

# De bijdrage van de luchtvaartindustrie aan de economie, beoordeling van de gebruikte argumentatie

CE, oktober 2005

Vertaling uit het Engels van de samenvatting en conclusies

Het volledige rapport is te downloaden van [www.milieudefensie.nl/verkeer/](http://www.milieudefensie.nl/verkeer/) en van [www.ce.nl](http://www.ce.nl).

## 1.1 Achtergrond en doelstelling

De groeiende effecten op ruimte en milieu die vliegvelden in hun omgeving veroorzaken worden gerechtvaardigd op basis van economische gronden. De luchtvaartindustrie claimt een aanzienlijke bijdrage te leveren aan de economie en daarmee aan de werkgelegenheid.

Het is onduidelijk in welke mate de studies waarop de luchtvaartindustrie haar claims baseert, zijn uitgevoerd op basis van algemeen aanvaarde methodologische leidraden voor kosten-baten-analyses.

Bovendien worden veel van deze studies uitgevoerd in opdracht van of gefinancierd door de luchtvaartindustrie of haar relaties. Als gevolg daarvan ontbreekt in stuurgroepen vaak de balans tussen de verschillende belangengroepen, waardoor luchtvaart belangen mogelijk worden bevoorreed. De onafhankelijke uitvoering van deze studies kan dan niet worden gegarandeerd.

Tegen deze achtergrond heeft een groep non-gouvernementele organisaties in de Europese Unie het onderzoeksbureau CE verzocht de volgende drie studies te beoordelen:

1. *Vluchten kan niet meer*; Advies over de toekomst van de luchtvaart in Nederland, door de Raad voor Verkeer en waterstaat, juli 2005
2. *Beoordeling van de economisch kosten van het beperken van nachtvluchten*; door MDP Group Ltd in samenwerking met ERM, februari 2005, in opdracht van de Europese Commissie
3. *De bijdrage van de luchtvaartindustrie aan de Britse economie*; eindrapport door Oxford Economic Forecasting (OEF) november 1999

In deze drie rapporten worden economische argumenten gebruikt om beleidsaanbevelingen op het gebied van luchthaven uitbreidingen en beperken van het luchtverkeer te onderstrepen. Het doel van deze studie is het controleren van de aangedragen argumenten en de gebruikte methodieken waarop de conclusies en de berekeningen van kwantitatieve effecten zijn gebaseerd.

## 1.2 Algemene conclusies en aanbevelingen voor beleidsmakers

Elk van de drie geanalyseerde rapporten kent belangrijke tekortkomingen. Hieronder worden de belangrijkste en veelvoorkomende tekortkomingen gepresenteerd:

1 *Alle drie de studies presenteren vergaande conclusies zonder gebruik te maken van een echte kosten-baten-analyse van de luchthavenuitbreiding of de beperkingen van nachtvluchten die ze beoordelen. De meeste landen hebben een leidraad voor het uitvoeren van dergelijke analyses gepubliceerd en het gebruik ervan is gebruikelijk bij het beoordelen van grote investeringen in andere sectoren. In zo'n analyse wordt een solide referentie scenario gespecificeerd, wordt rekening gehouden met de economische kosten en baten en de sociale en ecologische gevolgen voor de hele samenleving. In een echte kosten-baten-analyse worden alle maatschappelijke kosten en alle baten tegen elkaar afgewogen.*

2 *Bij het beoordelen van de gevolgen van het uitbreiden van een luchthaven, gaat het om de marginale effecten van de nieuwe ontwikkeling, niet om de effecten van de gehele (al bestaande) luchthaven. De drie rapporten suggereren soms dat de economische effecten van de gehele*

luchtvaartindustrie van belang zijn, terwijl het alleen gaat om de effecten van de luchthavenuitbreiding (of beleidsmaatregel). Die worden door economen de marginale effecten genoemd.

*3 Het aantal banen dat kan worden gecreëerd door een investering in de luchtvaartindustrie is geen betrouwbare indicator voor de bijdrage aan de economie. Ook de bijdrage aan het Bruto Nationaal Product (BNP) is dat niet. De reden hiervoor is dat niet verwacht mag worden dat al deze mensen werkeloos zullen worden als de luchtvaartactiviteiten worden beperkt of beëindigd. Beschikbare gelden kunnen elders worden besteed, wat leidt tot werkgelegenheid en tot bijdragen aan het BNP vanuit andere economische sectoren.*

*4 Werkgelegenheidscijfers mogen in geen enkel geval worden gerelateerd aan de totale werkgelegenheid in een land. Werkgelegenheidscijfers bevatten vaak ook indirecte voorwaartse en achterwaartse arbeidsplaatsen. Het relateren van deze aantallen arbeidsplaatsen aan het totaal aantal arbeidsplaatsen in een land geeft een vertekend beeld omdat er dan dubbelstellingen optreden. Algemene landelijke werkgelegenheidscijfers bevatten logischerwijs alleen directe arbeidsplaatsen. Als alle sectoren indirecte (ofwel gerelateerde) arbeidsplaatsen zouden meetellen, leidt dat tot een veel hoger aantal arbeidsplaatsen dan er werkelijk bestaat.*

*5 De regionale economische effecten van een investering in de luchtvaartindustrie zijn niet per definitie gelijk aan de effecten op nationaal niveau. Een voorbeeld is dat bedrijven die zich in de nabijheid van een luchthaven vestigen niet altijd nieuwe bedrijven zijn, maar gewoon bedrijven die vanuit een ander deel van het land zijn verhuisd. Daarom is het nationale perspectief over het algemeen het beste niveau om de economische effecten van luchthavens te beoordelen. (Een uitzondering moet wellicht gemaakt worden als een luchthaven is gevestigd in een achtergebleven en geïsoleerde regio die speciale aandacht van de overheid behoeft.)*

### ***1.3 Specifieke conclusies ten aanzien van de drie rapporten***

Gebaseerd op een beoordeling van de drie rapporten kwamen wij tot de volgende conclusies:

#### **Het Rapport door de Raad voor Verkeer en Waterstaat ("Vluchten kan niet meer")**

##### *1. Samenstelling van de commissie van de Raad*

De voorzitter van de subcommissie die het advies heeft opgesteld heeft mogelijk financieel belang bij de uitbreiding van Schiphol. Dit kan leiden tot, wellicht onnodige, twijfel aan de onafhankelijkheid van de adviescommissie.

##### *2. Cruciale uitgangspunten waarop de Raad haar conclusies baseert worden niet onderbouwd.*

Een voorbeeld is dat een belangrijke uitspraak in het rapport, de bewering dat het niet toestaan van verder groei zal rampzalige gevolgen zal hebben, niet wordt onderbouwd met een degelijke analyse.

##### *3. Werkgelegenheidscijfers zijn niet geschikt als indicator.*

Hoewel de officiële leidraad van de Nederlandse overheid voor het uitvoeren van kosten-baten-analyses duidelijk stelt dat werkgelegenheidscijfers en bijdrage aan het BNP geen betrouwbaar beeld geven van het belang van een sector voor de economie, refereert de Raad aan deze getallen om het economisch belang van de luchtvaart voor de Nederlandse economie te benadrukken.

##### *4. Gebruik van een regionaal perspectief*

In het rapport wordt het belang voor de economie niet bepaald op basis van een landelijk, maar op basis van een regionale beeld. Ondernemingen zullen vaak worden aangetrokken vanuit andere regio's. Een toename van de regionale werkgelegenheid en het aantal ondernemingen betekent daarom vaak niet de werkgelegenheid landelijk gezien toeneemt. Hiermee wordt niet volledig rekening gehouden.

##### *5. Selectief gebruik van referenties*

De Raad refereert aan argumenten en conclusies uit andere rapporten ter ondersteuning van haar conclusies, maar negeert ondertussen conclusies in dezelfde rapporten die in een heel ander richting wijzen.

### *6. Inaccuraat gebruik van referenties*

De Raad refereert aan argumenten en conclusies uit een onderzoek van Nyfer (2000) over de effecten van de groei van de luchtvaart op de werkgelegenheid op en rond Schiphol. De Raad gebruikt niet alleen de verkeerde getallen maar berekent bovendien ten onrechte de totale werkgelegenheid op Schiphol, terwijl Nyfer expliciet meldt dat de getallen niet op die manier gebruikt kunnen worden.

### *7. Gebruik van alternatieven*

De gevolgen van beperkingen voor de luchtvaart worden in een aantal gevallen overschat. De reden hiervoor is dat opties om zo goed mogelijk met de beperking om te gaan (zoals veranderingen in de bedrijfsvoering of de prijsstelling) niet serieus worden genomen. De Raad schrijft bijvoorbeeld dat: "Chartervliegtuigen per definitie een deel van de nacht moeten vliegen om winstgevend te kunnen opereren." Deze argumentatie negeert de markmechanismen die de gevolgen van het beperken van nachtvluchten opvangen. In dit geval zouden bijvoorbeeld de prijzen van de vluchten overdag kunnen worden verhoogd.

## **Het rapport van MPD**

Beoordeling van de economisch kosten van het beperken van nachtvluchten

1. Gebruik van werkgelegenheid en BNP / toegevoegde waarde als maatgevende indicatoren

De studie concentreert zich op werkgelegenheidscijfers als indicator voor de invloed van de luchtvaart op de economie. Dit is een onjuiste indicator die zelfs tot dubbeltellingen kan leiden. Mensen zullen (als ze niet in de luchtvaart kunnen werken) uiteindelijk ander werk vinden, omdat geld dat niet aan luchtvaart kan worden besteed, zal worden gebruikt voor alternatieve bestedingen.

2. In overweging genomen alternatieven

De studie richt zich op de luchtvaartindustrie en houdt niet volledig rekening met alternatieve transportvormen. De extra opbrengsten die de beperkingen in de luchtvaart kunnen opleveren in het transport ter land en ter zee worden niet in beeld gebracht.

3. Vertrouwen op informatie vanuit de luchtvaartindustrie

Het rapport baseert zich in hoge mate op informatie die is verstrekt door de luchtvaartindustrie. Deze informatie werd niet gecontroleerd en de mogelijkheid dat er strategische antwoorden zijn gegeven aan de onderzoekers wordt niet besproken. We hebben geen reden om te twifelen aan de geloofwaardigheid van de luchtvaartondernemingen, maar omdat het rapport grotendeels is gebaseerd op deze informatie, is een check noodzakelijk

4. Generalisatie van de omvang van effecten

De gevolgen van beperkingen op een specifiek vliegveld kunnen niet worden gegeneraliseerd naar de situatie dat meerdere luchthavens worden geconfronteerd met dezelfde beperkingen. Het verplaatsen van luchtverkeer naar andere luchthavens is in het laatste geval geen optie. De lokale gevolgen zullen dan ook een kleiner zijn.

Wat betreft de multiplier en werkgelegenheidscijfers die worden gepresenteerd als leidraad hebben we de volgende opmerkingen:

### *1. Werkgelegenheidscijfers*

In het rapport wordt terecht geconstateerd dat het tellen van het aantal werknemers een minder goed beeld geeft van de werkgelegenheid dan het berekenen van het aantal fte's. De werkgelegenheidscijfers die worden gegeven als richtgetal zijn echter vaak afkomstig uit studies waarin wordt gewerkt met tellingen van werknemers.

### *2. Baseren op andere studies*

De richtgetallen voor de werkgelegenheid en de multipliers die worden gebruikt in het MPD rapport zijn vaak overgenomen uit andere studies waarin geen gebruik werd gemaakt van degelijke kosten-baten-analyse. Deze studies (i) zijn vaak gebaseerd op een deelanalyse (lokale in plaats van landelijke effecten), (ii) presenteren geen degelijk referentiescenario en (iii) houden geen rekening met de vervanging van werkgelegenheid elders en alternatieve mogelijkheden om gelden te besteden.

### *3. Verschillende behandeling van straal en propellervliegtuigen*

De lezer van het MPD rapport zou kunnen denken dat nachtvlucht beperkingen in hun huidige vorm veel meer banen treffen dan de data in werkelijkheid laten zien. De reden daarvoor is dat de geschatte werkgelegenheidseffecten betrekking hebben op straal- en propellervliegtuigen, terwijl die nachtvluchtbeperkingen momenteel vaak alleen gelden voor straalvliegtuigen.

### *4. Aanpassing voor dagvluchten*

Aanpassen van de gegevens van dagvluchten die afhankelijk zijn van nachtvluchten, leidt tot een vertekend beeld van de werkgelegenheidseffecten die dan niet langer in relatie gebracht kunnen worden met de totale werkgelegenheid in het land.

### *5. Meetellen van indirecte werkgelegenheid*

Het rapport doet de aanbeveling de cijfers voor directe, indirecte en veroorzaakte werkgelegenheid en uitstralingseffecten mee te nemen in de berekeningen. Dit leidt tot een vertekend beeld van de werkgelegenheidseffecten, die dan niet meer in relatie staat tot de totale werkgelegenheid in een land.

## **Het rapport van OEF: De bijdrage van de luchtvaartindustrie aan de Britse economie**

### *1. Het gebruik van werkgelegenheids cijfers en het Bruto Nationaal Product*

Zoals in het rapport wordt gesteld, geeft de werkgelegenheid geen betrouwbaar beeld van de bijdrage die de luchtvaart levert aan de economie. Het moet daarvoor daarom ook niet worden gebruikt.

### *2. De effecten van meer groei*

Er wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de additionele effecten van verdere groei op de economie. Dit geldt bijvoorbeeld voor effect van additionele groei van de luchtvaart op de aantrekkelijkheid van nabij gelegen steden als vestigingslocatie voor ondernemingen.

### *3. Verlies van consumenten surplus*

In het rapport wordt het verlies aan consumenten surplus (Dit is het verschil tussen de prijs die consumenten bereid zijn te betalen en de prijs die ze daadwerkelijk betalen. Als de prijzen stijgen slinkt het consumenten surplus) berekend in het geval de luchtvaart te maken krijgt met beperkingen. Het ligt voor de hand dat in dat geval de luchtvaartbedrijven hun prijzen verhogen om de vraag te reguleren. Als dat gebeurt wordt een groot deel van het verloren consumenten surplus door de luchtvaartindustrie geabsorbeerd. Dit inzicht zou meer aandacht hebben moeten krijgen.

### *4. De effecten van het toerisme*

Het rapport geeft op onevenwichtige wijze aandacht aan het belang van buitenlandse toeristen op de Britse economie en het feit dat Britse toeristen 35% meer uitgeven in het buitenland dan buitenlanders in Groot-Brittannië. De wijze van redeneren die in het rapport wordt gebruikt volgend, zou dit moeten leiden tot de conclusie dat beperking van de luchtvaart een positieve invloed heeft op de Britse economie.

### *5. Bespreking van belastingen en subsidies*

De bijdrage van de luchtvaart aan de publieke middelen en de schatkist wordt in het rapport besproken. We adviseren een evenwichtiger aanpak te gebruiken, waarin de overheidssubsidies aan de luchtvaartindustrie en de effecten op de overheidsfinanciën van alternatieve besteding van die subsidies als de luchtvaart wordt beperkt, ook in beeld worden gebracht.

*(vertaling Evert Hassink, Milieudefensie)*