

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3218

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht dat de MKBA voor de groei van Schiphol niet voldoet aan de daarvoor door de Kamer vastgestelde criteria en aantoonbare onjuistheden bevat* (ingezonden 7 augustus 2018).

Antwoord van Minister **Van Nieuwenhuizen Wijbenga** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 14 september 2018).

Vraag 1

Kent u het artikel «Vlag, volkslied, vliegveld; de toekomst van Schiphol»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Onderschrijft u de stelling van onderzoeker Walter Manshanden dat de luchtvaart niet behoort tot de sectoren die goed verdienen of gezond te noemen vallen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

De in de vraag genoemde stelling wordt in het artikel niet expliciet genoemd. In algemene zin kan worden gesteld dat de financiële resultaten in de luchtvaart onder meer per periode, segment en geografische markt variëren.

Vraag 3

Onderschrijft u de stelling van onderzoeker Walter Manshanden dat het een grote fout is om te denken dat de economische groei in Nederland wordt veroorzaakt door de luchtvaart en dat de luchtvaart juist toeneemt door de stijgende welvaart? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Uiteraard is het niet zo dat alle economische groei in Nederland wordt veroorzaakt door de luchtvaart. De luchtvaart- en luchthavenactiviteiten in Nederland en het uitgebreide internationale netwerk van verbindingen vanaf Schiphol naar economisch belangrijke regio's in de wereld leveren echter wel

¹ De Groene Amsterdammer, 1 augustus 2018 (<https://www.groene.nl/artikel/vlag-volkslied-vliegveld>).

een belangrijke bijdrage aan de economie van ons land. Daarbij gaat het om werkgelegenheid en toegevoegde waarde van die activiteiten, maar er zijn ook substantiële welvaartseffecten voor reizigers en bedrijven die via directe verbindingen en frequent naar een groot aantal bestemmingen in de wereld kunnen vliegen. Naast andere voordelen die ons land biedt draagt dat bij aan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor bedrijven. Er is een wisselwerking tussen het routenetwerk van een luchthaven en de economische ontwikkeling van een regio en dit werkt twee kanten op. Uit onderzoeken² is gebleken dat de invloed van de economie op de luchtvaart ontwikkelde economieën als Nederland sterker is dan de omgekeerde invloed. Het is dus vooral de economie die een impuls geeft aan de vraag naar luchtvaart en dat leidt weer tot groei van het netwerk van bestemmingen. Daarmee faciliteert het aanbod van luchtvaart de economische groei.

Vraag 4 en 5

Onderschrijft u de stelling van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat er momenteel geen sprake meer is van economische legitimatie voor verdere groei van Schiphol, noch voor een voorkeurspositie van Schiphol binnen het overheidsbeleid, vanuit het rapport *Mainports voorbij*?³ Zo, nee, welke voorwaarden of omstandigheden zijn in uw ogen veranderd? Waarom zien we zo weinig van dit advies terug in het huidige overheidsbeleid dat nog steeds gericht is op groei van de luchtvaart? Kunt u tegenspreken dat de sterke lobby van de luchtvaartsector, KLM en Schiphol in het bijzonder, daarbij een belangrijke rol speelt? Zo ja, hoe?

Antwoord 4 en 5

Allereerst is het goed om te benadrukken dat de Rli niet stelt dat er momenteel geen sprake meer is van economische legitimatie voor verdere groei van Schiphol. De Rli adviseert daarentegen om vast te stellen wat de kritische massa voor een luchthaven of zeehaven is om daadwerkelijk en optimaal voorwaartse economische effecten te creëren en bij te dragen aan het vestigingsklimaat.

Tevens stelt zij dat de haven van Rotterdam en Schiphol voor de opgave staan om op andere manieren een hogere toegevoegde waarde te creëren dan door nog verdere volumeverhoging van goederenstromen of aantallen (transfer)passagiers.

Naar aanleiding van het Rli rapport is er een kabinetsreactie door het vorige kabinet naar uw Kamer gestuurd. Hierin is aangegeven dat het kabinet de bepleite samenhang in het advies als ondersteuning van het beleid ziet. Dit wordt onderschreven door het huidige kabinet. Doorzetten van gericht beleid voor de zee- en luchthavens blijft voor het kabinet een belangrijk element in een duurzame ontwikkelstrategie voor Nederland. De mainports vormen een kritische basisinfrastructuur voor een goede bereikbaarheid van Nederland en zijn een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven die bijdragen aan onze toekomstige economische ontwikkeling. Een goede koppeling tussen de mainports, brainport, greenports, de digitale hub en de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren is van cruciaal belang om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Aangezien er meer factoren zijn die bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van Nederland voor vestiging van internationale opererende bedrijven, is het belangrijk de aantrekkingskracht van Nederland integraal te blijven bekijken. Kwaliteiten als de aantrekkelijkheid van de woonomgeving worden belangrijker. In het kader van de Luchtvaartnota zal bezien worden wat een optimale mix kan zijn vanuit een brede benadering van welvaart. Het kabinet blijft via de verschillende trajecten inzetten op een verdere versterking van deze ruimtelijk economische samenhang. Daarbij worden alle relevante belangen van betrokken partijen (sector, bewoners, milieu, economie etc.) zorgvuldig gewogen.

² Zie o.a. ESPON (2013) *Airports as drivers of Economic Success in Peripheral Regions*. ESPON & Department of Sciences for Architecture (DSA), University of Genoa.
CE Delft (2013) *The economics of airport expansion*, Delft.

³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juli 2016 (<https://www.rli.nl/publicaties/2016/advies/mainports-voorbij>).

Vraag 6

Onderschrijft u de conclusie uit het artikel dat de interne beleidsdiscussie over de toekomst van Schiphol in een aantal scenario's in het voorjaar van 2018 naar buiten is gebracht als «Verkenkende maatschappelijke kosten-batenanalyse beleidsalternatieven luchtvaart»⁴ en daarmee gepromoveerd werd tot een officieel document ter ondersteuning van de politieke discussie in de Kamer, terwijl voor een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) heel andere eisen gelden? Zo ja, komt er nog een volledige MKBA? Zo nee, welke status heeft dit stuk?

Antwoord 6

De Verkenkende MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart is opgesteld in aanloop naar de kabinetsformatie. Het betreft geen MKBA voor een formeel beslistmoment, maar een verkenning die op hoofdlijnen inzicht geeft in de kosten en baten van een ruime bandbreedte aan alternatieven voor de ontwikkeling van Schiphol in combinatie met regionale luchthavens. Deze studieresultaten zijn gepubliceerd omdat ik hecht aan transparantie en zoals aangegeven in mijn brief van 25 april 2018 (Kamerstuk 29 665, nr. 287) kunnen de inzichten worden betrokken bij de advisering en besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol.

Verder wil ik aangeven dat ik ten aanzien van de toekomst van de Luchtvaart aandacht zal hebben voor de balans tussen *people, planet, profit*. Zo zal ik in het kader van de Luchtvaartnota alle relevante aspecten in beeld brengen, inclusief klimaateffecten zoals de uitstoot van CO₂. Dit zal de basis vormen voor besluitvorming. Ik wil u hiervoor verwijzen naar mijn brief van 22 juni 2018 (Kamerstuk 31 936, nr. 491). Zie voorts het antwoord op vraag 9.

Vraag 7

Kunt u uitgebreid reageren op de constatering dat er in de MKBA voor de groei van Schiphol aantoonbare onjuistheden zitten en deze verkenkende MKBA bovendien niet voldoet aan de criteria die de Kamer daaraan heeft gesteld? Kunt u voor eens en voor altijd alle onduidelijkheden wegnemen?

Antwoord 7

De Verkenkende MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart is opgesteld op basis van kengetallen en om op hoofdlijnen inzicht te bieden in de kosten en baten van een aantal mogelijke alternatieven voor de ontwikkeling van Schiphol en regionale luchthavens. De auteur van het artikel concludeert dat er in de verkenkende MKBA gebruik wordt gemaakt van onjuiste CO₂-prijzen en een onjuiste discontovoet. Zoals in de verkenkende MKBA aangegeven is voor de waardering van de CO₂-uitstoot gebruik gemaakt van een vereenvoudigde benadering en is aangesloten bij de uitgangspunten van het luchtvaartprognosemodel dat ten grondslag ligt aan de WLO-scenario's. Dit model maakt gebruik van EU ETS-prijzen. Daarmee is zoals vermeld in het onderzoeksrapport afgeweken van de efficiënte prijzen die in het Handboek Milieuprijzen 2017 zijn gepubliceerd. Met de efficiënte prijzen hebben de onderzoekers een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waaruit bleek dat de nieuwe CO₂-prijzen uit het handboek het teken van het saldo van kosten en baten en de hoofdconclusies van het rapport niet doen veranderen. Ten aanzien van de gehanteerde discontovoet verwijs ik naar het antwoord op vraag 9.

Vraag 8

Snapt u dat veel mensen geen idee meer hebben wie ze moeten geloven als het gaat om de luchtvaartsector? Erkent u dat dit een groot probleem is voor het voeren van een effectief luchtvaartbeleid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Mensen moeten op de overheid kunnen vertrouwen. In mijn brief van 22 juni 2018 over de participatieaanpak voor de Luchtvaartnota en Luchtruimherziening (Kamerstuk 31 936, nr. 491) heb ik daarom aangegeven hoe ik de komende periode toe wil werken naar besluitvorming op verschillende luchtvaartdossiers. Met een brede participatieaanpak en het opstellen van een

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 290.

gezamenlijke kennisbasis in samenwerking met kennisinstellingen heb ik er vertrouwen in te komen tot een zorgvuldig proces en transparante besluitvorming.

Vraag 9

Klopt het dat de kosten voor de klimaatimpact van de luchtvaart tot wel een factor drie te laag zijn berekend? Zo nee, hoe zit het dan? Wat is uw boodschap daarbij aan de maatschappij, zowel die in het hier en nu als die van de toekomst en in het buitenland?

Antwoord 9

De waardering van de klimaateffecten is gevoelig voor de discontovoet die wordt gehanteerd. In de Verkennende MKBA beleidsalternatieven Luchtvaart is een discontovoet van 4,5% gebruikt. De Werkgroep Discontovoet⁵ schrijft in haar rapport uit 2015 voor om in een MKBA standaard een discontovoet te gebruiken van 3%. In afwijking hiervan adviseert de Werkgroep Discontovoet voor publieke fysieke investeringen met substantiële vaste kosten (bijvoorbeeld infrastructuur) een discontovoet van 4,5 procent vanwege de hogere onzekerheden. Omdat voor een verdere ontwikkeling van de luchtvaart grote infrastructurele investeringen nodig zijn, is door Decisio gekozen voor een discontovoet van 4,5%. Omdat in het rapport staat dat deze hogere discontovoet geldt voor zowel de kosten als de baten hebben de onderzoekers ook voor de klimaateffecten de discontovoet van 4,5% gehanteerd. Achteraf kan worden geconstateerd dat de externe effecten, zoals het klimaateffect, met een discontovoet van 3% hadden moeten worden gewaardeerd. Met een discontovoet van 3% zou de waardering van de klimaateffecten volgens Decisio een factor 2 – 2,3 hoger uitvallen. Overigens zou dit (ook in combinatie met toepassing van efficiënte prijzen) niet leiden tot een ander teken van de MKBA-saldi van de beleidsalternatieven die zijn doorgerekend en andere hoofdconclusies van het rapport. In de Luchtvaartnota zal ik zorgdragen voor een gedegen wijze om de klimaateffecten in lijn met de daarvoor geldende richtlijnen weer te geven. Daarom, maar vooral omdat de hoofdconclusies niet wijzigen, wordt deze verkennende MKBA niet aangepast.

Vraag 10

Erkent u dat de geloofwaardigheid van de overheid op het spel staat wanneer er geen actieve rem wordt gezet op de luchtvaartsector, die zichzelf zeker niet aan banden zal leggen, in tijden waarin van bijna alle andere sectoren grote klimaatinspanningen worden verwacht? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Luchtvaart maakt op verschillende manieren onderdeel uit van het klimaatbeleid; zowel mondiaal (o.a. CORSIA, CO₂ standaard), Europees (o.a. EU ETS, *Single European Sky*, onderzoek en innovatie) als nationaal (o.a. bevorderen duurzame brandstoffen, luchthavens). De luchtvaartsector moet ook bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs. Dat dit vanwege het internationale karakter van de luchtvaart vooral gebeurt via sectorale doelstellingen in plaats van via nationale doelstellingen betekent niet dat luchtvaart is vrijgesteld. Ook in het kader van het nationale klimaatakkoord worden de komende maanden afspraken gemaakt over luchtvaart. Hiertoe bestaat een speciale Luchtvaarttafel, die onderdeel uitmaakt van de Mobiliteitstafel.

Vraag 11

Deelt u de mening dat wat ooit een goed idee leek, dat niet voor eeuwig hoeft te zijn? Erkent u, net als TNO en de Erasmus Universiteit Rotterdam in hun studie «Van mainport naar wereldstadhaven»⁶, dat het mainportbeleid daar een mooi voorbeeld van is? Zo nee, waarom niet?

⁵ Werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van CPB, PBL, DNB, zes ministeries en 4 onafhankelijke experts. Ingesteld in september 2014 om het kabinet te adviseren.

⁶ TNO en Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 2010 (<https://mkb-mainports.hva.nl/Bibliotheek/2010/2010-Van-mainport-naar-wereldstadhaven-Kuipers.pdf>).

Antwoord 11

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 4, waar is aangegeven dat het doorzetten van gericht beleid voor de zee- en luchthavens voor het kabinet een belangrijk element blijft in een duurzame ontwikkelstrategie voor Nederland. De mainports vormen een kritische basisinfrastructuur voor een goede bereikbaarheid van Nederland en zijn een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven die bijdragen aan onze toekomstige economische ontwikkeling. Een goede koppeling tussen de mainports, brainport, greenports, de digitale hub en de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren is van cruciaal belang om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Het mainportbeleid is niet primair gericht op volumegroei, maar op selectieve ontwikkeling, dus verkeer dat het netwerk versterkt en bijdraagt aan de economie. Ook zal in de Luchtvaartnota ingegaan worden op de balans tussen het belang van de mainport en de kwaliteit van de leefomgeving om zodoende de aantrekkingskracht van Nederland voor internationale bedrijfsvestiging te optimaliseren.

Vraag 12

Kunt u reflecteren op de sterk uiteenlopende werkgelegenheidscijfers, zoals destijds berekend door Regioplan en Decisio en zoals de in opdracht van Schiphol en KLM berekende cijfers door McKinsey en Boston Consultancy Group (BCG)?

Antwoord 12

Berekende werkgelegenheidscijfers worden sterk beïnvloed door de aanpak en de reikwijdte van het onderzoek. Een onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op de directe en/of indirecte bijdragen aan de werkgelegenheid of alleen op het aantal werkzame personen op het Schiphol areaal.

Vraag 13

Erkent u dat het onwenselijk is dat de Actieagenda Schiphol cijfers bevat die werden geschat door de huisconsultants van belanghebbenden, zijnde Schiphol (McKinsey) en KLM (BCG)? Zo nee, waarom niet? Wat is uw inzet om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen?

Antwoord 13

De in de Actieagenda Schiphol genoemde cijfers zijn overgenomen uit diverse openbare bronnen. Daarbij zijn ook de nuanceringen en beperkingen bij deze cijfers vermeld.

Vraag 14

Wat vindt u van de vergelijking van onderzoeker en adviseur Floris de Haan die de huidige fase van Schiphol en KLM vergelijkt met het boren naar steeds kleinere gasbellen?

Antwoord 14

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 11.

Vraag 15

Onderschrijft u de stelling dat Schiphol ook met aanzienlijk minder verbindingen voldoende verknoopt is met de rest van de wereld? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15

Het huidige netwerk van (inter)continentale, frequente, verbindingen is van groot belang voor onze economie en aantrekkelijkheid als vestigingsplaats. Het blijft van groot belang dat Schiphol goed (met directe vluchten en met voldoende frequenties) is verbonden met alle belangrijke economische centra in Europa en de rest van de wereld. In het kader van de Luchtvaartnota wordt onderzocht wat een optimale balans kan zijn voor de toekomst van de luchtvaart vanuit een brede afweging van welvaartsaspecten.

Vraag 16

Erkent u dat een stijging van de ticketprijzen onvermijdelijk is, aangezien het niet doorberekenen van de daadwerkelijke schade van de luchtvaart maatschappelijk onhoudbaar is vanwege de negatieve impact op het milieu en de volksgezondheid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16

Indien alle externe effecten van de luchtvaart volledig zouden worden geïnternaliseerd in de prijs, zouden de ticketprijzen hoger zijn dan nu. Datzelfde geldt voor de prijzen die thans worden gehanteerd voor het gebruik van andere vervoersmodaliteiten. Het kabinet kiest ervoor om de negatieve externe effecten van de luchtvaart tegen te gaan door een combinatie van maatregelen. Hierbij kunt u denken aan normen voor geluid en luchtkwaliteit rondom luchthavens en maatregelen die de uitstoot en hinder beperken. Verder betaalt de luchtvaartsector voor CO₂-uitstoot onder het EU ETS en per 2021 via het mondiale CO₂ compensatie- en reductiesysteem (CORSIA). In het regeerakkoord staat het voornemen van het kabinet om per 2021 een belasting op luchtvaart in te voeren. Over de exacte vormgeving hiervan zal nog met uw Kamer gesproken worden.

Vraag 17

Onderschrijft u de stelling van onderzoeker Menno de Pater dat de groei van Schiphol en het openen van Lelystad Airport mede daarom niet nodig zijn, aangezien stijgende prijzen voor vliegtickets voor dalende passagiersaantallen zullen zorgen ten faveure van meer duurzame vervoersmiddelen zoals de trein en de bus? Zo nee, waarom niet? Zou u dat een wenselijke ontwikkeling vinden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

Indien prijzen voor vliegtickets stijgen, wordt vliegen ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten financieel minder aantrekkelijk. Voor de aantrekkelijkheid van vervoersmodaliteiten spelen echter ook andere factoren een rol, zoals reistijd, frequentie en reisgemak. Dit wordt ook beschreven in het rapport «Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor» van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat uw Kamer 21 juni 2018 heeft toegezonden (Kamerstuk 29 984, nr. 783).

Uit de WLO-scenario's van het CPB en PBL blijkt dat de vraag naar luchtvaart naar verwachting de komende jaren de beschikbare capaciteit zal overtreffen. Voor een selectieve ontwikkeling van Schiphol is capaciteit voor niet-mainportgebonden verkeer nodig op Lelystad Airport.

Vraag 18

Bent u bereid een prijselasticiteitsonderzoek uit te voeren voor wat betreft de prijzen van en de vraag naar luchtvaarttickets? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18

Er zijn in het verleden diverse studies uitgevoerd naar prijselasticiteiten. In het kader van de Luchtvaarnota stel ik, samen met kennisinstellingen, een gezamenlijke kennisbasis op. Daarin zal ik ook aandacht besteden aan dit onderwerp. Mochten daar kennishiaten aan het licht komen dan zal ik een aanvullend onderzoek overwegen.

Vraag 19

Kunt u uitgebreid reageren op de stelling van onderzoeker Walter Manshanden dat de fixatie van uw ministerie op de luchtvaart niet klopt, aangezien de overheid er niet is om specifieke bedrijfsbelangen te beschermen?

Antwoord 19

Het luchtvaartbeleid bestaat onder meer uit het vinden van een balans tussen het faciliteren van luchtvaart ten behoeve van de Nederlandse economie en de wens van consumenten om te reizen aan de ene kant en de belangen van gezondheid, duurzaamheid en milieu aan de andere kant. Dit beleid komt in overleg met uw Kamer tot stand. De Luchtvaarnota die thans in voorbereiding is zal integraal het nieuwe luchtvaartbeleid van dit kabinet gaan

weergeven. Er is en zal geen sprake zijn van het eenzijdig beschermen van bedrijfsbelangen.