

De Luchtvaartnota 2020-2050

21 september 2018

Protest tegen het op luchtvaartgroei gerichte overheidsbeleid

Het LBBL protesteert tegen de groeiende luchtvaart, die zeer schadelijke gevolgen heeft voor het milieu, de leefomgeving en het klimaat. De overheid moet een nieuwe koers kiezen, de luchtvaartgroei stoppen en deze schadelijke impact drastisch verminderen.

De impact op het milieu is te hoog en de begrenzing te ruim

De luchtvaart is decennialang sterk gegroeid, mede als gevolg van het op volumegroei gerichte overheidsbeleid. Om deze groei mogelijk te maken is de zogeheten milieuruimte jarenlang tot aan grenswaarden opgevuld en zelfs opgerekt. Nu loopt het luchtverkeer niet alleen tegen de milieugrenzen op, maar het overschrijdt ook de gebruikelijke maatschappelijke grenzen met ernstige geluidhinder, slaapverstoring door nachtvluchten, aantasting van de gezondheid en externe veiligheidsrisico's. Bij verdere luchtvaartgroei zal deze milieuhinder evenredig toenemen en zich als een olievlek over vrijwel heel Nederland uitbreiden.

Bij metingen blijkt de geluidhinder aanzienlijk hoger uit te vallen dan de geluidberekeningen. De voor burgers zorgwekkende uitstoot van ultrafijnstof is nog niet genormeerd, maar dat maakt het gezondheidsrisico niet minder groot. Onderzoek naar de gevolgen van fijnstof en ultrafijnstof zijn wel bij Schiphol opgestart, maar niet bij alle andere luchthavens. Externe veiligheid is in vergelijking met bedrijven op de grond veel te laag genormeerd (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017).

Op Schiphol zijn de banen in de spitsuren overvol; vanwege de kruisende banen staan de veiligheidsrisico's daar een groei boven 500.000 vliegbewegingen in de weg. Maar ook het luchtruim is meer dan vol: dit blijkt niet alleen uit de toenemende interferentie tussen vliegverkeer van de luchthaven in Rotterdam met dat van Schiphol, maar ook uit het debat over de routing van en naar Lelystad

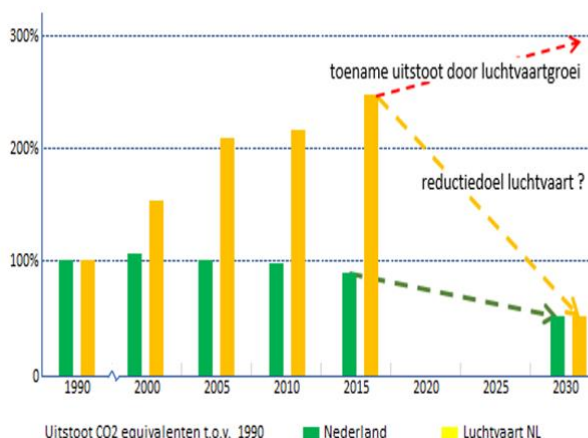
Niet alleen is de milieuhinder te groot, maar ook is de begrenzing daarvan veel ruimer dan voor bewoners tot in de verre omtrek van luchthavens verdraaglijk is. Daarbij zijn verschillende afspraken niet verankerd in wetgeving of er zijn zelfs helemaal geen regels, waardoor handhaving niet mogelijk blijkt. Daardoor ondervinden de bewoners rond de vliegvelden naar verhouding veel meer overlast dan de meeste andere mensen in het land. Hun leefomgeving en gezondheid staan onder zware druk.

De CO₂-uitstoot is te hoog en de reductietaakstelling is te zwak

De nationale CO₂-uitstoot mag sinds 1990 dan wel afgenomen zijn, de uitstoot van in Nederland gebunkerde kerosine is sinds dat jaar maar liefst tweeënehalf keer zo groot geworden. Zie figuur 1. Bij luchtvaartgroei zal deze verder toenemen.

Dit zal de effecten van de nationale broeikasgasreductie ondermijnen waarvoor duizenden organisaties en miljoenen burgers offers moeten brengen. Deze uitzonderingspositie van de luchtvaart is onaanvaardbaar en moet spoedig opgeheven worden. De

Figuur 1. Uitstoot CO₂-equivalenten luchtvaart ten opzichte van de nationale uitstoot



overheid moet de luchtvaart er toe brengen om een gelijkwaardig aandeel te leveren aan de strijd tegen de opwarming.

Protest

De bewonersorganisaties rond de luchthavens in Nederland, verenigd in het Landelijk Bewonersberaad Luchtvaart (LBBL), achten deze aanslag op milieu en klimaat volstrekt onaanvaardbaar en protesteren fel tegen voortzetting van het oude, op luchtvaartgroei gerichte overheidsbeleid.

- Om de impact op milieu en klimaat fors te verlagen moet de luchtvaartgroei stoppen.
- De milieuhinder moet fors minder worden en de bijbehorende milieunormen moeten navenant verlaagd worden. Voorkomen moet worden dat verbeteringen in het milieu naderhand toch weer als zogeheten milieuruimte voor groei gebruikt kunnen worden.
- De uitzonderingspositie op het gebied van broeikasgas-uitstoot moet opgeheven worden, namelijk door de uitstoot van broeikasgassen uit fossiele kerosine aan dezelfde reductiedoelen te onderwerpen als die voor overig Nederland.
- Om milieu en klimaat te sparen moeten zo snel mogelijk de meeste korte vluchten door grondvervoer – vooral treinen – vervangen worden. De daardoor vrijkomende ruimte op de luchthavens mag niet voor andere vluchten gebruikt worden, dit om te voorkomen dat milieu en klimaat nog verder verslechteren.
- De uitzonderingspositie op het gebied van belastingheffing moet eveneens opgeheven worden door eerlijke ticketprijzen in te voeren. Vliegtickets moeten minstens even duur worden als die van het internationaal grondvervoer. Daarnaast moeten - vanwege de veel hogere opwarmeffecten - klimaattoeslagen op vliegen geheven worden.

Verlaat het oude beleid

Tot nu toe is de luchtvaart gegroeid dankzij een overheidsbeleid dat nadrukkelijk op volumegroei van het luchtverkeer gericht was. Daardoor werd niet alleen een gebruikelijke vraaggroei geaccommoderd, maar kon de vraag naar goedkope vrijetijdstreizen nog eens extra gestimuleerd worden door de Low Cost Carriers. Zo is het segment van extreem goedkope vluchten (“pretvluchten”) op Schiphol sinds 2014 met maar liefst *20% per jaar* gegroeid. Indien Schiphol en andere luchthavens na 2020 zouden doorgroeien, zal de low cost sector met zijn hoge omzetgroei de meeste slots naar zich toe trekken en zijn marktaandeel vergroten ten koste van de netwerkmaatschappijen. Gevolg: de maatschappelijke kosten nemen toe, maar de economische baten vrijwel niet. Deze groei zou dan mogelijk zijn als gevolg van de uitzonderingspositie van de luchtvaartsector wat betreft belastingheffing: geen BTW op tickets en geen accijnzen op brandstof.

Er is een treffende gelijkenis met de landbouw in Nederland. Die is volgens minister Schouten vooral gericht op kostenverlaging en productieverhoging. “Dit is in Nederland ten koste gegaan van (...) het milieu. (...) Nu komen we aan het eind van dat systeem” (NOS 8 september 2018).

Het precieze economische nut van deze ongedifferentieerde volumegroei heeft de overheid nimmer concreet geformuleerd. Wel is duidelijk geworden dat luchtvervoer van passagiers ten opzichte van andere economische sectoren weinig meerwaarde biedt en zeker geen motor van de economie is. Het is eerder andersom. Luchthavens hebben niet als doel luchtvaartmaatschappijen te laten groeien. De luchtvaartsector is geen doel, maar slechts middel om het internationaal georiënteerde Nederland optimaal met relevante bestemmingen in de wereld te verbinden.

Het regeerakkoord 2017

De Luchtvaartnota zal het luchtvaartbeleid van het Rijk voor de komende dertig jaar vastleggen. Het regeerakkoord 2017 geeft daaraan met termen als ‘*slim en duurzaam*’ enige richting, maar het bevat nog geen concrete oplossingen voor de hierboven gesignaleerde problemen. Het vermeldt slechts de inzet op een zeer beperkte opbrengst van 200 miljoen euro uit tickettax aan ‘milieumaatregelen

vliegverkeer'. Er zullen echter substantiële oplossingen ontwikkeld moeten worden. Daaraan wil het LBBL een constructieve bijdrage leveren.

De zinsnede *'de sector kan met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte creëren voor groei van het aantal vluchten'* lijkt als voortzetting van oud beleid strijdig met het uitgangspunt *'slim en duurzaam'*. De naar schatting 1% jaarlijkse verbetering in termen van stillere, schonere, zuinigere vliegtuigen legt het af tegen 3% tot 5% jaarlijkse volumegroei luchtvaart. Dit is dan ook geen oplossing voor de gesignaleerde problemen, maar juist een verergering. Dit onderdeel lijkt meer een gunst voor een paar luchtvaartmaatschappijen te zijn dan een macro-economische noodzaak. Er zijn ook andere, minder schadelijke wegen om technologische innovatie te stimuleren, zoals financiële prikkels.

Nieuw beleid in de Luchtvaartnota 2020-2050

Het luchtvaartbeleid dient nu een nieuwe koers te varen om de ontstane problemen voortvarend aan te kunnen pakken en de luchtvaart een betere kwalitatieve ontwikkeling te kunnen bieden.

De Luchtvaartnota moet heldere, concrete beleidsdoelen definiëren en vervolgens de instrumenten benoemen waarmee deze doelen kunnen worden gerealiseerd. Gezien de huidige problemen dienen deze doelen aan te geven hoe de hoge maatschappelijke kosten zoveel mogelijk beperkt zullen worden en welke tot nu toe onbenoemde economische en andere maatschappelijke baten precies beoogd worden.

Forse vermindering van maatschappelijke kosten

Het LBBL dringt aan op het formuleren van concrete, tijdgebonden doelstellingen voor een forse verlaging van maatschappelijke kosten van het luchtverkeer op en rond Nederlandse luchthavens:

- *De luchtvaartgroei moet vanaf 2020 gestopt worden.*
Een forse verlaging van maatschappelijke kosten voortvloeiend uit de impact op milieu en klimaat vereist beëindiging van het beleid van stimuleren en faciliteren van luchtvaartgroei. Dit betekent dat luchthavens niet uitgebreid worden, op alle luchthavens een plafond gelegd wordt op het aantal vliegbewegingen en het vliegen met stillere en schonere vliegtuigen met andere voordelen dan volumegroei beloond wordt. Het toekennen van volumegroei als beloning voor luchtvaartmaatschappijen dient uit het luchtvaartbeleid geschrapt te worden. De minister van I&W heeft de Tweede Kamer (en daarmee de bewoners) het volgende toegezegd dat "er is en zal geen sprake zijn van het eenzijdig beschermen van bedrijfsbelangen"¹. Dit principe dient in de Luchtvaartnota te worden vermeld, zodat daarmee voorkomen wordt dat de overheid groei van luchtverkeer en luchthavens toestaat die voornamelijk in het belang is van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens.
- *Om de gezondheid en de kwaliteit van leven van omwonenden in een ruime straal rondom luchthavens te beschermen moeten geluidhinder, slaapverstoring door nachtvluchten, uitstoot van (ultra)fijn stof en externe veiligheidsrisico's stapsgewijs worden teruggedrongen.*
Deze verbeteringen dienen in de Luchtvaartnota te worden vastgelegd, op een wijze die SMART² geformuleerd en aan jaartallen verbonden is. Tegelijk moeten de daaraan verbonden milieunormen naar beneden bijgesteld worden. Daarmee wordt het jarenlang gehanteerde principe van "opvullen van milieuruimte" voorgoed verlaten. Dit is hard nodig om de leefomgeving haar kwaliteit terug te geven. Deze afspraken en die over vliegroutes en -hoogten in het gehele land dienen in handhaafbare wetgeving te worden vastgelegd.

¹ IENW/BSK-2018/183601, antwoord vraag 19

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

- *De uitstoot van broeikasgassen uit fossiele kerosine moet in Nederland aan dezelfde concrete, tijdgebonden reductiedoelen worden onderworpen als die voor de nationale mobiliteit. Nederland moet zich er bovendien in Brussel voor inspannen om de Europese luchtvaart aan het Parijse klimaatakkoord te onderwerpen.*

Terwijl de sector mobiliteit flink op CO₂ zal besparen om bij te dragen aan het halen van de Parijse doelstelling, is de luchtvaart daarvan vrijgesteld. Dit is noch houdbaar noch aanvaardbaar met het oog op de klimaatdoelen en het draagvlak daarvoor. Nederland heeft voor zijn kleine thuismarkt een zeer omvangrijke luchtvaart en verbruikt daarmee veel fossiele kerosine. Zo is de uitstoot van CO₂ van de gebunkerde kerosine in Nederland tussen 1990 en 2015 met een factor 2,5 gestegen, terwijl die van geheel Nederland juist is afgenomen (figuur 1 hierboven). Om in 2050 uit te komen op slechts 5% van de uitstoot in 1990 is een zeer hoge jaarlijkse reductie door de luchtvaart in Nederland vereist. De reductie van uitstootrechten die het EU ETS vereist, zal niet toereikend zijn om daaraan te voldoen. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk. Volledig stoppen met fossiele kerosine is op korte termijn nog niet mogelijk, stoppen met het organiseren en aanmoedigen van luchtvaartgroei wel. De meeste alternatieven voor brandstoffen concurreren immers met natuur en voedsel (biobrandstoffen) en elektrisch vliegen is weliswaar voor kleine vliegtuigen geschikt, maar niet voor grotere verkeersvliegtuigen. Een dwingende reductietaakstelling voor het bunkeren van fossiele kerosine is dringend noodzakelijk om duidelijkheid voor de luchtvaartsector te scheppen en overig Nederland te laten zien dat de luchtvaartsector niet uitgezonderd wordt.

De regering maakt zich er momenteel bij lidstaten en in Brussel terecht sterk voor om de Europese klimaatambities te verhogen. Een groeiende EU-luchtvaart zal de effecten daarvan echter tenietdoen. Daarom dient de regering ook te bepleiten dat de luchtvaart in geheel Europa aan de reductie-eisen van het Parijse klimaatakkoord wordt onderworpen. Dat verhoogt de kans op stringente maatregelen door de EU die (in tegenstelling tot CORSIA van ICAO) wel voldoende reductie opleveren.

- *Prijzen van vliegtickets moeten vanaf 2020 substantieel verhoogd worden.*
Substantiële prijsverhogingen van vliegtickets helpen de oneerlijke belastingvoordelen te verkleinen. Ze moeten zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Dit draagt er bovendien aan bij dat de passagiers als vervuilers betalen voor de maatschappelijke kosten die hun vliegreis veroorzaakt. Invoering op Europees niveau van BTW, accijnzen op kerosine en emissiehandel voor de luchtvaart is niet zeker en kan lang op zich laten wachten. Daarom moet het kabinet tijdig eigen prijsmaatregelen nemen. De in het Regeerakkoord vastgelegde beoogde opbrengst van 200 miljoen euro uit de tickettax is veel te laag, omdat de daaruit volgende heffingen per ticket erg beperkt zijn en weinig effect zullen hebben. Zinvoller is om eerst fikse heffingen op tickets vast te stellen, vervolgens de opbrengst te berekenen en deze te bestemmen voor verbeteringen, zoals het hsl-vervoer als alternatief voor vliegen.
- *Korte vluchten moeten waar mogelijk door treinvervoer vervangen worden.*
Een in voldoende mate verhoogde ticketprijs heft het grote prijsverschil op met internationale treintickets.
Treinvervoer is veel minder belastend voor het klimaat dan luchtvaart. Europa beschikt nu al over een uitgebreid spoornet van treinverbindingen die ongeveer dezelfde reistijd en reiscomfort bieden als luchtvervoer. Het kabinet moet dit spoornet vanuit Nederland toegankelijker maken en zich in Brussel inspannen om het verder te laten vergroten.
Per luchthaven moet de overheid steeds in overleg met de sector vaststellen hoeveel korte vluchten door treinvervoer vervangen kunnen worden. De daardoor vrijkomende ruimte op de luchthavens mag niet door andere vluchten gebruikt worden, om nog meer schade aan milieu en klimaat te voorkomen. Eerst dan telt deze maatregel volledig mee in de reductie van CO₂ door de luchtvaartsector. Daarom moeten de plafonds op het luchtverkeer van de luchthavens verlaagd worden in overeenstemming met het aantal opgeheven vluchten.

Sturen op optimale economische en andere maatschappelijke baten

Het LBBL dringt aan op het formuleren van heldere, slimme en selectieve economische en andere maatschappelijke doelen voor verschillende soorten internationaal vervoer van passagiers en vracht van en naar Nederland. Het daarvoor benodigde lucht- en spoorverkeer kan daaruit als middel - niet als doel - afgeleid worden.

- *Geef voorrang aan maatschappelijk noodzakelijk luchtvervoer.*

Binnen de beperkte capaciteit voor luchtverkeer moet een keuze gemaakt worden voor het passagiersvervoer dat noodzakelijk is voor economie en samenleving. Dit omvat vooral het vervoer van zakelijke passagiers, een segment dat ongeveer een kwart van alle passagiersvervoer inneemt. Daarnaast moet er ook plaats blijven voor 'regulier' vervoer van toeristen en vakantiegangers, maar niet voor mensen die extreem goedkoop willen vliegen. Op Schiphol kan vanwege de groeiende thuismarkt de aanvulling door transfers geleidelijk afnemen.

Deze verschuivingen zullen bij heffing van belastingen, accijnzen en tickettaxen en het instellen van een groeistop min of meer vanzelf gebeuren door de stijgende prijzen. Binnen deze nieuwe randvoorwaarden kan de luchtvaartsector blijven innoveren en zich verder kwalitatief ontwikkelen.

Scenario's en maatschappelijke kosten/batenanalyses

Gepubliceerde scenario's voor Schiphol

Het kabinet heeft voor Schiphol in 2018 een verkennende MKBA van Decisio (2018) voor onder andere twee groeiscenario's (*Polder- en Megahub*) en een milieuscenario zonder volumegroei (*Milieuhub*) naar de Tweede Kamer gezonden. In de MKBA van de groeiscenario's zijn fouten gemaakt in de kostenberekeningen. Daardoor wordt de onjuiste indruk gewekt dat de groeiscenario's per saldo gunstiger zouden uitvallen dan het milieuscenario.

Vergelijkende kosten/batenanalyse

Het LBBL dringt aan op onderzoek naar scenario's en kosten/batenanalyses die beter bij de hiervoor genoemde beleidsdoelen passen en een betrouwbare vergelijking mogelijk maken met voortzetting van een gematigd groeibeleid (*Business as Usual*) volgens afspraken aan de Alderstafels. De kosten/batenanalyses dienen in de meest brede zin uitgevoerd te worden door objectieve luchtvaartexperts die niet op voorhand voorstander zijn van luchtvaartgroei en/of nauw verbonden zijn met de luchtvaartsector. Het gaat om volgende scenario's:

- Een of meer nieuwe *milieu/klimaatscenario's* onder een groeistop en conform de bovenstaande doelstellingen, waarin gestreefd wordt naar zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en zo hoog mogelijke baten.
- Vergelijking met een groeiscenario *Business As Usual* voor alle luchthavens. Hierin moeten ook de effecten op de reguliere netwerkcarriers en de economie verwerkt worden, die voortvloeien uit verdringing door een relatief sterk groeiend low cost vervoer. Bovendien is bij deze groei op Schiphol een parallelle Kaagbaan vereist.

Rekenmodel

Onlangs heeft de bij het LBBL aangesloten Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL) op grond van openbare statistische gegevens een rekenmodel ontwikkeld ten behoeve van kwantitatief vooronderzoek naar het hierboven voorgestelde *milieu/klimaatscenario*. De WTL zal hierover een eigen rapport publiceren.