

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 734

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

Met deze brief geef ik invulling aan het verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 4 december 2019 om een schriftelijke reactie te geven op de petitie van de Koepel van Amsterdamse Schipholorganisaties (KAS) over het belang van de hubfunctie van Schiphol en op het rapport «Emissies van kortereafstandsvluchten op Nederlandse luchthavens» van Royal HaskoningDHV.

Ik wil u er op wijzen dat de ingrijpende effecten die de luchtvaart op dit moment ondervindt door het Covid-19 virus van grote invloed zullen zijn op elementen die centraal staan in verschillende in deze brief genoemde onderzoeken, zoals het verbindingennetwerk van Schiphol en de economische dynamiek van de luchtvaart. Deze gevolgen zullen uiteraard een prominente rol spelen in de beleidsinspanningen van mijn ministerie.

Hieronder zal ik ingaan op de petitie van KAS en het rapport van Royal HaskoningDHV.

De petitie van de KAS stelt dat Schiphol geen kwalitatief hoogwaardig netwerk heeft ontwikkeld, dat groei van Schiphol zeer beperkt invloed heeft op de groei van de economie en dat het publieke belang met «onthubben» gediend zou zijn. De KAS baseert zijn conclusies op het rapport »De publieke en private connectiviteit van de luchtvaart« dat de heren Manshanden (NEO Observatory) en Bus (leobus.nl) hebben uitgevoerd op verzoek van de Stichting Werkgroep Vliegverkeer Bijlmermeer. In dit rapport staan vier vragen centraal die betrekking hebben op de kwaliteit van het routenetwerk van Schiphol en de werkgelegenheidseffecten die samenhangen met de aanwezigheid van Schiphol.

Het gaat in de petitie van de KAS en het daaraan gekoppelde onderzoeksrapport om zeer relevante vragen. Ook in het kader van de Luchtvaartnota zijn de vragen met betrekking tot een kwalitatief hoogwaardig verbindin-

gennetwerk en over de economische dynamiek en de hubfunctie van Schiphol van belang. Eerder heb ik aangegeven dat kwaliteit centraal komt te staan in het luchtvaartbeleid (Kamerstukken 31 936 en 29 665, nr. 646) en dat in het kader van de Luchtvaartnota gezocht gaat worden naar een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen.

Om een beeld te krijgen van de achtergrond van het onderzoek en de theoretische argumentatie waarop de conclusies zijn gebaseerd, is het onderzoeksrapport door mijn ministerie, inclusief het KiM, bestudeerd en heeft er een gesprek plaatsgevonden met de onderzoekers. De onderzoekers gaven aan dat zij bij hun onderzoek, conform hun opdracht, enkel gekeken hebben naar de connectiviteit in relatie tot de werkgelegenheid. Andere belangrijke invalshoeken op basis waarvan een goed beeld van het belang van Schiphol kan worden gekregen, zoals de welvaartsaspecten hebben zij (nog) niet meegenomen. Op basis hiervan stel ik vast dat er bij de beantwoording van de vier centrale vragen in het rapport van Manshanden en Bus een aantal relevante invalshoeken ontbreekt, waardoor er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de conclusies. Hieronder zal ik die kanttekeningen per vraag toelichten.

De eerste vraag is: Wat wordt verstaan onder een kwalitatief hoogwaardig netwerk voor het vliegverkeer? Manshanden en Bus geven aan dat dit het beste gedefinieerd kan worden op basis van de index van IATA, omdat deze rekening houdt met de omvang van de verkeersstromen naar bestemmingen en de omvang van bestemmingsluchthavens.

De IATA-index is inderdaad een maat die gebruikt kan worden om routenetwerken te vergelijken. Deze maat is echter niet per definitie beter dan andere maten, zoals de connectiviteitsmaten van SEO (directe, indirecte en hubconnectiviteit) die in de jaarlijkse «Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties» in opdracht van mijn ministerie en in de jaarlijkse «Airport industry connectivity report» van Airports Council International (ACI) Europe worden gehanteerd. Voor een beoordeling van de kwaliteit van een netwerk is het tevens van belang om te bekijken in welke mate dit netwerk tegemoetkomt aan de vraag vanuit de Nederlandse markt, zowel zakelijk als niet-zakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door vast te stellen hoe vaak er gevlogen wordt naar bestemmingen die van belang zijn voor de Nederlandse economie. Verder is een luchthavennetwerk hoogwaardig als de verbindingen, afzonderlijk en tezamen als onderdelen van een hub-and-spoke systeem, veel welvaart voor een land opleveren. Die aspecten zitten niet in de maat van IATA en ook niet in de connectiviteitsmaten van SEO. Deze maten kunnen op zich nuttig zijn, maar brengen enkel het aanbod van vluchten in beeld.

In de «Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties 2019» die ik op 10 januari 2020 aan de Tweede Kamer heb gestuurd (Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 710) wordt, naast de connectiviteit in algemene zin, tevens de connectiviteit onderzocht met Global Cities op andere continenten en met landen die van belang zijn voor de Nederlandse economie, op basis van de handelsagenda van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de prioritaire landen van topsectoren. In het onderzoek van SEO naar het maatschappelijke belang van het Schipholnetwerk dat ik samen met deze monitor aan de Tweede Kamer heb gestuurd wordt de waarde van verbindingen vanaf Schiphol geschat op basis van de mate waarin deze bijdragen aan de welvaart van Nederland. Daarbij wordt rekening gehouden met zowel de positieve effecten voor consumenten en bedrijven als de negatieve effecten op het klimaat. Uit dit onderzoek blijkt dat de welvaartsbijdrage van verbindingen afhankelijk is van een combinatie van factoren, zoals de omvang van de vraag vanuit de

Nederlandse markt, het aantal alternatieve verbindingen, hoe frequent erop gevlogen wordt en met welke typen vliegtuigen. Voor meer informatie hierover verwijs ik u naar mijn brief van 10 januari 2020 (Kamerstuk 31 936, nr. 710) en de daarbij gevoegde onderzoeken van SEO.

De tweede vraag is of Schiphol over een kwalitatief hoogwaardig netwerk beschikt. Manshanden en Bus vinden dat dat niet zo is, ondanks het omvangrijke netwerk. Zij wijzen erop dat Schiphol weliswaar de tweede luchthaven van Europa is volgens de Airport industry connectivity report 2018 van ACI, maar dat Nederland qua netwerk pas het negende land in Europa is in de rangorde van de IATA-index in het jaar 2013.

Manshanden en Bus kijken daarbij alleen naar de rangorde van landen in de IATA-index en niet naar die van luchthavens. Door te kijken naar landniveau komen grote landen met meerdere internationale luchthavens bijna per definitie hoger uit in de ranking. Daarnaast is het de vraag of de omvang van de bestemmingsluchthavens in de IATA-index per definitie een evenredige economische waarde vertegenwoordigt. Deze maat geeft ook niet de werkelijke vliegbehoefte van Nederlandse reizigers en bedrijven weer.

Bepalend voor de kwaliteit van het netwerk van verbindingen van en naar Schiphol is de mate waarin dat netwerk bijdraagt aan de welvaart en het welzijn van Nederland. Het is van belang om een netwerk dat in die zin effectief is, te behouden en te versterken. In de Luchtvaartnota zal ik aangeven hoe ik hier vervolg aan wil geven.

De derde vraag in het onderzoek van Manshanden en Bus is: In welke mate treedt er verdringing van economische activiteit en werkgelegenheid op door de aanwezigheid van Schiphol? Volgens Manshanden en Bus is deze verdringing relatief omvangrijk, met name op de arbeidsmarkt en de grondmarkt.

In de huidige krappe arbeidsmarkt heeft een toename van de luchtvaart inderdaad een beperkt netto-werkgelegenheidseffect als gevolg van verdringing van arbeidsplaatsen. Dit geldt in een krappe arbeidsmarkt feitelijk voor vrijwel alle groeisectoren. Het werkgelegenheidseffect is ook niet het enige of meest relevante effect voor de Nederlandse welvaart. Lagere transport- en reiskosten zijn van invloed op onder meer consumentenprijzen, concurrentiepositie, afzetmarkten en het vestigingsklimaat en hebben daarmee een positief netto-welvaartseffect. Ten aanzien van de grondmarkt dient te worden geconstateerd, dat de huizenprijzen in de metropoolregio Amsterdam door een combinatie van factoren worden bepaald, niet alleen door Schiphol.

De vierde vraag is wat de werkgelegenheidseffecten zijn als groei van Schiphol wordt gestopt en als het vliegverkeer met 125.000 vluchten krimpt. Volgens Manshanden en Bus is het aannemelijk dat deze effecten beperkt zijn.

Manshanden en Bus relativeren het effect van meer vluchten op de economie op basis van studies over hoe connectiviteit de economie (BBP) beïnvloedt. Daarbij laten zij, zoals hiervoor aangegeven, analyses naar positieve en negatieve welvaartseffecten buiten beschouwing. Het onderzoek van SEO naar het maatschappelijk belang van het Schiphol-netwerk dat ik op 10 januari 2019 aan de Tweede Kamer heb gezonden heeft die insteek wel en komt tot een andere conclusie.

Verder geven Manshanden en Bus aan dat bij verlies van de hubfunctie slechts een eenmalig schokeffect zal optreden, gevolgd door herstel. Ze

kijken daarbij naar «dehubbing» in andere landen en de ontwikkeling van het BRP (bruto regionaal product) en BBP (bruto binnenlands product).

Het BRP en BBP zijn echter van veel meer factoren afhankelijk dan alleen het luchtvaartnetwerk. Manshanden en Bus isoleren het effect van dehubbing op het BRP en BBP niet van de andere effecten, waardoor er op basis van hun analyse geen overtuigende conclusie getrokken kan worden. Niettemin schatten zij dat het verlies oploopt tot enkele miljarden euro's per jaar. Dit effect vind ik overigens, in tegenstelling tot hetgeen Manshanden en Bus stellen, niet beperkt.

De gevolgen van het verlies van de hubfunctie moeten niet onderschat worden. Als het verlies van de hubfunctie gepaard gaat met het substantieel inkrimpen van de home carrier KLM, waarvoor vluchten in de plaats komen van luchtvaartmaatschappijen die niet op Schiphol hun thuisbasis hebben, dan zullen er per saldo minder arbeidsplaatsen per vlucht zijn en de toegevoegde waarde verdwijnt naar het buitenland. Daarnaast is er het relevante effect van een substantiële krimp op de bredere Nederlandse welvaart. Als er minder directe en meer indirecte vluchten vanaf Schiphol komen, dan neemt de reistijd voor de reiziger toe. Dit gaat gepaard met diverse negatieve welvaartseffecten door hogere kosten en prijzen en de internationale bereikbaarheid van Nederland neemt af (zie ook het onderzoek van SEO naar het economisch belang van de hubfunctie van Schiphol uit 2015 (Kamerstuk 29 665, nr. 219). Zonder hubfunctie is het niet mogelijk het uitgebreide netwerk van intercontinentale verbindingen in stand te houden en dat kan van invloed zijn op het vestigingsgedrag van internationaal opererende bedrijven in Nederland.

Uit het onderzoek van Decisio naar de economische betekenis van Schiphol dat ik op 10 januari 2019 aan de Tweede Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 31 936, nr. 710) blijkt dat de aanwezigheid van Schiphol een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor internationaal opererende bedrijven is. Deze rol is er, maar is echter lastig te isoleren van andere vestigingsplaatsfactoren en is daarom niet meegenomen in werkgelegenheidscijfers. Met een krimp van Schiphol en het daarmee gepaard gaande verlies van de hubfunctie neemt de betekenis van Schiphol voor het vestigingsklimaat af.

Wat het rapport van Royal HaskoningDHV betreft, verwijs ik naar de beantwoording van de Kamervragen over dit rapport van de leden Schonis en Paternotte (beiden D66) van 19 december 2019 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1363). Daarin heb ik er onder andere op gewezen dat het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in 2018 in het rapport «Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor» inzichtelijk heeft gemaakt voor welke bestemmingen de trein een kansrijk alternatief zou kunnen zijn voor het vliegtuig. Op basis hiervan werk ik samen met partijen uit de spoor- en luchtvaartsector aan een actieplan ter versterking van de internationale trein en van de interactie tussen trein en vliegtuig.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga