het luchtverkeer dat hoogstens voor verbondenheid nodig is en de mate waarin het luchtverkeer beperkt kan worden ter wille van de vermindering van negatieve effecten. Dit zijn twee samenhangende vragen:

- a) Welke essentiële bestemmingen, hoeveel lucht- en treinverkeer en hoeveel transferpassagiers heeft Nederland op de nuttige hub Schiphol hoogstens nodig voor de uitstekende verbondenheid vanwege zijn handel, toerisme, bezoek en vakanties?
- b) Welke niet-essentiële bestemmingen, hoeveel luchtverkeer en hoeveel transferpassagiers kunnen vervallen omdat ze niet aan deze verbondenheid bijdragen? Dit betreft vluchten naar niet-essentiële bestemmingen en extreem goedkope stedentrips.

3. De hub functie in 2019 omvatte essentiële en niet-essentiële bestemmingen

3.1 De bestemmingenanalyse

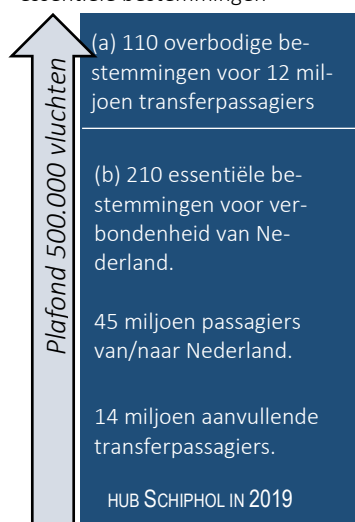
De WTL heeft een zeer uitgebreide analyse gemaakt van het gehele netwerk van Schiphol in 2019, waarbij de vraag was in welke mate elke bestemming voldeed aan de essentiële reisbehoefte van O&D-passagiers (van en naar Nederland).

De analyse omvatte 320 directe bestemmingen van Schiphol in 2018 en 2019, het aantal vluchten naar en van deze bestemmingen, het zakelijke verkeer tussen Nederland en deze bestemmingen en een schatting van de geschiktheid van bestemmingen voor inkomend en/of uitgaand toerisme en familie- en vriendenbezoek van O&D-passagiers. Daarnaast zijn bestemmingen beoordeeld op de mate van populariteit voor vakantiegangers vanuit Nederland. De bestemmingen zijn vervolgens verdeeld in wel en niet voor O&D-passagiers essentiële bestemmingen.

Essentiële bestemmingen.

Uitstekende verbondenheid van Nederland vereist een goede netwerkqualiteit. Daarin gaat het niet om zoveel mogelijk bestemmingen. Het gaat om direct bereikbare bestemmingen (waaronder Nederland zelf) die voor ons land essentieel zijn omdat O&D-passagiers (van en naar Nederland) ze kiezen als zakelijke en particuliere reisdoelen en vakanties.

Figuur 3.1 Essentiële en niet-essentiële bestemmingen



Essentieel voor O&D-passagiers waren 157 bestemmingen. Daaronder bevinden zich dichtbevolkte regio's die vrijwel alle zakelijke passagiers, toeristen, vakantiegangers en bezoekers aantrekken en/of toeristen van en naar Nederland opleveren. Ze vertegenwoordigen ongeveer 96 procent van onze internationale handel en dienstverlening. Daarnaast waren er 53 voor Nederlanders populaire vakantiebestemmingen rond de Middellandse Zee en op langere afstanden.

Het totaal van deze 210 geselecteerde essentiële bestemmingen bepaalt het netwerk van de nuttige hub functie. Ze vormden in 2019 een hoogwaardig netwerk voor alle 45 miljoen O&D-passagiers. Ook waren 14 miljoen transferpassagiers binnen dit netwerk nodig om de intercontinentale vervoersfrequenties op het hoge peil van 2019 te houden.

De jaarlijks gemiddelde dagelijkse bezoekfrequenties waren 3,5 vluchten per zakelijke en/of toeristische bestemming en 1,4 vluchten

per populaire vakantiebestemming.

Niet-essentiële bestemmingen

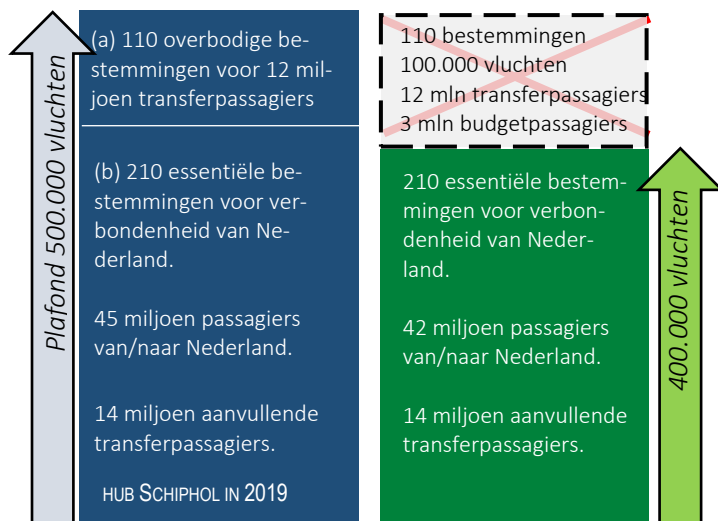
Ongeveer 110 bestemmingen waren niet essentieel voor verbondenheid van Nederland. Ze behoren bij de transfermarkt en werden gebruikt door 12 miljoen transferpassagiers. Slechts weinig tot geen

O&D-passagiers hebben ze nodig voor zakelijke en particuliere reisdoelen. Indirecte bereikbaarheid via een overstap op een wel essentiële bestemming volstaat. De jaarlijks gemiddelde dagelijkse bezoek-frequentie was 1 vlucht per niet-essentiële bestemming.

3.2 De hub functie splitsen

Het totale luchtverkeer bedroeg in 2019 bijna 500.000 vluchten inclusief 15.000 full freighter vluchten.

Figuur 3.2 Afschaffen van niet-essentiële bestemmingen en vluchten



Het vervoer van de 12 miljoen transferpassagiers naar en van niet-essentiële bestemmingen vervalt als deze voor verbinding van Nederland onnodige bestemmingen afgeschaft worden. Dan vervallen circa 80.000 vluchten. Als bovendien 20.000 extreem goedkope vluchten met circa 3 miljoen budgetpassagiers vanwege een hogere ticketprijs teruggedrongen worden, zullen totaal 100.000 vluchten vervallen ten opzichte van 2019. Deze vluchten leveren geen verbondenheid, maar veroorzaken wel negatieve effecten, waardoor welvaartsverlies ontstaat. Wel neemt de werkgelegenheid in de luchtvaartsector af. In de Randstad is er momenteel veel vraag naar nieuw personeel.

Het aantal benodigde vluchten voor de essentiële bestemmingen bedroeg derhalve (500.000 minus 100.000 =) 400.000 vluchten inclusief de full freighter vluchten. Dit aantal kan bij voorkeur in de vorm van een nieuw plafond als voorlopig eindpunt van het herstel van de sector na Covid-19 worden ingesteld. Daarmee wordt voorkomen dat de sector eerst herstelt naar (meer dan) 500.000 vliegtuigbewegingen en daarna weer 20% volume moet krimpen.

Dit netwerk van essentiële bestemmingen is met dezelfde bezoekfrequenties identiek aan het deel van het netwerk in 2019 dat feitelijk de verbondenheid met essentiële bestemmingen produceerde. Die verbondenheid blijft geheel behouden, evenals de netwerkqualiteit en vervoercapaciteit. Schiphol wordt dan een kleinere, maar nuttige hub met aanvullend en zonder overtollig transfervervoer.

4. De nuttige hub functie behouden

Het is voor Nederland zinloos en schadelijk voor mens, natuur en klimaat om het gedeelte met louter transfervervoer te behouden dat niet aan de netwerkqualiteit voor verbondenheid bijdraagt maar wel negatieve effecten veroorzaakt. Weliswaar werd het gehele transfervervoer in het verleden nuttig geacht om Schiphol met zoveel mogelijk overstappers zo groot mogelijk te maken, maar dat oorspronkelijke doel van het mainportbeleid is eigenlijk al door het vorige kabinet losgelaten. Nu verbondenheid echt centraal staat kan volstaan worden met behoud van het voor Nederland nuttige deel van netwerk en hub functie. Inclusief dat deel van het transfervervoer dat intercontinentale vluchten binnen dit nuttige netwerk exploitabel maakt.

4.1 Korte vluchten overhevelen naar de HSL

In het nuttige netwerk kunnen circa 50.000 korte vluchten met 7 miljoen thuismarktpassagiers in Europa door de trein vervangen worden. Dit proces zal waarschijnlijk geleidelijk zijn beslag krijgen. Ontmoediging van korte vluchten is een voornemen van de coalitie, omdat daardoor de CO₂-uitstoot afneemt. Dit heeft echter alleen effect als bij overdracht van vluchten aan de HSL het bijbehorende aantal slots afneemt.

Figuur 4.1 Overdracht van korte vluchten naar de HSL

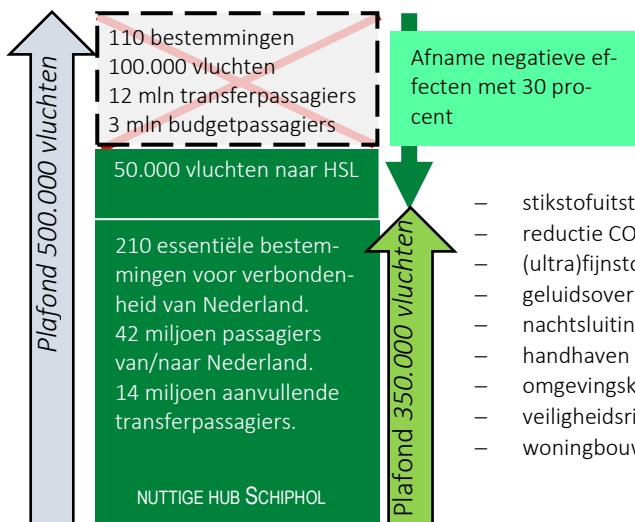


Dit onderdeel van het beleid moet juridisch goed geregeld worden om te voorkomen dat de betreffende carrier of andere carriers de vrijkomende slots voor langere vluchten gebruiken. Wellicht helpt geleidelijke verlaging van het plafond als maatstaf voor het beschikbare aantal slots.

De nuttige hub op Schiphol omvat na deze vervanging 350.000 vluchten inclusief 15.000 vrachtluchten.

4.2 Vermindering van negatieve effecten

Figuur 4.2 Minder luchtverkeer, minder negatieve effecten



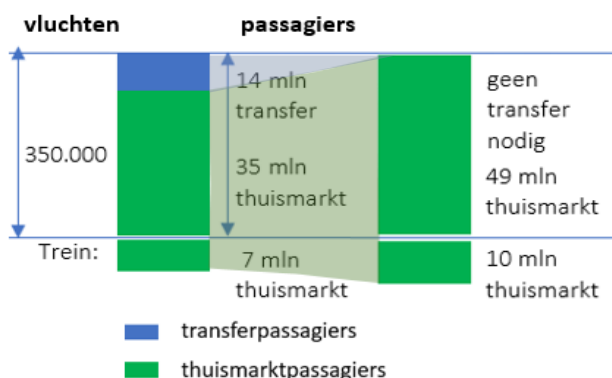
Door afname van het luchtverkeer tot 70 procent van de 500.000 vluchten nemen alle negatieve effecten met minstens 30 procent af. Dat is goed voor de brede welvaart.

- stikstofuitstoot voldoet aan de natuurvergunning
- reductie CO₂ uitstoot voldoende in 2030 en later
- (ultra) fijnstof wordt minder
- geluidsoverlast met meer rustperiodes
- nachtsluiting voorkomt slaapverstoring
- handhaven begrenzing geluidhinder
- omgevingskwaliteit wordt beter voor bewoners en vestigingsklimaat
- veiligheidsrisico's worden verminderd
- woningbouw wordt weer mogelijk

5. Vraaggroei

5.1 Alleen vraaggroei van de thuishmarkt accommoderen

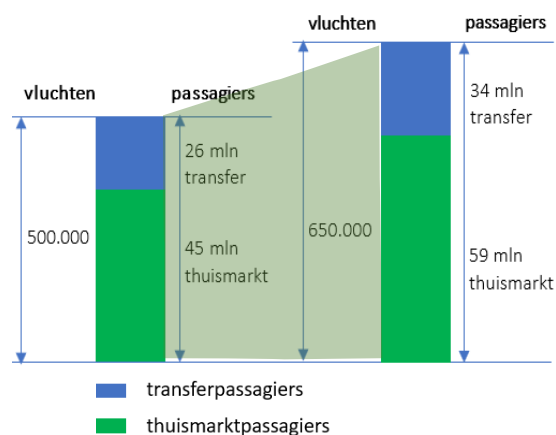
Figuur 5.1 Groei O&D-vervoersvraag in ruim twee decennia



Vraaggroei kan op de nuttige hub zonder groei van het luchtverkeer tot na 2040 opgevangen worden met geleidelijk minder transferpassagiers, omdat op intercontinentale vluchten de behoefte aan overstappers afneemt. Goed voor 22 jaar groei met 1,5% per jaar

5.2 Groeiverdienmodel in de Luchtvaartnota

Figuur 5.2 Vraaggroei O&D- en transferpassagiers



De luchtvaartnota gaat ervan uit dat na het bereiken van het "oude normaal" met 500.000 vliegtuigbewegingen de vraaggroei van zowel thuismarkt Nederland als de transfermarkt wordt geaccommodeerd, zoals al decennialang is gebeurd.

Dat is geen nieuw beleid, maar meer van hetzelfde. Zo wordt Schiphol met 650.000 tot 700.000 vluchten bijna twee keer zo groot als Nederland dan nog steeds nodig heeft voor verbondenheid.

Het groeiverdienmodel in de Ontwerp-Luchtvaartnota houdt bovendien in dat milieuwinst wordt opgeofferd aan deze luchtvaartgroei. Dit offer is volstrekt strijdig met het streven naar substantiële vermindering van de negatieve milieueffecten. Dit groeimodel is niet meer houdbaar. De luchtvaartnota en de luchtruimherziening moeten aangepast worden aan de maatschappelijke doelstellingen van het coalitieakkoord.

Verplaatsing van 40.000 vakantievvluchten naar Airport Lelystad veroorzaakt extra negatieve effecten. Dit is onnodig en schadelijk voor een integrale oplossing. Beter geen vakantievvluchten op Airport Lelystad.

Luchtvaartnota 2020-2050
4.1.1 Groeiverdienmodel
 Neemt de geluidsbelasting en uitstoot van schadelijke stoffen af? Dan kan de luchtvaart groei verdienen.

- Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota. (p9)
- Essentieel voor het kunnen verdienen van voldoende groei ruimte is dat vliegmaatschappijen in 2030 minstens 14% duurzame kerosine bijmengen. (p11)
- Zoals beschreven in hoofdstuk 1 kan de sector groei verdienen door te innoveren. (p37)
- Door het stellen van duidelijke grenzen aan de toegestane CO2-uitstoot, kan de luchtvaartsector daarbinnen groei verdienen. (p63)
- Het kabinet bekijkt hoe de CO2-reductiedoelen voor Nederland geborgd kunnen worden. Daarbij wordt gekeken of het mogelijk is om een soortgelijke systematiek te hanteren als bij de Klimaatwet en om de Europese Green Deal hierbij te benutten. Het kabinet onderzoekt of grenswaarden voor de uitstoot van CO2 per burgerluchthaven kunnen worden vastgelegd in de luchthaven(verkeers)besluiten en wat de grondslagen voor een dergelijk CO2-emissieplafond zijn. Als dat mogelijk is, wordt CO2 daarmee kaderstellend voor de ontwikkeling van Nederlandse burgerluchthavens, net zoals geluid en (externe) veiligheid. Groei kan de luchtvaartsector verdienen binnen deze kaders. (p66)
- Daarmee is er, conform het in hoofdstuk 4 omschreven groeimodel, perspectief voor de sector om 'groei te verdienen'. (p72)

6. De integrale oplossing

De beperking van Schiphol tot de nuttige hub functie is een integrale oplossing waarin alle negatieve effecten snel en succesvol met 30 procent verminderd kunnen worden zonder verbondenheid uit 2019 prijs te geven. Dat is een goede balans. Vermindering van werkgelegenheid kan snel opgevangen worden in een regio die om personeel zit te springen.

Mocht verdere vermindering nodig zijn, dan kunnen ook vluchten worden afgeschaft naar bestemmingen die slechts in beperkte mate essentieel zijn. Dan neemt de netwerkkwaliteit iets af, maar hij blijft nog steeds redelijk goed.