

Luchtvaart als privaat belang

een review van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050

‘Verantwoord vliegen naar 2050’

Op verzoek van Bewoners Tegen Vliegtuigoverlast (BTV), Rotterdam

7 juli 2020

W. Manshanden (NEO Observatory)
L. Bus (Leobus.nl)



Luchtvaart als privaat belang. Een review van de Ontwerp-luchtvaartnota 2020-2050 'verantwoord vliegen naar 2050'

W.J.J. Manshanden (Netherlands Economic Observatory, Rotterdam)
L.Bus (Leobus.nl, Rotterdam)

Op verzoek van Bewoners Tegen Vliegtuigoverlast (BTV), Rotterdam

7 juli 2020

© LeoBus.nl/NEO Observatory. Gebruik van informatie uit deze publicatie is op voorwaarde van bronvermelding toegestaan.

Inhoud

Zienswijze BTV in tien punten	4
Inleiding.....	6
1 Goed verbonden: publiek of privaat?	7
2 Overaanbod van overheidswege: marktverstoring en perverse prikkels	12
2.1 Luchtvaart bedrijfseconomisch kwetsbaar	12
2.2 Meerwaarde extra internationale connectiviteit niet onderbouwd	13
2.3 Agglomeratievoordelen maken krimp mogelijk.....	15
2.4 Conclusie: paradoxaal en riskant beleid	16
3 De haalbaarheid van het groeiverdienmodel	18
4 Wetenschappelijke inzichten ontkend.....	21
5 Governance van het groeiverdienmodel: Rijk en regio.....	23
5.1 Het Rijk heeft de regie	23
5.2 Regionale luchthavens.....	25
Literatuur	26

Zienswijze BTV in tien punten

1 De luchtvaart is in principe een privaat goed, waarvan de negatieve externe effecten door overheidsfalen onvoldoende worden beheerst. Markt- en overheidsfalen wordt door de overheid de komende 30 jaar in stand gehouden. De overheid geeft in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 twee instrumenten om de luchtvaartmarkt te reguleren weg, namelijk beprijzing en het quotum. De overheid dient te streven naar een correcte beprijzing, de hoeveelheid te quoteren en de negatieve externe effecten te limiteren door te sturen op een maatschappelijk optimale en verantwoorde prijs en hoeveelheid. Deze regulering van overheidswege dient wettelijk verankerd te worden.

2 Het relatieve overaanbod van luchtvaart en connectiviteit zetten extra druk op de rentabiliteit van de al financieel kwetsbare luchtvaart in Nederland. Dit leidt tot relatief meer negatieve externe effecten, in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag in het bijzonder door de schaarse ruimte. Onderzoek wijst uit dat de negatieve effecten zodanig groot zijn dat groei van de luchtvaart een maatschappelijk negatief saldo oplevert.

3. De in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 als gematigd gepresenteerde groei van 1-1,5% is business as usual. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 sluit hogere groei niet uit en is daardoor zeer wel mogelijk. Dit is maatschappelijk ongewenst.

4 Door het overaanbod van luchtvaart is er extra druk op regionale vliegvelden. Schaal- en netwerkvoordelen leiden ertoe dat ruimtelijke concentratie van luchtvaart aantrekkelijk is. Bij een optimale maatschappelijke hoeveelheid luchtvaart is er in Nederland behoefte aan twee luchthavens, namelijk Amsterdam en Eindhoven.

5 Van alle vluchten van Schiphol gaat 40 procent naar een bestemming van op 750 kilometer afstand of minder, waaronder meer dan 50 vluchten per dag naar Londen. Het HSL spoor is in deze markt een alternatief. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft niet aan hoe dit alternatief ontwikkeld wordt, omdat beprijzing niet in overweging wordt genomen. Beprijzing is het enige effectieve instrument.

6 Er ontbreekt een analyse waarom groei van de luchtvaart noodzakelijk zou zijn voor het vestigingsmilieu. Vestigingsplaatsfactoren zijn ook van andere factoren zoals het belastingklimaat afhankelijk, maar deze zijn niet in beeld gebracht of geanalyseerd. Als het vestigingsmilieu meer waard is, is dit een reden om de prijzen te verhogen.

7 Het groeiverdienmodel is praktisch niet uitvoerbaar, omdat het onderlinge gewicht van geluid, CO₂ en emissies niet is bepaald en in welke mate elk bijdraagt aan het verdienen van groei. De uitkomsten van groeiverdienmodel worden niet getoetst. Ze kunnen maatschappelijk sub-optimaal zijn. Het advies van de WHO over de grenswaarden van geluid dient overgenomen te worden als een wettelijke norm.

8 Elektrisch vliegen is technisch illusoir en evenals biobrandstoffen economisch onhaalbaar. Een internationale CO₂ taks is zeer waarschijnlijk in de toekomst en zeer effectief. Juist voor het klimaatvraagstuk zijn beprijzing en quotering noodzakelijke en effectieve vormen van regulering en overheidsingrijpen. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 dient dit in beeld te brengen.

9 Relevant wetenschappelijk onderzoek is niet benut, in het bijzonder over reistijdwaardering en de relatie luchtvaart-economie. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 zou zich daarop dan wel op de laatst bekende inzichten moeten baseren en indien dat ontoereikend is, uit moeten gaan van het voorzorgsprincipe.

10 Regulering van de luchtvaart dient geen uitkomst te zijn van een groeiverdienmodel, dat in de praktijk neerkomt op onderhandelingen tussen de Schiphol Group NV enerzijds en bewonersgroepen anderzijds. Regulering dient door de nationale overheid aan de sector opgelegd te worden. Op de besluitvorming in het groeiverdienmodel in de CRO is bovendien geen democratische controle mogelijk. Adviezen aan het Rijk van de CRO RTHA hebben politieke en bestuurlijke instemming bij meerderheid van de gemeenteraden van Rotterdam en Den Haag, alsmede van Provinciale Staten Zuid-Holland, nodig. De rol van bewoners en natuurorganisaties in de CRO dient gelijkwaardig en professioneel geborgd te zijn. De ambities van de Schiphol Group NV met RTHA worden door de lokale politiek getoetst, waarbij beprijzing en/of quotering om negatieve externe effecten te beperken en te verminderen beschikbare instrumenten zijn. Toezicht en onderzoek dienen afzonderlijk van het MinlenW uitgeoefend en uitgevoerd te worden.

Inleiding

In deze zienswijze op de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 (OLVN) gaat het om vijf vraagstukken.

1 Het eerste is het vooruitzicht van de markt voor vervoer door de lucht in de komende 30 jaar tot 2050.

2 Het tweede is de onderbouwing om daar overheidsbeleid voor te voeren. De overheid acht internationale connectiviteit een publiek belang. Het wordt van zodanig belang geacht voor de Nederlandse maatschappij dat de overheid dat belang niet aan de markt toevertrouwt door middel van voorwaardenscheppend beleid, maar actief ingrijpt in deze markt.

3 Het derde onderdeel betreft het ontstaan van zowel positieve als negatieve externe effecten door de luchtvaart. De negatieve externe effecten dragen aanzienlijk bij aan het marktfalen op deze markt. Dat is voor de overheid eveneens een reden om in te grijpen in deze markt.

4 Het vierde onderdeel betreft de emissie van CO₂ door de luchtvaart en hoe het ministerie emissie-reductie, in lijn met het Parijs-Akkoord van 2015 en - ongewoon snel – al in 2016 geratificeerd, voor ogen heeft.

5 Het vijfde onderdeel betreft de verdeling van de luchtvaart over de regionale vliegvelden in Nederland en de rol van het Rijk en de Schiphol Group daar in.

Per onderdeel wordt begonnen met de belangrijkste feitelijke ontwikkelingen, die de OLVN niet geeft, en worden deze tegen het beoogde beleid aan gehouden.

1 Goed verbonden: publiek of privaat?

De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 definieert het publieke belang als vier doelstellingen:

- 1 Een veilige luchtvaart
- 2 Goed verbonden
- 3 Een gezonde, aantrekkelijke leefomgeving
- 4 Duurzame luchtvaart

Het borgen van de continuïteit en kwaliteit van het luchtvaartnetwerk is een publiek belang (Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, p29). De vraag is of dat zo is. Een marktanalyse ontbreekt. In zo'n marktanalyse gaat het om verschillende punten:

- Functioneert de markt voor luchtvaart?
- Hoe komen prijs en hoeveelheid tot stand?
- Is de markt efficiënt, is er sprake van marktfalen?
- Of is er sprake van overheidsfalen?
- Wat zijn de externe effecten?
- Hoe verschillen de werkelijke prijs (marktprijs, of ticketprijs gebruiker) en de schaduwprijs (ticketprijs inclusief externe effecten en marktfalens)?
- Wat rechtvaardigt overheidsingrijpen door dit als publiek belang te definiëren?
- Wat is de balans van positieve en negatieve extrne effecten?

Luchtvaart is een privaat goed

In principe is vliegen een privaat goed. De opkomst van de low-cost carriers vanaf de jaren negentig heeft dat laten zien. Het is in principe een toegankelijke markt voor nieuwe aanbieders. Consumenten hebben een ruime keus en helder inzicht in het aanbod. Door internet is de prijsvorming efficiënt. Consumenten betalen de prijs die ze een vlucht maximaal waard vinden, en de aanbieder verkoopt deze voor een prijs die bedrijfseconomisch verantwoord is. Door de transparantie en letterlijke bereikbaarheid – iedere aanbieder kan in principe een luchthaven aandoen – is de concurrentie maximaal. Het consumentensurplus – het nut dat de gebruikers van tickets ontvangen ten opzichte van de betaalde marktprijs – is nagenoeg maximaal, waarbij luchtvaartmaatschappijen dit surplus middels 'yield management' trachten af te romen. Door de transparantie en toegankelijke markt voor concurrerende aanbieders zijn overwinsten niet mogelijk. Overheidsingrijpen in de vorm van belastingheffingen, accijnzen etc ontbreken nagenoeg. De markt voor luchtvaart is kortom zeer concurrerend – er is sprake van een volkomen markt (exclusief externe effecten). Echter, de overheid laat in deze markt na accijnzen en BTW te heffen, dan wel structureel maatregelen te nemen om de negatieve externe effecten tegen te gaan. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft geen marktanalyse die aangeeft dat luchtvaart een publiek belang dient waar overheidsingrijpen voor nodig is.

Afschaffen overheidsingrijpen: het publieke belang

'De Rijksoverheid wil daarom ook niet langer sturen op aantallen vluchten maar op heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen.'

Dit is de kern van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050: afschaffen van beperkingen aan de luchtvaart door het loslaten van een maximaal toegestaan aantal vluchten, waarbij het publiek belang niet is gedefinieerd. Het 'daarom' is ambigu en laat de invulling aan de lezer over. In dit geval is dat de maximale internationale connectiviteit en ongelimiteerde groei van de luchtvaart. Daarmee geeft de

overheid het overgebleven instrument om de luchtvaartmarkt te reguleren weg: een maximum toegestane hoeveelheid (het quotum). We benadrukken dat het Ministerie van IenW in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 het andere instrument om de markt te reguleren niet eens overweegt, namelijk minimumprijzen, belastingen en heffingen in Europees verband. Samengevat trekt de overheid zich volledig terug uit de markt voor luchtvaart door in de OLVN de komende dertig jaar niet te reguleren via prijs en/of hoeveelheid. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 kondigt aan de markt voor luchtvaart volledig vrij te laten.

De zinsnede: *‘Maar de luchtvaart is sterk geliberaliseerd. Dit beperkt de beleidsruimte voor de Rijksoverheid.’* (Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, p36) is daarom niet consistent met het voorgestelde beleid, namelijk het stellen van heldere randvoorwaarden. De liberalisering is het gevolg van overheidsbeleid, en dat is een politieke keuze van diezelfde Rijksoverheid. Deze politieke keuze kan onmogelijk een beperking zijn voor de beleidsruimte van de overheid. De conclusie had evengoed kunnen zijn om de liberalisering terug te draaien en voor regulering te kiezen: *‘Maar de luchtvaart is sterk geliberaliseerd. Daarom kiest de Rijksoverheid voor regulering.’*

De rol van de overheid

Vooralsnog is in het geval van Nederland op vier manieren sprake van overheidsingrijpen.

- 1 Dat is ten eerste de slotverdeling. Regelgeving en toezicht zijn nodig om de toegankelijkheid van luchthavens voor concurrerende maatschappijen te borgen.
- 2 De tweede is het quotum van 500.000 vluchten op Schiphol, dat in de OLVN wordt afgeschaft.
- 3 De derde manier is het door de nationale overheid (tevens door regionale overheden, in het bijzonder de provincie Limburg) gesteunde business model van de Schiphol Group en de KLM. Nederland heeft daardoor een luchtvaartsector die groter is dan de vraag op de nationale thuismarkt rechtvaardigt. Dit is tegen de markt in, en het leidt tot extra omvangrijke externe effecten. Bovendien heeft dit een onbedoeld neveneffect: overaanbod, hetgeen de prijzen en de winstgevendheid drukt. Dit wordt hieronder toegelicht.
- 4 De overheid laat in de OLVN na te sturen op negatieve externe effecten via beprijzing en/of quotering. Nalaten is ook een vorm van overheidsingrijpen.

De vraag naar vervoer door de lucht

De OLVN stelt dat er in een optimistisch scenario ruimte is voor gematigde groei van 1 à 1,5 procent per jaar. In de volgende alinea (Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, p71) komt de intentie van het Ministerie van IenW samen.

In een optimistisch scenario biedt dit volgens de plan-MER, onder de in de vorige hoofdstukken genoemde voorwaarden, ruimte voor gematigde groei van 1 à 1,5% per jaar van de luchtvaart in heel Nederland. Dit betekent van ongeveer 565.000 vluchten voor handelsverkeer nu, naar zo'n 650.000 vluchten in 2030 en 800.000 in 2050. Dit zijn schattingen, gebaseerd op de aanname dat de klimaatafspraken uit het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart zijn geborgd. Internationaal streeft het Rijk ernaar deze ambities verder aan te scherpen. Verder zijn deze berekeningen gevoelig voor aannames over het tempo van innovaties, de capaciteit van landingsbanen en het schoner en stiller worden van vliegtuigen. Veranderen de aannames, dan veranderen de uitkomsten. De Rijksoverheid wil daarom ook niet langer sturen op aantallen vluchten maar op heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen. OLVN p 71

Het prospect van de genoemde groei van het aantal vliegbewegingen wordt als een optimistisch scenario gepresenteerd – namelijk 1-1,5% groei van het aantal vliegbewegingen per jaar. We merken op dat dit niet een optimistisch scenario is, maar een pessimistisch scenario. De OLVN verkoopt hier knollen voor citroenen.

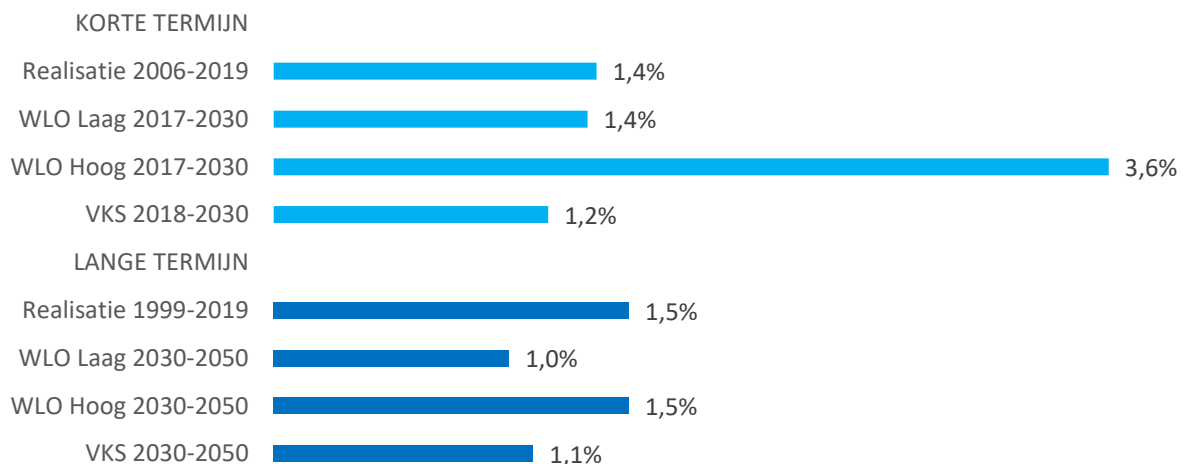
De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft doorkijkjes naar 2030 en 2050. Terugkijkend naar de periode 2006-2019 bedroeg de jaarlijkse groei van het aantal vliegbewegingen gemiddeld 1,4 procent, in de periode 1999-2019 was dit 1,5 procent. In dezelfde periode is het aantal passagiers met gemiddeld 4% per jaar gestegen. Ten opzichte daarvan lijkt de groei van 1-1,5 procent van het aantal vliegbewegingen gematigd te zijn. Dat is het niet, vanwege het effect van de hoeveelheid (2 procent van honderd euro is 2 euro, en 1 procent van 300 euro is 3 euro). In het tweede geval is het groeipercentage lager, maar is de absolute toename groter.

De genoemde groei past in de scenario's analyse van het luchtvaartprognosemodel AEOLUS in een update (eind 2018) voor de luchtvaart van de WLO-scenario's uit 2015. Zonder capaciteitsrestricties op de Nederlandse luchthavens voorziet AEOLUS in het scenario Laag een gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal vliegbewegingen tot 2050 van 1,1 procent. In het scenario Hoog is dat 2,4 procent per jaar. Dan komt het aantal vliegbewegingen in 2050 op 1.195 duizend vliegbewegingen – anders gezegd, 1,2 miljoen.

De OVLN ontleent het optimistische groeipercentage aan haar Voorkeursstrategie die in het PlanMER getalsmatig nader is uitgewerkt. Hieruit blijkt dat volgens de Voorkeursstrategie tot 2030 een jaarlijkse groei van 1,2% en tussen 2030 en 2050 een jaarlijkse groei van 1,1% van het aantal vliegbewegingen mogelijk is. Door in de OVLN van "1 à 1,5% per jaar" te spreken, wordt tekstueel de groeiruimte met 0,3% tot 0,4% per jaar opgeplust.

Daarnaast lijkt het alsof de Voorkeursstrategie van aanzienlijk minder vluchten uitgaat dan het WLO-scenario Laag. Het zou volgens het PlanMER om een verschil gaan van 36 duizend vliegbewegingen in 2030 en 22 duizend vliegbewegingen in 2050. In het PlanMER zijn echter aan de AEOLUS-prognoses van het scenario Laag 25.000 vluchten voor Lelystad Airport toegevoegd zonder dat daarbij de prognoses voor de andere luchthavens zijn aangepast. Daardoor bestaat de Voorkeursstrategie in 2030 uit slechts 11 duizend vliegbewegingen minder dan het scenario Laag en in 2050 uit 3 duizend vliegbewegingen méér dan het scenario Laag.

Gemiddelde jaarlijkse groei aantal vliegbewegingen

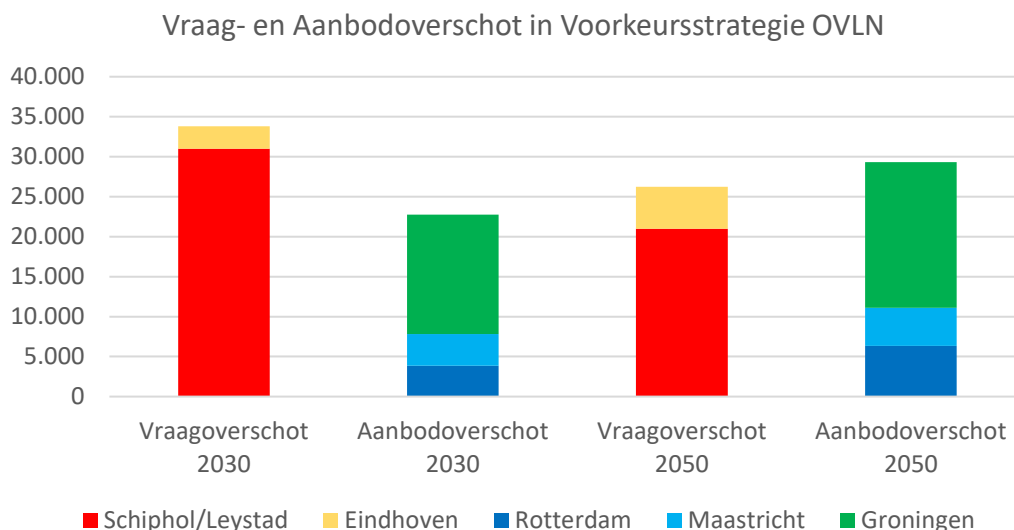


Bron: EUROSTAT, AEOLUS, PlanMER/bewerking NEO Observatory/LeoBus.nl

Kortom, de bandbreedte die de OLVN aangeeft voor de jaarlijkse groei van het aantal vliegbewegingen sluit aan op de langjarige groei uit het verleden en is nagenoeg conform de AEOLUS doorrekening van het WLO Laag scenario. We benadrukken echter, dat de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 dit cijfer wel noemt, maar dit niet als expliciete doelstelling formuleert, hoogstens als ambitie of voorkeursscenario. Hoe de overheid dat stuurt, is niet aangegeven. Omdat nadrukkelijk wordt gesteld dat de overheid niet langer op aantal vluchten wil sturen, is een ontwikkeling naar 1,2 miljoen vluchten in 2050 zeer wel mogelijk. De markt wordt luchtvaart wordt immers volledig vrij gelaten door niet te reguleren via de prijs (heffingen) of hoeveelheid (maximum of quotum).

De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft nergens concreet aan wat de ambities van het Rijk zijn. Indien 1-1,5 procent groei van het aantal vliegbewegingen per jaar als ambitie of voorkeursscenario wordt gepresenteerd, is deze nu al als business as usual ingelost. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 stelt derhalve voor om op dezelfde voet verder te groeien. Er wordt nergens aangegeven wat wordt bedoeld om dit internationaal aan te scherpen. Dat kan betekenen dat het faciliteren van een hogere groei dan het voorkeursscenario niet is uitgesloten.

De 1-1,5 procent jaarlijkse groei in de OLVN, of eigenlijk de mogelijke, jaarlijkse groei van 1,1-1,2 procent volgens de voorkeursstrategie, bestaat enerzijds uit een vraagoverschot op Schiphol en Eindhoven Airport en anderzijds uit een aanbodoverschot op Rotterdam, Lelystad, Maastricht en Groningen. Het vraagoverschot op Schiphol wordt in de voorkeursstrategie gedeeltelijk weggewerkt door 'overloopvluchthaven' Lelystad Airport, waarbij Schiphol en Lelystad tezamen nog steeds een vraagoverschot behouden. Dit roept de vraag op, of binnen het groeiverdienmodel het vraagoverschot op Schiphol/Lelystad opgevuld mag worden door de regionale luchthavens met een aanbodoverschot. Indien het aanbodoverschot op Rotterdam, Maastricht en Groningen niet benut wordt, mogen desbetreffende vluchten binnen het groeiverdienmodel dan op Schiphol/Lelystad en Eindhoven afgehandeld worden? De Ontwerp-Luchtvaartnota spreekt zich hierover niet uit.



Zienswijze

De luchtvaart is een privaat goed is, waarvan de negatieve externe effecten door overheidsfalen onvoldoende worden beheerst. Markt- en overheidsfalen wordt door de overheid in stand gehouden. De in de OLVN als gematigd gepresenteerde groei van 1-1,5% is business as usual, en Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 sluit hogere groei niet uit en is daardoor mogelijk. De overheid geeft twee instrumenten om de luchtmarkt te reguleren weg, namelijk beprijzing en het quotum. In de zienswijze van de BTV dient de overheid dient een correcte beprijzing, de hoeveelheid te quoteren en de negatieve externe effecten te limiteren door te sturen op prijs en hoeveelheid, wettelijk te verankeren.

2 Overaanbod van overheidswege: marktverstoring en perverse prikkels

2.1 Luchtvaart bedrijfseconomisch kwetsbaar

De OLVN presenteert geen analyse over de marktwaarde en financiën van het grootste Nederlandse luchtvaartbedrijf en welke financiële risico's de overheid daarbij loopt door de luchtvaart als publiek belang aan te merken. Dat zet de deur open naar nationalisering van de luchtvaart.

De financiële kwetsbaarheid van de luchtvaart komt niet uit de lucht vallen. Aanbieders op de luchtvaartmarkt hebben geen marktmacht en geen technologisch voordeel, zodat zij zich niet onderscheiden van concurrenten. Het enige voordeel dat zij kunnen realiseren is de exclusiviteit van de toegang tot een markt door geografische nabijheid. Schaalvoordelen zijn van belang om te kunnen overleven. Nabijheid tot een omvangrijke en koopkrachtige stedelijke regio geeft enig voordeel. De consument kiest immers voor de laagste prijs, zeker in een markt waarin er overaanbod van luchthavens is. De genoemde eigenschappen van de markt voor luchtvaart leidt ertoe dat aanbieders ondanks 'yield management' nauwelijks overwinst kunnen maken in de exploitatie en dat de kapitaalpositie van luchtvaartondernemingen kwetsbaar is.

De visie van beleggers op aandelen AF-KLM is een reflectie van de winstverwachtingen die in een dergelijke markt gerealiseerd kunnen worden. De kernparameters van het concern zijn in vergelijking met andere Nederlandse bedrijven op de AEX ongunstig. De *return on investment* bedraagt gemiddeld 2%, het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen is ongeveer 9 procent (het overgrote deel bestaat uit kort- en langlopende schulden), het dividend bedraagt 0 euro en de koers reflecteert dit.

Enige andere Nederlandse bedrijven met een beursnotering laten daarentegen solide parameters zien. Dat geldt ook voor bedrijven als Ahold-Delhaize en Shell, die beide ook in sterk concurrerende markten opereren. Voor Philips, DSM en ASML geldt dat deze bedrijven een duidelijk technologisch voordeel hebben, waardoor zij overwinst uit monopolistische concurrentie kunnen realiseren. De kwaliteiten die elk van deze bedrijven herbergen, leiden tot vertrouwen in de toekomstige winstverwachtingen. Dat wordt uiteindelijk gereflecteerd in de beurswaarde. De genoemde Nederlandse bedrijven hebben aanzienlijke hogere marktwaarden dan AF-KLM.

De vraag is waarom de positie van AF-KLM structureel zo kwetsbaar is. Dat wordt veroorzaakt door de marktform en de persistent hoge kosten en daarnaast in de hand gewerkt door overheden, zowel landelijke als regionale, die het aanbod van luchtvaart in hun land/regio ondersteunen. Dit drijft prijzen naar beneden. Het overaanbod draagt bij aan de financiële kwetsbaarheid. Dit heet marktverstoring en is overheidsfalen. De analyse over hoe het nationale luchtvaartbeleid bijdraagt aan een financieel verantwoorde en solide luchtvaartsector ontbreekt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050.

2.2 Meerwaarde extra internationale connectiviteit niet onderbouwd

Hoeveel internationale connectiviteit en tegen welke prijs

Een groter aanbod dan de nationale markt, of een vergroting van het verzorgingsgebied van Schiphol kan alleen tegen een concurrerende prijs. Dit drukt derhalve eveneens op de rentabiliteit van AF-KLM. Het extra voordeel, of maatschappelijke nut, bovenop het netwerk dat zou bestaan op het volume en netwerk op basis van het eigen verzorgingsgebied alleen, is niet aantoonbaar. Vrije marktwerking verschaft Nederland in principe de internationale connectiviteit die het nodig heeft, passend bij de vraag en passend bij het natuurlijke locatievoordeel van Nederland. De vraag naar luchtvaart is leidend (Mukkala en Tervo 2013, van de Vijver et al 2016) in geavanceerde grootstedelijke regio's, niet het aanbod. Niettemin streeft het Rijk naar internationale connectiviteit die groter is dan de nationale markt vraagt alsof de hoeveelheid aangeboden luchtvaart een doorslaggevende betekenis heeft voor de nationale welvaart.

Ten eerste is de vraag hoeveel internationale connectiviteit maatschappelijk optimaal is. Komt Nederland connectiviteit tekort, wat is voldoende connectiviteit, en wat is het nut, waarde en prijs van maximale connectiviteit? Dat is de maatschappelijke vraag, welke in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 niet is beantwoord.

InterVistas 2015 geeft een vergelijking die laat zien dat als het bruto binnenlands product met 1 euro toeneemt, 5 cent daarvan toerekenbaar is aan extra connectiviteit. Dit getal is exclusief externe effecten, zoals deze studie ook aangeeft. InterVistas vond dat factoren als onderwijs, fysiek kapitaal en R&D (veel) meer bijdroegen aan die extra euro. De vragen die in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 zijn gesteld, zijn in principe al beantwoord in de literatuur over het onderwerp. De uitkomsten verschaffen geen onderbouwing voor het gekozen beleid.

Het probleem van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 is dat de definitie van het publieke belang van de internationale bereikbaarheid niet onderbouwd is. In principe is de vrije markt leidend en is overheidsingrijpen niet omschreven of onderbouwd in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Daarnaast dient er op gewezen te worden dat de luchtvaart hoofdzakelijk aan niet-zakelijke gebruikers levert, namelijk 70-75 procent betreft consumenten op vakantie of familie/vriendenbezoek, waarvan een aanzienlijk deel buitenlands (circa de helft daarvan). De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft geen onderbouwing waarom juist die doelgroep afhankelijk is van internationale connectiviteit en waarom dat een Nederlands publiek belang is.

De extra voordelen door extra aanbod van bestemmingen is zelfs impausibel, omdat het hoofdzakelijk niet-zakelijke consumenten betreft. Zij worden tegen uitermate concurrerende prijzen vervoerd. Consumenten, voor vakantie of familie- en vriendenbezoek, genereren geen spin-off of andere positieve externe effecten. De vraag is niet of internationale connectiviteit bijdraagt aan de vestigingsplaatskwaliteiten van de Nederlandse economie. De vraag is of de markt faalt, wat de gewenste hoeveelheid en kwaliteit van internationale connectiviteit voor de Nederlandse economie is, wie in Nederland daar voordeel van heeft, dat voordeel in de prijs tot uitdrukking gebracht wordt, wat de effecten zijn van meer connectiviteit dan waar de markt om vraagt en wat de maatschappelijke opbrengsten en kosten daarvan zijn. Het is in principe verstoring van de luchtvaartmarkt en leidt tot verdringing van andere, productievare bedrijfstukken. Dit is des te prangender omdat de negatieve externe effecten worden vergroot. Deze analyse is tevens de achtergrond van de mogelijkheid tot krimp en ontbreekt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de effecten van het huidige quotum van 500 duizend vluchten op Schiphol niet in beeld zijn gebracht in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050.

De bestedingen en de afzet van de luchtvaart in de Nederlandse economie

In de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 ontbreekt relevante informatie of een nadere duiding van het belang van extra internationale connectiviteit voor de Nederlandse economie. Bij het belang van de Nederlandse economie wordt niet vermeld wat dat precies omvat, het vrachtvervoer wordt niet nader naar goederengroepen omschreven (de export via de lucht maakt een laag percentage van de totale Nederlandse export uit), de afnemers worden niet in categorieën verdeeld en het vestigingsplaatsvoordeel wordt niet concreet uitgewerkt. In het onderstaande gaan we op één onderdeel nader in, namelijk de rol van de luchtvaart in de binnenlandse economie, voortvloeiend uit de bestedingen van de luchtvaartsector.

Binnenlandse bedrijfstakken die aan de luchtvaart leveren (zie tabel 2.1) zijn reparatie en installatie van machines (vliegtuigonderhoud, bijna 1 miljard euro in 2018), gevolgd door kerosine (650 miljoen), vervoersdiensten (580 miljoen), reisbureaus (415 miljoen), enzovoort. Het totale bedrag van deze inkoop in Nederland bij toeleveranciers (4 miljard) valt in het niet bij de totale omzet (productiewaarde) van de Nederlandse economie in 2018. De import van goederen en diensten door de Nederlandse luchtvaart beliep in 2018 eveneens 4 miljard. De helft van de intermediaire bestedingen door Nederlandse luchtvaart lekt weg naar het buitenland.

Niettemin maakt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 de waarde van deze inkoop bij toeleveranciers in Nederland onderdeel uit van de argumentatie om de internationale connectiviteit groter te laten zijn dan de Nederlandse economie vraagt. Essentieel is dat Nederland weinig toegevoegde waarde mist als deze bedrijfstakken niet groeien, of zelfs krimpen. In de economische analyse is het van belang in welke mate deze bedrijfstakken alternatieve afzetmarkten vinden, en waarom groei van hen noodzakelijk zou zijn voor de Nederlandse economie, zodanig, dat dit overheidsingrijpen rechtvaardigt. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 en de achterliggende stukken geven deze analyse niet.

Perverse prikkel

Dezelfde argumentatie ontbreekt als het om voorwaartse effecten gaat. De Nederlandse luchtvaart verkrijgt zijn inkomsten voor 70 procent uit consumentenbestedingen. Macro-economisch bepaalt deze categorie de vraag naar luchtvaart. Deze consumentenbestedingen zijn hoofdzakelijk uit het buitenland afkomstig (export van diensten door de luchtvaart). Deze export van diensten valt ruwweg in twee delen uiteen, namelijk transfer en OD passagiers, beide overwegend consumenten op vakantie en vrienden/familiebezoek, uit de omliggende landen.

Daarbij dient erop gewezen te worden dat juist de Nederlandse consumenten het surplus van de connectiviteit afromen door middel van internet. Het overaanbod van connectiviteit is een perverse prikkel. Mensen pakken het voordeel dat niet is bedoeld door de overheid. Daardoor is de vraag naar luchtvaart zeer hoog; de huurwaarde van een woning op de markt voor internationaal toerisme in Amsterdam overtreft de prijs van een ticket vele malen. De exploderende vraag naar luchtvaart, internationale platforms voor de verhuur van woningen en de oplopende prijzen op de Amsterdamse woningmarkt hangen samen. Dit rechtvaardigt belastingen en regulering van de markt. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 mist deze analyse geheel.

Het aantal zakelijke gebruikers van de luchtvaart is circa 30 procent, maar een aanzienlijk deel ervan is niet uit Nederland afkomstig. Het werkelijke aantal en percentage binnenlandse zakelijke passagiers, exclusief congresgangers, is onbekend. Daar voor deze gebruikers aangenomen wordt dat een vlucht voor hen relatief meer waard is, en er dus een hoge betalingsbereidheid is, is overheidsingrijpen niet onderbouwd.

Tabel 2.1 Bestedingen van de luchtvaart bij Nederlandse bedrijfstakken, 2018

<i>Bedrijfstak</i>	<i>Miljoen euro</i>
Reparatie en installatie van machines	937
Aardolie-industrie	648
Opslag, dienstverlening voor vervoer	584
Reisbureaus, reisorganisatie en -info	416
Restaurants en cafés	393
Holdings en managementadviesbureaus	213
Vervoer door de lucht	135
Verhuur van roerende goederen	102
Bankwezen	84
IT-dienstverlening	80
Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	56
Exploitatie onroerend goed excl. eigen woningbezit	47
Diensten op het gebied van informatie	37
Juridische diensten en administratie	36
Groothandel en handelsbemiddeling	30
Reclamewezen en marktonderzoek	29
Design, fotografie, vertaalbureaus	27
Schoonmaakbedrijven, hoveniers e.d.	21
Logiesverstrekking	19
Telecommunicatie	19
Vervoer over land	18
Reparatie van consumentenartikelen	17
Overige zakelijke dienstverlening	16
Gespecialiseerde bouw	11
Verzekeraars en pensioenfondsen	11
Onderwijs	10

Bron: CBS

Het vestigingsplaatsvoordeel van internationale connectiviteit

Het is niet voor niets dat het vestigingsplaatsvoordeel van internationale connectiviteit, en vooral het verschil tussen voldoende en maximale/totale internationale connectiviteit niet aantoonbaar is. Ten eerste is de relatie omgekeerd – de kwaliteit van een agglomeratie en de conjunctuur bepalen de vraag naar luchtvaart – en het vestigingsplaatsvoordeel betreft alleen de zakelijke markt.

2.3 Agglomeratievoordelen maken krimp mogelijk

Het argument in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 voor de overheid om meer luchtvaart aan te bieden dan de omvang van de Nederlandse markt rechtvaardigt, is internationale connectiviteit. De overheid veronderstelt dat een aantal bestemmingen groter dan de nationale markt vraagt, een extra positief effect heeft op de nationale economie, omdat het bij zou dragen aan agglomeratievoordelen en het vestigingsklimaat van Nederland. Dit is niet bewezen en gaat tegen de (regionaal) economische theorie in. Uit de Randstadmonitor 2017 blijkt dat de het aandeel kennisdiensten in de Metropoolregio Amsterdam en de Randstad als geheel relatief laag is.

In de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 wordt in het kader van agglomeratievoordelen verwezen naar het CPB/PBL 2013. Dat betreft echter de werkwijzer MKBA, waarin het begrip agglomeratievoordelen wordt toegelicht. Daarin staat niet dat connectiviteit via de lucht bijdraagt aan

agglomeratievoordelen. In de PlanMER wordt aangegeven dat de connectiviteit bijdraagt aan de agglomeratievoordelen, maar de genoemde bedrijfstakken genereren echter mede de vraag naar luchtvaart. Benadrukt wordt dat consumentenbestedingen 70 procent van de omzet van de luchtvaart voor rekening nemen. De OLVN en de PlanMER steunen op de aanbodhypothese en sluiten niet volledig aan op de literatuur.

De crux van agglomeratievoordelen is er juist één die nog onvoldoende over het voetlicht is gebracht: het bestaan van agglomeratievoordeel in de Metropoolregio Amsterdam leidt er juist toe dat krimp van de luchtvaart realistisch is. Er zijn namelijk andere, concurrerende bedrijfstakken en ondernemers die de vrijgekomen ruimte in de arbeidsmarkt en grondmarkt zullen overnemen. Het bestaan van agglomeratievoordelen impliceert dat er schaarste aan productiefactoren is. De grootstedelijke agglomeratie is de bron van vraag naar luchtvaart. In perifere locaties juist niet: daar leidt een vermindering van luchtvaart tot structureel verlies van bedrijvigheid. Daarbij benadrukken we dat het effect van 50 duizend meer of minder transfeervluchten voor niet-zakelijke reizigers via Nederland niets uitmaakt voor de positieve externe effecten in de regionale economie. Zulke effecten ontstaan door andere factoren, namelijk kennis, human capital, variatie van bedrijvigheid en nabijheid. Zulke ruimtelijke factoren worden in de literatuur aangeduid als Marshall-Arrow-Romer spill-overs.

Agglomeratienadelen

Benadrukt wordt dat er ook agglomeratienadelen bestaan, en dat betreft de hinder, overlast, schadelijke gezondheidseffecten, sectorale verdringing en ruimtebeslag door de luchtvaart.

2.4 Conclusie: paradoxaal en riskant beleid

Vanwege het niet-aantoonbare vestigingsplaatseffect van luchtvaart, de beperkte betekenis van extra connectiviteit voor extra euro's en de hoeveelheid negatieve externe effecten, is een negatief saldo van uitbreiding van de luchtvaart voor de Nederlandse maatschappij zeer waarschijnlijk (zie ook Second opinion Verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart, Bus/Manshanden 2019). Dit is tevens de verklaring waarom het netto positieve getal voor de Nederlandse economie dat SEO 2019 vond (ca 0,5 miljard in 2025) zo klein is. Als fractie van het bbp valt het in de marge van de ramingen van het bbp door het CBS, en het is nog exclusief enige relevante externe effecten en op basis van de maximale, te hoge, reistijdwaarderingen. Deze analyse ontbreekt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050.

De noodzaak van een internationale connectiviteit die groter is dan de Nederlandse thuismarkt is niet aangetoond in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 geeft de analyse en onderbouwing niet van het publieke belang en noodzaak tot overheidsingrijpen. Dat is paradoxaal, omdat de overheid elke vorm van regulering door prijs en hoeveelheid loslaat. Daarmee introduceert de overheid volledige vrije marktwerking van een luchtvaartmarkt die afhankelijk is van consumentenbestedingen – maar waarom is de internationale connectiviteit, hoofdzakelijk voor consumenten, en de borging daarvan een publiek belang en daardoor een overheidstaak?

Het publiek belang blijkt namelijk te bestaan uit een collage van private belangen: marginale vervoerskosten voor delen van agro-industrie, de reisbureaus, de consument, de afzet van kerosine, onderhoudsbedrijven, enzovoort. Luchtvaart is in principe een privaat goed. De analyse waarom de luchtvaart dan toch een publiek goed is ontbreekt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050.

Het feit dat de overheid de markt niet wil reguleren door middel van heffingen of quotum op de hoeveelheid, is feitelijk een erkenning van het private karakter van de luchtvaart, waarbij we kunnen vertrouwen op de vrije markt. Dit is een essentiële paradox in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Dat wil zeggen een extreem opblazende zeepbel naar 1,2 miljoen vliegbewegingen in 2050 in een WLO Hoog scenario, terwijl er via regulering gestuurd dient te worden naar een maatschappelijk optimale hoeveelheid.

Het Ministerie van IenW heeft ten behoeve van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 deze analyse niet gemaakt en bij voorbaat afstand genomen van beschikbare sturingsinstrumenten, namelijk prijs, hoeveelheid en het helder definiëren van de beleidsdoelen, om (nog) meer internationale connectiviteit als publiek belang te behoeden. Welke gebruikers worden gediend? Welke goederenmarkten profiteren? Daarbij wordt benadrukt, dat het quotum bij schaarste zowel de bruto winstmarges omhoog drukt (het ticketprijseffect) als de hinder beperkt. Dit instrument overweegt de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 niet.

Kortom, de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 stelt een luchtvaartbeleid voor dat aanzienlijke en onbeheersbare risico's voor de Nederlandse maatschappij inhoudt. Ontbrekende, selectieve en tekortschietende analyses leiden hiertoe.

Zienswijze

Het gaat bij de internationale connectiviteit enerzijds om de financiële kwetsbaarheid van de luchtvaart en anderzijds om de omvang van de negatieve externe effecten. Er treden perverse prikkels op. Er ontbreekt een analyse waarom groei van de luchtvaart noodzakelijk zou zijn voor het vestigingsmilieu. Vestigingsplaatsfactoren zijn ook van andere factoren afhankelijk, die niet in beeld zijn gebracht of geanalyseerd. De omvang van de negatieve externe effecten is niet gekwantificeerd, hoewel onderzoek er op wijst dat deze zodanig groot zijn dat groei van de luchtvaart een maatschappelijk negatief saldo kan opleveren. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 weerlegt dit niet. De mogelijkheid van krimp is niet onderzocht. Als er agglomeratievoordelen bestaan, is krimp juist mogelijk en zou in overweging genomen moeten worden.

Het relatieve overaanbod van luchtvaart en connectiviteit maatschappelijk ongewenst, omdat het tot relatief meer negatieve externe effecten leidt, extra druk op de rentabiliteit van de luchtvaart in Nederland legt en verdringing van ruimtelijke functies in de regio's veroorzaakt, in het bijzonder in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Groei van de luchtvaart is daarmee maatschappelijk schadelijk.

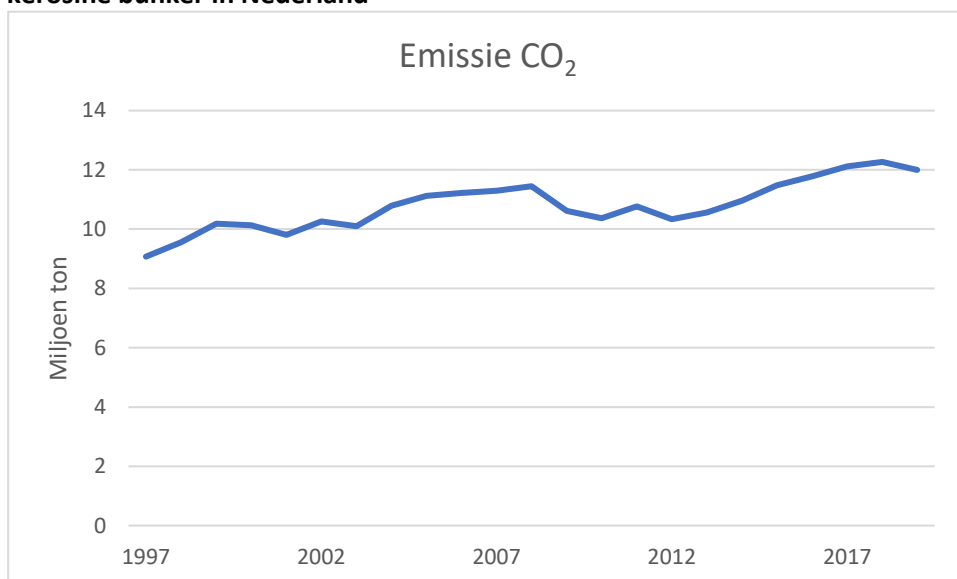
3 De haalbaarheid van het groeiverdienmodel

De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 stelt dat groei verdiend kan worden als de negatieve externe effecten afnemen. De wijze waarop dit wordt bepaald is nog niet geformuleerd maar wordt naar de toekomst geschoven, terwijl er al samenspraak wordt georganiseerd tussen bewoners en de sector (proefcasus Eindhoven, Maastricht Aachen Airport). Niettemin worden er met name voor Schiphol (zie o.a. paragraaf 1.1 van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050) al voor de korte termijn besluiten genomen, voordat het groeiverdienmodel ontwikkeld en geïmplementeerd wordt. Noodzakelijk onderzoek over de effecten van de besluitvorming op de korte termijn is nog niet verricht (zie o.a. paragraaf 8.5 van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050).

De wijze waarop de groei verdiend wordt is niet duidelijk. Het idee is dat afnemende hinder, minder CO₂, en minder emissies leiden tot ruimte voor groei. Dit lag reeds besloten in de verdelingsregel. In die zin is er geen nieuw beleid, maar is de OLVN voortzetting van bestaand beleid. Daarbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- Er vindt al van nature technologische vooruitgang plaats die een gunstig effect op de negatieve externe effecten heeft. Dit is niet verdisconteert in de OLVN en het groeiverdienmodel. Een deel van de ruimte voor groei is het gevolg van natuurlijke technologische vooruitgang, door relocatie van vluchten (relatief meer intra Europees) en relocatie van nacht naar dag en van luchthaven in Nederland. Voornamelijk wordt de technologische vooruitgang overtroffen door de toename van de hoeveelheid vliegbewegingen, waardoor bv de totale emissie van CO₂ gestaag toeneemt (zie figuur 3.1)
- In het groeiverdienmodel is de waardering van de verschillende soorten hinder en in welke mate dat tot meer ruimte voor groei leidt niet gegeven. Is vermindering van alle negatieve externe effecten vereist, of is één al voldoende? Wat als de CO₂ uitstoot vermindert door biobrandstof maar de geluidsoverlast toeneemt?

Figuur 3.1 Totale emissie van CO₂ door de luchtvaart in Nederland, op basis van de internationale kerosine bunker in Nederland



Bron: CBS, bewerking NEO Observatory

De doelfunctie zou moeten zijn dat de totale waarde van de negatieve externe effecten van de vluchtvaart niet mag toenemen en zelfs daalt. Het in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 voorgestelde groeiverdienmodel is dat het totaal van negatieve externe effecten gelijk blijft. Een eventuele afname daarvan wordt namelijk gebruikt voor extra vluchten. De OLVN laat niet alleen het quotum voor aantal vliegbewegingen als instrument los, maar stelt ook geen quotum in voor de hoeveelheid negatieve externe effecten. Daarentegen wordt er beleid gevoerd om dit te verminderen, zonder dit expliciet uit te werken. De uitwerking ervan volgt namelijk nog, hoewel deze al in gang gezet tussen bewoners en de luchtvaartsector.

Veranderen de aannames, dan veranderen de uitkomsten (OLVN, p71).

Dat is de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 in een notendop. De aannames staan nergens expliciet vermeld, zodat de uitkomsten niet kunnen worden bepaald.

De enige expliciete doelstelling is de klimaatneutraliteit in 2070. Hierbij kiest de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 een eigen pad, door op twee punten af te wijken. Het jaar 2005 wordt als ijkpunt gekozen voor de CO₂-uitstoot in 2030, terwijl het Parijs-akkoord uitgaat van een halvering in 2030 ten opzichte van 1990. Ten tweede is 2050 het algemene doel, terwijl de OLVN 2070 kiest. Het ontwikkelingspad is bovendien niet meer dan business-as-usual voor de luchtvaart: tussen 2015 en 2018 is de CO₂-uitstoot met gemiddeld 1,1% per jaar gedaald (terwijl de toegevoegde waarde met 6,5% steeg!); zet deze ontwikkeling zich door, dan is precies in 2030 het niveau van 2005 bereikt (<https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/luchtvaart/hoeveel-uitstoot-veroorzaakt-de-nederlandse-luchtvaart>).

Opgemerkt wordt dat de suggestie van biobrandstof en elektrisch vliegen niet realistisch is. Een tentatieve berekening laat zien dat het gewicht aan accu's dat nodig is voor dezelfde energie-inhoud van kerosine 86 maal groter is. Daarbij wordt uitgegaan van 43,5 MJ per kilo kerosine en 140 wattuur per kilo lithium ion accu. Dat is 504.000 joule-uur (1 watt = 1 joule per seconde).

Wel zijn er sprongen in de energiedichtheid, maar of deze de dichtheid van kerosine benaderen, is onzeker. Er zijn, los van de efficiency van omzetting van elektrische energie in voorwaartse beweging, ongeveer 6 tot 7 halveringsstappen nodig om de energiedichtheid van kerosine te behalen. De stappen die worden gemaakt, verkeren nog in het laboratorium en voldoen nog lang niet aan technologische eisen en economische haalbaarheid. Daar gewicht cruciaal is in de luchtvaart, is de vraag of dit realistisch is. Bovendien is de prijs onbekend, evenals de bron van de duurzame elektrische energie.

Bij voortzetting van het gebruik van kerosine over de periode 1997-2019 komt in 2050 het energieverbruik van de luchtvaart in Nederland (uitgaande van de internationale bunker) op 17,8 petajoule. In 2019 was dat 12 petajoule. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 zegt niets over de haalbaarheid van de duurzame opwekking van deze hoeveelheid, na omzettingsverlies, en de prijs ervan. In 2050 is duurzame energie ook schaars.

Voor biobrandstoffen geldt een soortgelijke analyse. De bron en de prijs zijn onbekend, en vooralsnog geen realistische optie.

Bovendien bestaat het risico dat er internationaal een CO₂ taks wordt ingevoerd. Een klimaatschok in de nabije toekomst is niet uitgesloten. Dit kan leiden tot internationale coordinatie om fossiele brandstoffen uit te faseren door middel van een CO₂ taks (zie Nordhaus 2020 in Foreign Affairs).

Advies of richtlijn?

Op pagina 49 geeft de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 een blik op de rol van het Rijk in het groeiverdienmodel:

'De resultaten hiervan gebruikt de Rijksoverheid voor het toekomstige geluidsbeleid voor de burgerluchtvaart. Dit moet beter aansluiten bij wat bewoners als hinder ervaren, waardoor geluidsoverlast kan verminderen.

Hierbij wordt ook het advies van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2018) meegenomen. De WHO adviseert geluidswaarden van 45 dB Lden en 40 dB Lnight voor de nacht. Volgens de WHO zijn passende maatregelen nodig voor gebieden boven deze advieswaarden.

De Rijksoverheid bepaalt vervolgens welke maatregelen passend zijn. Dit hangt bijvoorbeeld af van de mate van geluidsbelasting De Rijksoverheid vindt het belangrijk dat lokaal maatregelen worden genomen om ernstige geluidshinder te beperken.

In dit groeiverdienmodel zijn enige hiaten en inconsistenties te vinden. De WHO is duidelijk in de grenswaarden. Deze komen niet toevallig overeen met wat het CPB al in 2006 vond. In die studie werd vanaf 45 dB(A) economisch waardeverlies van woningen aangetroffen. Kennelijk is deze grens universeel voor mensen. We kunnen daarom niet spreken over ervaren geluidshinder, maar over een objectieve grenswaarde. Dit is inderdaad door de WHO als advies geformuleerd, maar het Rijk neemt het ook als advies over. Momenteel ligt de grenswaarde voor financiële en/of bouwtechnische compensatie en bouwverbod hoger. Deze ligt bij 48 dB(A), welke grens de ernstig gehinderden omvat en is gebruikt in Decisio/SEO 2018. Het handboek milieuprijzen van CE Delft 2017 geeft zelfs nog 50 dBA op. Het Rijk dient de WHO 2018 waarden niet als advies over te vatten, maar als harde grens die de schade aan gezondheid en woningwaarde reflecteert (zie ook To70 (2019): Impactanalyse nieuwe WHO 'Environmental Noise Guidelines').

Voor het verdienen van groei dient dus uit te worden gegaan van de schade die al ontstaat vanaf de grenswaarden die de WHO aangeeft. Het Rijk is hier niet duidelijk in.

Bij geluidshinder geldt wordt met een te hoge grenswaarde voor geluid gewerkt, namelijk 48 dB(A). De WHO 2018 heeft duidelijke grenswaarden afgegeven: 40 dB(A) Lnight en 45 dB(A) Lden. Deze sluiten aan bij het CPB (2006), die vanaf 45 dB(A) waardeverval van woningen heeft gevonden. De OLVN werkt de gevolgen van deze internationale richtlijn niet uit, ofschoon reeds in 2019 in opdracht van Min IenW een impactanalyse van de WHO-richtlijnen is uitgevoerd.

4 Wetenschappelijke inzichten ontkend

De Ontwerp-Luchtvaartnota negeert bij het voorgestelde beleid enige relevante wetenschappelijke inzichten. Tegelijkertijd stelt de OLVN dat de vereiste kennis nog niet volledig is (zie paragraaf 8.5 Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050). Dat laatste is niet correct. Op de daar genoemde onderdelen – met name relevant voor maatschappelijke kosten-batenanalyses – is wel degelijk op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde kennis aanwezig, maar deze is niet benut. Dat zijn de volgende inzichten.

Reistijdwaardering

Een cruciaal punt in de MKBA over luchtvaart is de reistijdwaardering in het voor- en natransport van de luchthaven. In het geval van een alternatieve luchthaven van vertrek neemt die reistijd toe. In de MKBA's van Rotterdam The Hague Airport en Groeninger Airport Eelde wordt die reistijd gewaardeerd op basis van de *value of time* van het autoverkeer en openbaar vervoer. In de MKBA van Schiphol en Lelystad Airport is daarentegen aangenomen dat die extra reistijd de waarde heeft van reizen per vliegtuig. Nu is het aannemelijk dat een reiziger op weg naar een luchthaven (maar niet op de terugweg) een hogere reistijdwaardering heeft dan de gemiddelde automobilist of reiziger in het openbaar vervoer, maar veronderstellen dat de reistijdwaardering in het voor- en natransport gelijk is aan die tijdens de vliegreis is het andere uiterste.

Er is echter enkele jaren geleden al specifiek onderzoek gedaan naar de tijdwaardering van reizigers op weg naar een luchthaven (National Academies of Sciences 2015, Koster 2012). Hierin is aangegeven waarom en hoeveel de waardering van die extra reistijd in het voortransport lager is, namelijk tussen de reistijdwaardering tussen die van de auto en het vliegtuig in. Juist die wetenschappelijk onderbouwde reistijdwaardering leidt ertoe dat de baten van groei van de Nederlandse luchtvaart negatief wordt beïnvloed, waardoor een negatief saldo voor de maatschappij bij groei van de luchtvaart plausibel wordt.

Het Ministerie van IenW stelt dat deze reistijdwaardering onderwerp van discussie is en heeft dat voorgelegd aan het KiM en de planbureaus CPB en PBL. Zij hebben deze vraag nog niet beantwoord. Dit verschil van inzicht is aan de oppervlakte gekomen in Bus/Manshanden, 2019, Second opinion Verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart en al eerder door Annema & Van Wee 2016.

Discontovoet

Een ander punt van discussie is de discontovoet. CO₂ dient volgens de Werkgroep Discontovoet tegen 3% te worden gedisconteerd, maar dat is in de MKBA van de luchtvaart (2018) niet gebeurd. CO₂ is daarin gewaardeerd tegen 4,5%, zonder argumentatie. Dit is geen ontbrekende kennisbasis, maar het niet naleven van richtlijnen van de werkgroep discontovoet. De werkgroep is niet gevraagd zich uit te spreken, hoewel het CPB heeft aangegeven dat dit 3 procent moet zijn. Evenals het voorgaande punt draagt dit bij aan de conclusie dat groei van de luchtvaart een per saldo negatieve waarde voor de maatschappij oplevert.

Relatie economie – luchtvaart

Een hardnekkig idee is dat de luchtvaart van belang is voor het vestigingsklimaat en zo bijdraagt aan economische groei. Dit is niet aantoonbaar gebleken. De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 legt niet uit hoe en in welke mate een dienst die overwegend aan niet-zakelijke gebruikers levert invloed heeft op het vestigingsklimaat.

Onderzoek heeft aangetoond dat in grootstedelijke agglomeraties de vraagzijde domineert (Mukkala & Tervo 2013) groeit de economie, dan groeit de luchtvaart. De vraag is leidend in Nederland en de Metropoolregio Amsterdam. Dit wetenschappelijk aangetoonde inzicht, dat past in de endogene groeitheorie en New Economic Geography, wordt in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 niet als uitgangspunt gekozen. Door toch beleid te voeren dat is gebaseerd op de aanbodhypothese, ontstaat er een serieuze misallocatie en marktverstoring, die welvaart en welzijn kost. Dat is precies wat correct uitgevoerde MKBA's aangeven.

Opgemerkt wordt dat het recente visie op de luchtvaart van de ChristenUnie 'Naar het einde van de wereld' (ChristenUnie 2020) op basis van eerdere literatuur al op de betrekkelijkheid van de aanbodhypothese wijst.

5 Governance van het groeiverdienmodel: Rijk en regio

5.1 Het Rijk heeft de regie

In de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 ontstaat een inconsistentie bij het nemen van maatregelen. Het groeiverdienmodel veronderstelt een overeenkomst tussen stakeholders op regionaal niveau. Het Rijk wil de rol van de CRO's versterken (par 8.2.1 van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050). 'Het Rijk bepaalt echter welke maatregelen passend zijn' p.49 van de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Hier ontstaat spanning tussen het bestuur in de regio, in het bijzonder de CRO's en de ORS en het Rijk, waarbij de laatste het voor het zeggen heeft. De OLVN geeft het volgende aan: 'Het Rijk versterkt de rol van de CRO's en de ORS in het adviseren over de operationele aangelegenheden rond de luchthavens die van invloed zijn op het milieu en de gezondheid in de regio rond de luchthavens. Het kabinet wil dit doen in nauwe samenspraak met betrokkenen.' (paragraaf 8.2.1.). De CRO is het platform om de ambities van de luchthaven te bespreken en afspraken te maken over bijvoorbeeld:

- geluidsoverlast
- klachtenaandeling
- duurzaamheid
- regionale inbedding

'Om deze rol te kunnen invullen, investeert het Rijk in het verder professionaliseren van de CRO's en het opleiden van de deelnemers.

De wettelijke status van de CRO's wordt niet veranderd. Wel verhoogt het Rijk de subsidie van de CRO's. De CRO's krijgen als taak jaarlijks een brede bijeenkomst te organiseren met gemeenten die ook worden geraakt door de luchthaven (CRO+). Het Rijk overlegt met de voorzitters of de CRO's extra taken moeten en kunnen krijgen. Bijvoorbeeld voor het beoordelen van maatregelen die de hinder van een luchthaven kunnen beperken. Daarnaast bespreekt het Rijk de rol van de voorzitters. Die zijn immers cruciaal voor het goed functioneren van de CRO's.' Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, p90

We concluderen dat het groeiverdienmodel in de CRO wordt besloten onder toezicht van het Rijk. De regulering van de sector neemt het Rijk niet zelf ter hand, maar laat deze over aan de onderhandelingen tussen overwegend de Schiphol Group NV en de bewoners. Dat is een onwenselijke situatie. De Rijksoverheid is de aangewezen eigenaar van wetgeving over de regulering van een sector.

Het opleiden van de deelnemers wordt niet gespecificeerd (bijvoorbeeld een cursus economische effecten luchtvaart en gezondheidsschade door geluid). Gemeenten en provincies krijgen in de structuur van de CRO/ORS uitvoerende taken maar geen bestuurlijke en ambtelijke taken gebaseerd op lokaal politieke meerderheden. Hiermee is het groeiverdienmodel buiten het regionale democratisch proces geplaatst. We constateren dat de CRO een orgaan is, waarop democratische controle door de gemeente of provincie niet mogelijk is. De voorzitter werkt in opdracht van het Rijk, dat wil zeggen het ministerie van IenW, hetgeen eveneens, op ambtelijk niveau plaatsvindt.

In de opzet van de CRO en ORS lijkt alsof elke regio afzonderlijk partijen kent, maar alle bewoners, gemeenten en provincies in de regio op Maastricht en Groningen na, zitten met de Schiphol Group aan tafel, waarvan het Ministerie van IenW de meerderheid van de aandelen heeft. Het Ministerie van IenW wijst tevens de door hen betaalde voorzitter aan en besluit uiteindelijk welke maatregelen passend zijn. Politiek-bestuurlijk is dit een uiterst ongewenste situatie. Het gehele groeiverdienmodel, alsmede het besluitvormingsproces en uitvoering ervan, vereist een politiek mandaat van de

betrokken gemeenten en de provincies. De provincies krijgen wel een bestuurlijke rol (paragraaf 8.2.5 in de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050), maar deze ligt in medeverantwoordelijkheid van uitvoering en advisering: 'In hun rol als bevoegd gezag, en voor zover van toepassing ook in hun rol als aandeelhouder van een regionale luchthaven, wordt van de provincies verwacht dat zij in lijn met de kaders van deze Luchtvaartnota opereren.' Ontwerp-Luchtvaartnota p93

Reizigers, zo blijkt uit onderzoek (KiM, 2018a), vertrekken graag vanaf een luchthaven die dichtbij ligt. Regionale luchthavens zijn, met uitzondering van Lelystad Airport die als overloopluchthaven fungeert, daarmee belangrijk voor de bereikbaarheid van regio's. Regionale luchthavens moeten zich ontwikkelen in lijn met de regio's waarin ze liggen. De belangrijkste lusten en lasten van deze luchthavens zijn immers verbonden aan hun regio. De luchthaven moet regionaal verankerd zijn en passen binnen de regels voor ruimtelijke ordening en milieu. Betrokkenheid van regionale overheden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is onmisbaar. Ontwerp Luchtvaartnota 2018 p 74

Uit onderzoek is gebleken dat regionale luchthavens deze rol en functie niet (kunnen) hebben. Daar zijn drie redenen voor:

Ten eerste bedienen ze in beperkte mate de vraag in de regio. Intercontinentale vluchten zijn niet mogelijk vanaf regionale luchthavens. De vraag die regionale luchthavens bedienen is overwegend bovenregionaal, vanuit Nederland, Duitsland en België, vanuit het specifiek aanbod van vakantiebestemmingen in Europa voor niet-zakelijke gebruikers. Bovendien bedienen ze in beperkte mate de vraag van reizigers die vanuit de rest van de wereld naar de respectievelijke regio's willen.

Ten tweede maakt de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 direct twee uitzonderingen op de geschetste rol voor de regionale luchthavens. Voor Lelystad Airport is een uitzondering gemaakt omdat ze als overloopluchthaven van Schiphol dient te fungeren, maar door haar ligging gaat Lelystad Airport ook een concurrent voor Groningen Airport Eelde worden. Rotterdam The Hague Airport blijft de uitwijkplek voor vliegtuigen die niet op Schiphol kunnen landen (Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 p50).

Ten derde hebben de luchtvaartmaatschappijen en reizigers behoefte aan netwerkvoordelen. Concentratie van luchtvaart in Nederland op twee locaties, namelijk Amsterdam en Eindhoven, vanuit het oogpunt van netwerk- en schaalvoordelen voordeliger. Als 'catchment area' van een luchthaven wordt vanouds de regio op 1 uur reisafstand per auto beschouwd, terwijl voor 'low cost carriers' (die juist actief zijn op regionale luchthavens) veelal een reisafstand van 2 uur gehanteerd. Schiphol en Eindhoven Airport tezamen kunnen geheel Nederland bedienen (ook als overloop- en uitwijkvluchthaven van elkaar).

Opgemerkt wordt dat de regels voor ruimtelijke ordening en milieu met de NOVI en het groeiverdienmodel met een belangrijke rol voor de CRO/ORS niet meer vastliggen. Betrokkenheid is weliswaar onmisbaar, maar de provincie heeft een adviserende rol, de normen van de WHO met betrekking tot geluid worden als advies gezien. De regie ligt bij het Rijk, en vindt de uitvoering vanaf de goedkeuring van de OLVN door de Tweede Kamer op ambtelijk niveau plaats.

5.2 Regionale luchthavens

Er is meer regie op de inzet van regionale luchthavens, zodat ze meer aanvullend op elkaar benut worden op een manier die aansluit bij de behoefte vanuit de regio. Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 p71.

Nederland is ook in de toekomst koploper in samenwerking, zowel lokaal, nationaal als internationaal. De Rijksoverheid heeft daarin de regie en maakt duidelijkheid wie waar over gaat p87

Van Geel formuleert op basis van deze observaties drie hoofdconclusies die van belang zijn voor het vervolgproces: 1. cosmetische veranderingen in de vormgeving van de ORS zijn niet adequaat; 2. er is behoefte aan meer regie vanuit het Rijk; 3. omgevingsparticipatie is onverminderd van belang.

De ontwikkeling van regionale luchthavens moet passen binnen de regio's waarin de luchthavens liggen. Voor die ontwikkeling moet draagvlak in de regio zijn (Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, p27

Dit draagvlak is niet gedefinieerd. Het is inconsistent met de regie die het Rijk voert. Daarbij komt dat het groeiverdienmodel ook de regio's raakt. Aangegeven is dat de sector groei **kan** verdienen: 'Kan' betekent dat dat een mogelijkheid is en geen voorwaarde. De criteria zijn niet helder geformuleerd en het is niet duidelijk of de verdiende groei op basis van minder hinder op een nationale of regionale balans plaats vindt? Is het mogelijk door verplaatsing van vliegbewegingen groei te verdienen?

Tenslotte merken we op dat het MinlenW het gehele speelveld van de luchtvaart beheerst:

- Meerderheid van de aandelen Schiphol Group NV
- Inkopen van onderzoek bij vaste leveranciers
- Geen second opinions en geen onafhankelijke rol voor CPB
- ILT
- CRO buiten de gemeentelijke en provinciale politiek geplaatst

De uitkomsten, adviezen aan het Rijk van de CRO RTHA dienen politieke en bestuurlijke instemming bij meerderheid van de gemeenteraden van Rotterdam en Den Haag, alsmede van Provinciale Staten Zuid-Holland te hebben. De ambities van RTHA worden door hen geformuleerd, waarbij beprijzing en/of quotering om negatieve externe effecten te beperken en te verminderen beschikbare instrumenten zijn.

Literatuur

Annema, J.-A., & Van Wee, B. (2016). *Second opinion op 'Ecorys (2015) Maatschappelijke kostenbatenanalyse ontwikkeling Rotterdam The Hague Airport*. Delft: TU Delft.

Bus, L., en W. Manshanden (2019), *Second opinion verkennende beleidsalternatieven luchtvaart*. Rotterdam: Leobus.nl/NEO Observatory

Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-baten analyse*. Den Haag: 2013

ChristenUnie (2020), *Naar het einde van de wereld. Luchtvaartvisie*. Amersfoort: ChristenUnie

Decisio/SEO (2018), *Verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart*. Amsterdam

ESPON (2013) *Airports as drivers of Economic Succes in Peripheral Regions*. ESPON & Department of Sciences for Architecture (DSA), University of Genoa.

InterVistas (2015), *Economic Impact of European Airports. A critical catalyst to economic growth*. Bath: InterVistas Consulting Ltd. Onderzoek in opdracht van ACI Europe

Kennisinstituut voor de Mobiliteitsbeleid (2018), *De Vliegende Hollander*.

Koster, P. R. (2012). *The cost of travel time variability for air and car travellers*. Amsterdam: Vrije Universteit Amsterdam.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020), *Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050. Verantwoord vliegen naar 2050*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Mukkala, K., H. Tervo (2013), *Air transportation and regional growth: which way does the causality run?* In: *Environment and Planning A* 2013, Vol. 45 1508-1520

National Academies of Sciences, Engineering and Medicine. (2015). *Passenger Value of Time, Benefit-Cost Analysis and Airport Capital Investment Decisions, Volume 3: Appendix A Background Research and Appendix B Stated Preference Survey*. Washington DC: The National Academies Press.

Nordhaus, W. (2020), *The Climate Club. How to fix an ailing global effort*. In: *Foreign Affairs*, May/June 2020

SEO (2019), *'Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk'*. Amsterdam: SEO

To70 (2019): *Impactanalyse nieuwe WHO 'Environmental Noise Guidelines'*

Vijver, E. van den, B. Derudder, F. Witlox (2016), *Air passanger transport and regional development: cause and effect in Europe*. In: *Traffic & Transportation*, Vol. 28, 2016, No 2, 143-154

World Health Organization. 2018. *Environmental Noise Guidelines for the European Region*.