

Commentaar op de Luchtvaartnota 2009

Met nulgroei naar een klimaatvriendelijke toekomst

Werkgroep Nulgroei Schiphol
Mei 2009



Bron: Luchtvaartnota 2009

Einde van de groei

Het kabinet heeft in april 2009 de Luchtvaartnota uitgebracht met een visie op de toekomst van Schiphol. Het kabinetsbeleid lijkt voort te bouwen op de jaren negentig, waarin vliegen goedkoop was en de snelle groei van mainport Schiphol een economisch doel was, onder meer goed voor de werkgelegenheid. Er werden grenzen aan geluidsbelasting gesteld, maar alles wat daaronder bleef werd (en wordt nog door velen) beschouwd als “onbenutte milieuruimte”. Groei binnen “milieuruimte” is nog steeds een doelstelling, maar nu om het netwerk van internationale verbindingen te verbeteren, wat neerkomt op uitbreiden. Met de aangekondigde voorbereidingen voor een tweede Kaagbaan en een tweede terminal steunt het kabinet de strategie van de Schiphol Group, namelijk de komende decennia doorgroeien naar meer dan één miljoen vliegtuigbewegingenⁱ, ruim twee keer zoveel als het huidige aantal. Uit alles blijkt dat groei van de luchtvaart in Nederland anno 2009 nog steeds prioriteit heeft boven de kwaliteit van de leefomgeving en zelfs het klimaat. Wordt het geen tijd om te veranderen?

De Werkgroep Nulgroei Schipholⁱⁱ stelt dat in deze tijd van opwarming de groei van luchtvaartactiviteiten zeker niet op zijn plaats is, omdat er voor kerosine geen schone vervangende brandstoffen zijn en compensatie onevenredig veel ruimte in beslag neemt. Luchtvaart veroorzaakt meer overlast in een veel groter gebied dan elke andere economische activiteit. Het voorgestelde luchtvaartgebonden vestigingsklimaat maakt de economie de motor van een conjunctuurgevoelig Schiphol. Het verdringt de ontwikkeling van een duurzame, stabiele economie in de regio. Het is twijfelachtig of een groter luchtvaartnetwerk de kwaliteit van de economie per saldo wel ten goede komt.

Luchtvaart en klimaat

De optimistische “market forecast” uit 2007 (Luchtvaartnota pagina 30) houdt onvoldoende rekening met het feit dat de toekomst er nu volstrekt anders uitziet dan in de jaren negentig. Niemand kan met zekerheid zeggen of de luchtvaart nog wel kan groeien of juist zal krimpen. Recent klimaatonderzoek (2009) wijst uit dat de mensheid nog maar een budget van minder dan de helft van de nog resterende fossiele brandstoffen heeft om de opwarming beheersbaar te houdenⁱⁱⁱ. Het is ondenkbaar dat binnen dit budget het gebruik van kerosine onbegrensd kan toenemen, terwijl fossiele brandstoffen binnen enige decennia vrijwel volledig moeten worden vervangen door schone energie. Voor kerosine is er geen zicht op een schone vervanger. De CO₂-uitstoot van de civiele en militaire luchtvaart moet

uiteindelijk geheel worden gecompenseerd in een schaarse ruimte met veel concurrentie. Dat zal de kostprijs van kerosine aanzienlijk verhogen. De toekomstige vraag naar civiele luchtvaart kan afnemen omdat mensen en organisaties steeds vaker zullen afzien van vliegereizen. Redenen kunnen zijn: de hoge compensatie- en brandstofkosten, schonere vervoersalternatieven, toenemende communicatiemogelijkheden via internet en het verslechterende klimaatimago van kerosine.

Nulgroei en krimp van de mondiale luchtvaart mogen daarom niet ontbreken naast het groeiscenario in het luchtvaartbeleid van het kabinet. Nulgroei is al bekend in de luchtvaartsector, want het aantal bewegingen van passagiersvliegtuigen op Schiphol is in 2008 ongeveer even groot als in 2000 (circa 420.000, zie figuur 7). Acht jaren nulgroei hebben tot aan de recessie geen verliezen of ontslagen veroorzaakt. Voortzetting van nulgroei, respectievelijk krimp, vereisen elk totaal andere maatregelen en accenten dan de op groei gerichte maatregelen in de Luchtvaartnota. Zo zijn zowel bij nulgroei als bij krimp van de mondiale luchtvaart de voorgenomen uitbreidingen van luchthavens, verruiming van geluidsgrenzen en een luchtvaartgericht vestigingsbeleid niet op hun plaats. Ze leiden zelfs tot onnodige kosten en kapitaalvernietiging. Bij krimp is vooral een focus op prijs- en kwaliteitsconcurrentie nodig, binnen de bestaande infrastructuur. Zonder uitwerking van deze extra scenario's kan de Luchtvaartnota spoedig achterhaald zijn.

Doel luchtvaartbeleid

Schiphol en zijn verbindingennetwerk zijn waardevolle zaken die bescherming verdienen, al zijn ze wel erg groot voor een klein land. De overlast is er ook naar, want ons land is ook uiterst dicht bevolkt. Het beleidsdoel van het kabinet is verbetering van het netwerk, wat vooral neerkomt op het streven naar een nog veel groter netwerk. Dat is iets anders dan behoud van een gezond en winstgevend netwerk dat sinds 2000 vrijwel niet meer groeit

Dat kabinet Schiphol wil laten groeien, blijkt uit het verzoek aan de heer Alders een voorstel aan te reiken dat verdere groei boven de wettelijke grens mogelijk maakt, maar ook uit de voorbereidingen voor een tweede Kaagbaan en een tweede terminal, om de voorgenomen verdubbeling van het aantal vliegtuigbewegingen mogelijk te maken. Het kabinet wil het vergrote netwerk laten concurreren met andere Europese netwerken. Bovendien moet de groei van het netwerk extra gestimuleerd worden door vestiging van luchtvaartgebonden ondernemingen in de regio. Met dit beleid zijn Schiphol en

het netwerk zelf doel geworden, en de Randstad-economie een middel.

Voordelen van een groter netwerk afwegen tegen extra maatschappelijke offers

De overheid moet niet alleen voor welvaart zorgen, maar ook voor welzijn, leefomgeving en effectieve maatregelen tegen de opwarming. In het mainport-beleid van dit kabinet zijn deze belangrijke maatschappelijke waarden slechts randvoorwaarden die tot een voor velen onleefbaar grens mogen worden opgerekt. Men meet de groeimogelijkheden van de luchtvaart af naar de mate waarin onder die grens inbreuk “mag” worden gemaakt op deze waarden.

De afweging van netwerkvergroting tegen nog meer maatschappelijke offers vraagt een zorgvuldige benadering. Het verbindingennetwerk van Schiphol is nu al buitengewoon hoogwaardig, met zeer fijnmazige en in hoge frequenties bediende verbindingen. Bij verdere vergroting geldt de wet van verminderende meeropbrengst of afnemend grensnut. “Verbetering” betekent nog iets fijnmaziger en veel hogere vliegfrequenties. Welke grote economische voordelen brengen nog meer transferpassagiers en onwaarschijnlijk goedkope vluchten voor Nederland met zich mee, behalve grotere omzetten en winsten in de luchtvaartsector? Voor de werkgelegenheid is een groter netwerk niet nodig, want het arbeidsaanbod zal spoedig niet meer groeien. Waarom zou Nederland op het gebied van de omvang van een klimaatonvriendelijk luchtvaartnetwerk moeten concurreren met veel grotere landen, als het ook kan concurreren op het gebied van *echte* duurzaamheid of innovatieve bijdragen aan schone energie? De voordelen van netwerkvergroting zijn beperkt, ook al omdat het een conjunctuurgevoelige en risicovolle activiteit betreft. AirFrance/KLM kan met één beslissing het netwerk grotendeels overbrengen naar Parijs. Schiphol kent nog meer economisch zwakke kanten, namelijk een hoog percentage transferverkeer, een kleine thuismarkt, hoge conjunctuurgevoeligheid, grote afhankelijkheid van brandstoffen die geen schoon alternatief kennen, een vervoersmodaliteit die aan het einde van zijn technologische ontwikkeling staat.

De extra maatschappelijke offers van netwerkvergroting (verdubbeling) zijn aanzienlijk. Een groot netwerk betekent meer luchtvaart die de opwarming verergert. Schiphol heeft een zeer grote *foot print* met veel meer omgevingshinder in een veel grotere omgeving dan elke andere onderneming. De gunstig klinkende vergelijking die de Luchtvaartnota wat betreft overlast met andere luchthavens maakt, zegt omwonenden totaal niets. Het Vliegen Volgens Afspraak van de Alderstafel

kan misschien enige plaatselijke verbetering in geluidsoverlast brengen, maar dat moet nog wel blijken. Vaak zal het neerkomen op verschuiving van een onoplosbaar probleem. Dat geldt uiteraard niet voor de verhoging van vliegniveaus en het dalen in glijvlucht. Dergelijke verbeteringen wordt echter meer dan opgesoupeerd door een toename met bijna 100.000 vliegtuigbewegingen in een omvangrijk gebied rond Schiphol. De 70.000 naar Lelystad en Eindhoven uit te plaatsen charters en goedkope vluchten betrekken nog 's nachts en overdag veel meer omwonenden bij de geluidsoverlast in nieuwe gebieden als Flevoland, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant.

Het aangekondigde 50/50-beginsel voor groei na 2020 is niet erg concreet, moeilijk objectief meetbaar en juridisch afdwingbaar, maar betekent hoe dan ook dat groei naar verdubbeling van vliegtuigbewegingen zeer veel extra overlast met zich mee zal brengen. De uitstoot van fijn stof en andere ongezonde stoffen neemt evenredig met die groei toe, terwijl Nederland nu al op kop ligt in Europa. Straalmotoren hebben geen filters. Groei van het netwerk brengt hoge maatschappelijke offers met zich mee.

De veronderstelde economische voordelen van de vergroting van het netwerk wegen niet op tegen de extra maatschappelijke offers die de bevolking daarvoor moet brengen. Het netwerk kan ook op andere, minder schadelijke manieren worden beschermd. Het kabinet heeft in de huidige situatie met nulgroei een kans het leefklimaat te beschermen en het netwerk te behouden.

Vestigingsklimaat moet netwerk vergroten

Het kabinet streeft naar vestiging van ondernemingen die de groei van het netwerk (dus ook de exploitatie van NV Luchthaven Schiphol) moet ondersteunen. De provincie Noord-Holland verleent aan dit luchtvaartgebonden vestigingsklimaat actieve steun. Het arbeidsaanbod zal de komende jaren niet meer groeien en de ruimte voor vestiging van nieuwe ondernemingen is beperkt. Dit vestigingsbeleid van kabinet en provincie staat de noodzakelijke vestiging in de weg van ondernemingen die meer klimaatvriendelijk zijn (omdat ze het gebruik van kerosine niet aanjagen), duurzamer en minder afhankelijk van een conjunctuurgevoelige luchtvaart.

Dit vestigingsbeleid zal een overwegend luchtvaartgebonden regio opleveren met bijbehorende werkgelegenheid, die een zeer sterke lobby pro verdere groei van Schiphol kan vormen, ook als die groei volgens het 50/50-beginsel niet kan. Deze lobby kan een aanzienlijk toegenomen luchtvaart-

gebonden werkgelegenheid gebruiken als motief om door te groeien, want nulgroei schijnen economieën ongezond en bedreigend voor de werkgelegenheid te vinden. Latere kabinetten kunnen met zo'n krachtige lobby minder invloed uitoefenen op het evenwicht tussen Schiphol en zijn omgeving.

Het is niet verstandig om alles op één kaart te zetten, namelijk de verdere groei van Schiphol in een eenzijdig vestigingsklimaat dat deze groei moet stimuleren. Het is beter te streven naar een grotere diversiteit van klimaatvriendelijke, duurzame en minder conjunctuurgevoelige economische activiteiten. Bestendiging van het verbindingennetwerk is voldoende voor de economische vervoersbehoefte van Nederland en voor een gezonde regionale economie.

Concurrerend netwerk

De Luchtvaartnota erkent de kwetsbaarheid en de conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse luchtvaart. Het is niet verstandig dit probleem te verzachten door nog meer concurrerend te worden en bijvoorbeeld lagere marges te accepteren. Transfervervoer kan gemakkelijk uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Daardoor zijn Schiphol en de homecarrier Air France/KLM extra gevoelig voor kostenstijgingen. Ook het luchtvrachtvervoer is zeer gevoelig voor het kostenniveau omdat ook dit transfervervoer gemakkelijk naar andere luchthavens kan uitwijken. Andere luchthavens kunnen zo concurrerend worden dat het relatief dure Schiphol haar diensten zou moeten aanbieden beneden de kostprijs. Deze risico's kunnen worden voorkomen met nulgroei. Concurrenieren op wie de grootste is in Europa, past niet meer in deze tijd. Dat hoort meer bij de jaren negentig. Als men ons land bij de besten wil laten horen, dan liever op het gebied van kwaliteit, innovatie, duurzaamheid en klimaatvriendelijkheid.

Technologische verbeteringen

De nota belooft zuinigere vliegtuigen, maar uit figuur 6 blijkt dat de grote verbeteringen in brandstofefficiency zich vooral in de jaren negentig hebben voltrokken. Na 2000 vlakkt de verbeteringscurve af tot bijna nul. Verbeteringen in motorgeluid worden ook steeds minder groot, nu blijkt dat na 2000 het aantal ernstig gehinderde mensen nauwelijks meer afneemt (figuur 17). Ook die curve vlakkt af tot bijna nul. Kennelijk bevindt de technologie van straalmotoren zich aan het einde van zijn ontwikkelingscurve en zijn de verwachtingen over toekomstige verbeteringen ongefundeerd. Het is niet duidelijk op grond van welke concrete feiten het kabinet aanneemt dat de luchtvaart op Schiphol nog aanzienlijk schoner, stiller en zuiniger kan worden.

Klimaatvriendelijk vervoer in het netwerk

Het internationale netwerk van verbindingen in dit beleidsvoorstel wordt beperkt tot vliegverkeer. Schiphol sluit ook aan op een netwerk van internationale treinverbindingen dat - in tegenstelling tot het luchtvaartnetwerk - redelijk snel en gemakkelijk op schone energie kan overgaan, minder hinder in de leefomgeving veroorzaakt en geen fijn stof uitstoot. De totale reistijd is tot op honderden kilometers ongeveer gelijk, zelfs met conventionele treinen. Internationale treinverbindingen worden belicht als mogelijkheid tot vergroting van het *catchment area*, terwijl ze in feite een groot deel van het luchtnetwerk in Europa kunnen vervangen. Dat zou het totale verbindingennetwerk klimaat- en omgevingsvriendelijker maken. Deze belangrijke kans wordt niet onderkend. Het zou beter zijn het netwerk van internationale treinverbindingen op te nemen in een totaal netwerk van internationale verbindingen.

Groei netwerk tot 2040

De voorbereidingen voor de aanleg van een parallelle Kaagbaan en een tweede terminal geven Schiphol de kans om in omvang te verdubbelen. Het 50/50-beginsel maakt dat mogelijk, maar dat sluit niet uit dat uiteindelijk (bijvoorbeeld onder druk van een sterke lobby uit een aanzienlijk toegenomen luchtvaartgebonden bedrijfsleven) een ongewenste verruiming van geluidsgrenzen kan plaatsvinden, terwijl technologische verbeteringen uitblijven. De Luchtvaartnota maakt niet duidelijk hoe het kabinet een ongewenste verruiming wettelijk onmogelijk wil maken. Een ernstige omissie is dat de nota niet in gaat op de consequenties van deze verdubbeling, namelijk voor de capaciteit van het luchtruim, de complexiteit van de verkeersleiding en de verhoogde kans op botsingen.

Conclusie

Voortzetting van de nulgroei op het niveau van 2008 houdt zowel Schiphol als het netwerk, de regionale economie, de leefomgeving en het klimaat redelijk gezond. Bovendien zijn dan extra investeringen in uitbreidingen en systeemveranderingen niet meer nodig. Het overleg met bewonersorganisaties in de CROS en aan de Alderstafel staat dan niet meer onder de druk van de noodzaak te groeien. Daardoor kan men zich concentreren op kwaliteits- en efficiencyverbeteringen die beide partijen winst opleveren.

ⁱ Een wereldwijd netwerk voor een concurrerende randstad. Strategisch plan van de Schiphol Group (mei 2007).

ⁱⁱ Zie www.nulgroeischiphol.nl

ⁱⁱⁱ Volgens recente wetenschappelijke artikelen in *Nature* (30 april 2009) beperkt dit budget van fossiele brandstoffen de opwarming tot twee graden, een veilig maximum dat meer dan honderd landen al hebben afgesproken. Zie:

www.nature.com/climate/2009/0905/full/climate.2009.38.html;

www.nature.com/nature/journal/v458/n7242/full/nature08017.html;

www.nature.com/nature/journal/v458/n7242/abs/nature08019.html;

www.nature.com/news/2009/090429/full/4581091a.html.