

Schiphol als megahub

Hans Buurma en Jaap de Groot

Schiphol zou met het nieuwe normenstelsel en de gelijkwaardigheidscriteria voor geluidshinder, plaatselijke uitstoot en externe veiligheid tot een megahub kunnen uitgroeien, mits de beperking van het gelijktijdige gebruik van vier banen zou worden opgeheven. Dat zou in strijd zijn met de afspraken die partijen aan de Alderstafel hebben gemaakt voor de bescherming van het strikt geluidpreferente baangebruik.

Een dergelijke groei van het luchtverkeer heeft echter tot gevolg dat de toch al grote klimaatimpact van het luchtverkeer nog verder toeneemt in plaats van afneemt, ondanks de maatregelen van ICAO. Nederland heeft zich als deelnemer aan het Klimaatakkoord van Parijs verplicht tot een snelle en vergaande emissiereductie van alle nationale economische activiteiten in 2050. Formeel valt het luchtverkeer daar buiten. Echter, als Schiphol een megahub is geworden, zullen de opwarmingseffecten van het bijbehorende luchtverkeer in 2050 groter zijn dan alle resterende opwarmingseffecten van de nationale economie. Dat ondermijnt het klimaatbeleid in ernstige mate.

Gewoonlijk wordt verondersteld dat luchtvaartgroei goed voor "de economie" zou zijn. Er zijn echter aan Schiphol als megahub ook tal van risico's verbonden die tegen de economische voordelen moeten worden afgewogen. Zo bedreigt de toenemende klimaatimpact zowel de continuïteit van de hub als de nationale economie, brengt voortzetting van het vooral op transferverkeer gebaseerd businessmodel bedrijfseconomische risico's met zich mee vanwege de ingrijpende veranderingen in de transfermarkt en levert de megahub zowel nationaal als regionaal risico's op voor de economie en de samenleving.

Groeibeleid van het kabinet voor Schiphol

Volgens de Actieagenda Schiphol 2016 streeft het kabinet primair naar "bevordering van de netwerkkwaliteit" en heeft het "de ambitie om de groeiende vraag te accommoderen in Nederland". Dit lijken redelijke economische argumenten met luchtvaart als vervoermiddel.

Echter, de uitspraak dat "Nederland ook in de toekomst (kan) profiteren van (...) de kansen die de groei van de wereldwijde luchtvaart biedt" maakt luchtvaartgroei tot doel in de concurrentie met andere hubs. Daarmee wekt het kabinet de suggestie voorstander te zijn van Schiphol als megahub.

Het nieuwe normenstelsel legt een plafond op aan het luchtverkeer van Schiphol, maar de 50/50-regel opent de weg naar verdere groei. Volgens de prognose van PBL/CPB (Snellen e.a. 2015) laat deze regel verdubbeling van het aantal vliegtuigbewegingen in 2050 ten opzichte van 2014 toe, namelijk van 440 duizend in 2014 naar 875 duizend in 2050. In het Aldersakkoord is echter ook vastgelegd dat het gelijktijdige gebruik van vier banen wordt begrensd ter bescherming van het principe van geluidspreferent baangebruik. Voor groei boven het plafond zou het kabinet in strijd met de aan

de Alderstafel gemaakte afspraken deze regel moeten versoepelen en op den duur buiten werking stellen.

Dank zij de groeikansen van de mondiale luchtvaart zou Schiphol een megahub kunnen worden. Daarvoor zijn zowel een extra startbaan als een tweede terminal benodigd. De infrastructurele reserveringen daarvoor liggen al klaar.

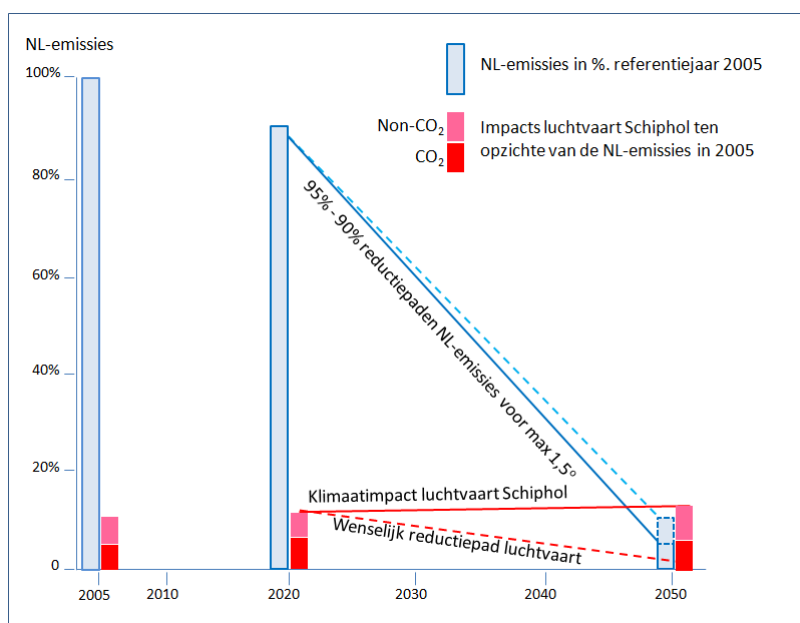
In de toekomstverkenning van Snellen et al. wordt aangenomen dat de vraag naar passagiersvervoer van en naar Nederland 2% tot 3% per jaar bedraagt. Voorts is aangenomen dat het aandeel transfers relatief zeer groot blijft. Groei naar een megahub zou derhalve plaatsvinden volgens het al jaren van toepassing zijnde businessmodel van een netwerk met een relatief klein aandeel van thuishmarktverkeer, aangevuld met een relatief groot aandeel overstapverkeer. De Actieagenda Schiphol 2016 vermeldt een sterk toenemende concurrentie in transferverkeer, maar trekt daaruit niet de conclusie dat het businessmodel van Schiphol navenant zou moeten worden aangepast. Integendeel: de groei-prognose van het CPB/PBL wordt als een van de beleidsuitgangspunten genoemd en de concurrentiepositie van Schiphol moet worden versterkt door de overstapkosten tot een minimum terug te brengen. Dus meer van hetzelfde tot er geen vlucht mee bij kan en Schiphol in dezelfde nijpende situatie terecht komt als het overvolle Heathrow.

Klimaatsrisico's van een megahub

Boonekamp (2016) concludeert dat de klimaatimpact (CO₂ en non-CO₂ opwarmingseffecten) van het luchtverkeer op Schiphol in 2005 een grote omvang had, die overeen komt met 10,7% van de nationale klimaatimpact. Bij verdubbeling van het luchtverkeer in 2050 neemt deze toe tot 12,9%, terwijl de nationale impact daalt tot 5% á 10% van die in 2005. Zie figuur 1.

Vanwege de luchtvaartgroei zal de toch al zeer grote klimaatimpact van Schiphol dus uiteindelijk groter worden dan de gereduceerde nationale emissies. Een van de oorzaken is dat reductiemaatregelen zoals zuiniger vliegen en toepassing van biobrandstof teniet worden gedaan door toename van luchtverkeer.

Figuur 1. Klimaatimpact luchtvaart megahub Schiphol vergeleken met de reductie van nationale emissies



Het Klimaatakkoord van Parijs stelt weliswaar geen specifieke eisen aan de emissiereductie door luchtvaart, maar is er wel op gebaseerd dat alle sectoren in de samenleving moeten bijdragen aan de reductiedoelstellingen die regeringen vanaf 2020 nationaal zullen stellen. Nederland heeft zich als deelnemer daaraan verplicht tot een snelle en vergaande emissiereductie van alle nationale economische activiteiten in 2050. De emissies van ons luchtverkeer behoeven niet aan het nationale reductiepad te voldoen, aangezien ICAO dit momenteel voor de mondiale luchtvaart regelt. De maatregelen van ICAO zullen echter geen reducties van de opwarmingseffecten van de mondiale luchtvaart opleveren, maar juist een flinke toename. Dat ondermijnt de klimaatafspraken in Parijs. De klimaatimpact krijgt in de Actieagenda Schiphol 2015 nauwelijks aandacht. Het is de vraag of het hier gesignaleerde probleem wel onderkend is. Dat moet veranderen.

Het luchtverkeer in het netwerk van Schiphol is volgens de Actieagenda Schiphol 2016 onmisbaar voor onze economie. Zowel de snelle reductie van broeikasgasemissies volgens het Klimaatakkoord van Parijs als de klimaatconsequenties van het luchtvaartbeleid vallen onder de verantwoordelijkheid van het kabinet. Het feit dat ICAO momenteel nog ontoereikende maatregelen neemt tegen de opwarming door de mondiale luchtvaart, ontslaat het kabinet niet van de verplichting te voorkomen dat een ontwikkeling van Schiphol tot megahub de verwezenlijking van de nationale emissiereductie volgens het Klimaatakkoord van Parijs ernstig ondermijnt. Dit ontkracht het beroep van de regering op burgers om aan de reductie van broeikasgassen mee te werken.

Economische risico's van een megahub

Het lijkt voor Nederland erg verleidelijk om zo veel mogelijk van de groeipotentie van de mondiale luchtvaart te profiteren, omdat dit "de economie" zou stimuleren. Het is echter de vraag of de Nederlandse economie er enkel baat bij zou vinden als Schiphol tot een megahub uitgroeit, met de bijbehorende extreme groei van het luchtverkeer.

Kwetsbare continuïteit van de megahub wegens de klimaatimpact

Volgens [Boonekamp](#) vormt Schiphol, samen met de energie-intensieve industrie, raffinaderijen, internationaal wegtransport en de haven van Rotterdam een omvangrijk cluster met 'fossiel gebonden' energieverbruik dat moeilijk te verduurzamen is. "Wat betreft de risico's heeft DNB deze fossiel gebonden activiteiten (...) gekenmerkt als een systeemrisico voor de Nederlandse financiële sector en de economie. Investerings in CO₂-intensieve activiteiten kunnen plotseling hun waarde verliezen als een snelle transitie nodig is of door de maatschappij wordt gewenst." Verdubbeling van het luchtverkeer maakt dit risico onnodig groter. Het maakt de luchthaven extra kwetsbaar. Vanwege de uitstoot van CO₂ en non-CO₂ broeikasgassen kan luchtvaart om milieuredenen economische restricties worden opgelegd, zoals heffingen. Ook kan het verbruik fossiele brandstoffen om milieuredenen aan banden worden gelegd. De prijzen van fossiele brandstoffen kunnen sterk blijven fluctueren. Uiteindelijk zijn die eindig. Beide kunnen tot prijsrisico's leiden.

De voorgenomen transitie naar biobrandstoffen verkeert nog in een pril stadium en over de ontwikkeling van andere voortstuwingstechnieken (elektriciteit, waterstof), wordt nu pas serieus nagedacht. Ze zullen zeer waarschijnlijk niet voor het eind van deze eeuw op grote schaal beschikbaar zijn.

De productie, opslag en het transport van biobrandstoffen kost energie en kan klimaatbelastend zijn, wat afbreuk zal doen aan de reductie van de CO₂ – uitstoot door het gebruik van biobrandstoffen en wat tot bijstelling van de CO₂ -uitstoot beperkende maatregelen (MBM's) zal leiden. Dit kostenverhogende effect bedreigt de continuïteit van de megahub.

Het is nog lang niet zeker dat voldoende biobrandstoffen geproduceerd kunnen worden en wat de effecten hiervan op het milieu en de omgeving zullen zijn, zoals de risico's van afnemende biodiversiteit en gebruik van land. Tekorten zullen prijsverhoging in de hand werken.

Als de klimatologische omstandigheden daartoe aanleiding geven, loopt de luchtvaartsector het risico dat de maatregelen van ICAO in opwaartse richting moeten worden bijgesteld. Als daaraan niet voldaan kan worden kan het vliegen plotseling aanzienlijk duurder worden. Dat bedreigt de continuïteit van de megahub.

Kwetsbare continuïteit van de megahub wegens bedrijfseconomische factoren

De luchtvaartsector is conjunctuur- en terrorismegevoelig. Voor particulieren is vliegen weliswaar populair, maar feitelijk geen eerste levensbehoefte. Het bedrijfsleven kan op vlieggkosten besparen, en daarmee de omzet van luchtvaartmaatschappijen onder druk zetten, door voortaan economy class te vliegen en het vliegen te vervangen door andere vormen van communicatie, zoals videoconferencing, en daarmee ook op verblijfskosten en tijd besparen. Dit proces is al enige jaren gaande.

Het netwerk van de megahub wordt voornamelijk onderhouden door de KLM. Dat is sterk afhankelijk van het concern AirFrance-KLM, dat financieel verre van gezond is. AirFrance heeft een negatief eigen vermogen en kan de KLM in een deconfiture meeslepen, omdat de reorganisaties aldaar langzamer dan gewenst gaan en het Franse personeel gewoonlijk een hoge stakingsbereidheid toont. Concurrentie door veel efficiënter werkende prijsvechters die zich mogelijk ook op de lucratieve langere routes gaan richten, maakt dit risico nog groter. Een dreigend failliet van dit concern kan er toe leiden dat het too-big-to-fail geacht wordt en dat de staat aanzienlijke fondsen ter beschikking moet stellen om dit te voorkomen.

De ontwikkeling van de megahub vereist ongebreidelde groei in het volume transfers, zo blijkt uit de WLO-prognose (Snellen et al.). Het is zeer de vraag of het aloude business-model van een fijnmazig netwerk en de zeer grote afhankelijkheid van transfers onder de gewijzigde marktcondities wel stand kan houden. Daar lijkt de WLO-prognose wel van uit te gaan. Echter, concurrentie van luchtvaartmaatschappijen uit de Golfstaten en in het bijzonder van Turkije dat er mede door zijn gunstige geografische ligging naar streeft de grootste hub van Europa te worden, kan moordend worden. Zelfs tal van middelgrote luchthavens in Europa kunnen plotseling concurrenten van de hubs worden, met behulp van internet en eenvoudige overstapservices (zowel bagage als overstapgaranties) volgens het model *ViaMilano* op Malpensa. De Actieagenda noemt de toenemende concurrentie en wil deze bestrijden met nog lagere overstapkosten, maar trekt daaruit geen conclusies wat betreft de ontwikkelingsrisico's van de hub. Dit lijkt op een optimistisch en riskant "meer van hetzelfde". Als in dit model te veel wordt geïnvesteerd en het lang wordt doorgezet, neemt het risico toe dat het relatief grote marktaandeel transfers instort. De desastreuze gevolgen daarvan voor de hub en de homecarrier zijn algemeen bekend in de luchtvaartsector en de overheid. Investerings- en Kaagbaan Brengen afbreukrisico's met zich mee indien de verwachte groei niet kan worden gerealiseerd.

Risico's voor de kwaliteit van economie en maatschappij

Meer druk op nationale emissiereductie. Het overvleugelen van de nationale emissies zou volgens Boonekamp kunnen betekenen dat de binnenlandse verbruiksectoren nog meer moeten reduceren dan ze al moeten doen vanwege de huidige opgave voor 2050. Omdat het om de resterende reduc-

tiemogelijkheden gaat kan daarbij niet meer geprofiteerd worden van relatief goedkope opties. Bovendien is het de vraag of verdere reducties fysiek mogelijk zijn. Daarom is de toenemende klimaat-impact van megahub Schiphol ook in economisch opzicht een belangrijk risico. Bovendien valt het volgens Boonekamp sociaal "niet te rechtvaardigen dat grotendeels recreatief vliegverkeer wegkomt met een groei van emissies, terwijl bij de veel essentiële energie verbruikende activiteiten, zoals wonen en produceren/werken, zeer ingrijpende emissiereducties moeten worden bereikt".

Volksgezondheid. Meer luchtvaart is een bedreiging voor de volksgezondheid; vliegtuiglawaai leidt tot stress en slapeloosheid en er zijn sterke aanwijzingen dat door uitstoot van (ultra)fijn stof de gemiddelde levensverwachting in de omgeving van Schiphol met vier maanden tot ruim een jaar daalt.

Onevenwichtige economische ontwikkeling. Een in economisch opzicht dominante sector, zoals de luchtvaartsector, kan door de aldus verworven machtspositie de publieke bestuurders en de politiek zodanig onder druk zetten, dat de besluitvorming die voor Nederland en haar inwoners van belang is niet meer op transparante, democratisch gecontroleerde wijze plaatsvindt, maar in de beslotenheid van de boardrooms waar vooral de sectorbelangen spelen. Deze vorm van onwenselijk bestuur begint zich al af te tekenen en zal bij een ontwikkeling van Schiphol als megahub alleen maar sterker worden.

Naarmate de luchtvaartsector groter wordt, zuigt zij meer werknemers aan die daardoor niet meer tegen marktconforme condities voor andere, meer op duurzaamheid gerichte economische sectoren beschikbaar zijn.

Grote investeringen in de uitbreiding van Schiphol en de daarmee gepaarde toename van werkgelegenheid betekent beperktere investeringen in andere infrastructurele werken of bedrijfstakken, waardoor luchtvaartafhankelijkheid nog meer toeneemt. Bovendien bestaat het risico dat de investeringen gezien de bedreigingen van de luchtvaart niet terugverdiend worden. Geld kan maar een keer uitgeven worden.

Een economie die zeer sterk op luchtvaart steunt is zeker in een klein land als Nederland erg kwetsbaar, omdat deze niet meer in staat is om schommelingen in de luchtvaartsector door andere sectoren op te laten vangen. Gezien de hiervoor onderkende bedreigingen voor de luchtvaart en Schiphol is dit geen denkbeeldig risico.

Conclusie

Al met al lijkt het zeer riskant om in concurrentie met andere hubs naar een zo groot mogelijke groei van het luchtverkeer te blijven streven, wat samenhangt met de wens om van de mondiale luchtvaartgroei te profiteren en te voorkomen dat concurrenten er met de buit vandoor gaan. De recente bankencrisis heeft bewezen dat blind imitatie- of kuddegedrag tot absurde concurrentie of bedrijfsblindheid kan leiden. Er zijn andere mogelijkheden voor de ontwikkeling van de hub die minder riskant voor de economie en minder belastend voor het klimaat zijn. Het verdient aanbeveling alle relevante voordelen en risico's van minstens twee scenario's (megahub of middelgrote hub) door een deskundige onafhankelijke instantie deugdelijk te laten onderzoeken.

Bronnen

Boonekamp, P., 2016, *Schiphol, van banenmotor naar belangrijkste klimaatprobleem*, WTL, webpage

Snellen D. (PBL), Romijn G. (CPB), Hilbers H. (PBL), 2015, *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving Cahier Mobiliteit*, Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, PBL-publicatienummer: 1686.