



NAAR HET EINDE VAN DE WERELD

LUCHTVAARTVISIE

APRIL 2020

**Christen
Unie**

‘NAAR HET EINDE VAN DE WERELD’

Luchtvaartvisie

April 2020

Thomas van Arnhem
Thom Hubers

Met medewerking van:

Eppo Bruins
Don Ceder
Gerjan van den Heuvel
Michel Klein
Rick Middel
Laurens Wijmenga

Inhoudsopgave

Deel I - Speerpunten	4
Deel II - Visiedocument	5
1. Inleiding	5
1.1. De Nederlandse luchtvaartsector - introductie.....	5
1.2. Afbakening.....	5
1.3. Doelstelling en leeswijzer	6
2. De luchtvaartsector: een situatieschets	7
2.1. Directe economische waarde.....	7
2.2. Indirecte economische waarde	10
2.2.1. Economische waarde bestemmingennetwerk Schiphol	11
2.2.2. Regionale luchthavens: bereikbaarheid.....	14
2.3. Milieugevolgen en overlast	15
2.3.1. Klimaat.....	16
2.3.2. Lokale milieugevolgen en geluidshinder	18
2.3.3. Spreiding.....	20
2.3.4. Concentratie.....	21
2.3.5. Schiphol op zee	23
2.4. Juridisch kader.....	24
2.4.1. Nederlands wettelijk kader	24
2.4.2. Europees en internationaal recht	25
2.4.3. Soevereiniteitsbeginsel	26
2.4.4. Verordening (EU) 1008/2008	26
2.4.5. Verordening (EG) 95/93	27
2.4.6. Tussenconclusie	27
2.4.7. Inspraak- en beroepsmogelijkheden voor burgers	28
2.4.8. Inspraakmogelijkheden	28
2.4.9. Beroepsmogelijkheden	30
3. De toekomst: innovatie en alternatieve vervoersmogelijkheden	32
3.1. Innovatie.....	32

3.2.	Alternatief vervoer regionale vluchten	33
3.2.1.	Trein	33
3.2.2.	Bus	34
3.2.3.	Auto	35
4.	Normatief kader	37
4.1.	De intrinsieke waarde van mobiliteit	37
4.1.1.	Internationale mobiliteit in de Bijbel	37
4.1.2.	In verbinding	38
4.1.3.	Hypermobiliteit	39
4.2.	De economische waarde van luchtvaart	40
4.2.1.	Het Rijnlandse model	40
4.2.2.	Waarde en welzijn	41
4.2.3.	Groei als status quo	42
4.2.4.	Marktfalen in ticketprijzen rechtvaardigt overheidsingrijpen	42
4.3.	Mobiliteit en duurzaamheid	43
4.3.1.	Rentmeesterschap	44
4.3.2.	Duurzaamheid	45
4.4.	Waardevolle innovatie	46
4.4.1.	Innovatie als waarde	46
4.4.2.	Gezonde luchtvaartinnovatie: casus elektrisch vliegen	48
4.5.	Immateriële waarde luchtvaart	49
5.	Politieke vertaling	51
5.1.	Het einde van de wereld	51
5.2.	Groei in balans	52
5.2.1.	Economie	52
5.2.2.	Technologische vooruitgang	53
5.2.3.	Duurzaamheid	53
5.3.	Uitgangspunten	54
5.3.1.	Uitgangspunt 1: Dienstbare luchtvaart	54
5.3.2.	Uitgangspunt 2: Sturing op ontwikkeling	55
5.3.3.	Uitgangspunt 3: Draagvlak voor luchtvaart	56
5.3.4.	Uitgangspunt 4: Geen hypotheek op de toekomst	57

Deel I - Speerpunten

Op basis van een doordenking van onze politieke visie op de luchtvaart worden de volgende tien speerpunten gepresenteerd:

1. Groei van de luchtvaart is geen status quo, de overheid dient actief te sturen op de omvang van de luchtvaart. Deze sturing zal gegeven de negatieve externe effecten en de stand van de techniek nu gericht moeten zijn op krimp in plaats van op groei.
2. De CO₂-emissie van de luchtvaartsector dient zowel binnen de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs als het Nederlandse Klimaatakkoord te worden gebracht. Het is essentieel dat ook de CO₂-uitstoot van het vliegverkeer afneemt.
3. Negatieve externe effecten als overlast en milieuschade moeten in de prijs van vliegtickets tot uiting komen, door het invoeren van een (internationale) belasting op kerosine en door het reguleren van het aanbod van slots per luchthaven.
4. Het mainportbeleid waarin de luchtvaart wordt beschouwd als 'groeimotor van de economie' wordt losgelaten.
5. De overheid dient het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen door bestaande regels strikt te handhaven en de visie en ervaring van betrokken burgers zwaarder mee te laten wegen in de besluitvorming.
6. Burgers die getroffen (dreigen te) worden door nieuwe besluiten op luchtvaartgebied moeten de gelegenheid hebben die besluiten aan te vechten bij de bestuursrechter. Laatstgenoemde moet deze besluiten en de onderliggende stukken (waaronder milieueffectrapportages) volledig kunnen toetsen.
7. Op termijn dient al het vliegverkeer in Nederland te worden geclusterd, waardoor een minder groot aantal mensen een meer voorspelbare overlast ondervindt. Burgers die hierdoor te maken krijgen met substantiële (extra) overlast moeten ruimhartig schadeloos gesteld worden.
8. De Nederlandse overheid moet intensief inzetten op de ontwikkeling van alternatieven voor vliegverkeer – vooral de hogesnelheidstrein – en zorgen dat de aantrekkelijkheid van deze alternatieven toeneemt. Dit vereist ook inzet in Europees verband.
9. Veelbelovende technologische ontwikkelingen in de luchtvaart, zoals waterstof-elektrische vliegtuigen en synthetische kerosine, moeten worden gestimuleerd. De milieu- en overlastbesparingen van dergelijke onzekere, toekomstige ontwikkelingen mogen echter niet nu al ingeboekt worden om groei van het vliegverkeer mogelijk te maken.
10. De huidige ontwikkeling waarin burgers en bedrijven steeds kritischer naar hun eigen reisgedrag kijken, is een goede ontwikkeling. Het is een taak van de overheid om bij te dragen aan het maatschappelijke debat over het nut van vliegreizen, zonder te sturen op het niveau van individuele mobiliteitsbeslissingen.

Deel II - Visiedocument

1. Inleiding

1.1. De Nederlandse luchtvaartsector - introductie

De aanleiding voor het schrijven van deze visie is de motie 'Toekomstvisie luchtvaartsector' die is aangenomen op het ChristenUnie partijcongres van 24 november 2018. Hierin spreekt het congres uit dat "de ChristenUnie het komende jaar in gesprek gaat met stakeholders uit het hele land en een duurzame, breed gedragen en toekomstbestendige partijvisie ontwikkelt voor de toekomst van de luchtvaartsector in Nederland". Een overweging van de opstellers van de motie is dat onze verantwoordelijkheid voor de schepping met zich meebrengt dat we ons inzetten voor het terugbrengen van de Nederlandse CO₂-uitstoot met zo'n 80-95% in 2050. Het bestuur heeft in zijn preadvies bij deze motie opgemerkt dat het de oproep van het congres graag oppakt samen met de Tweede Kamerfractie, provinciale fracties en het Wetenschappelijk Instituut. Een werkgroep bestaande uit Thomas van Arnhem, Thom Hubers, ondersteund door Laurens Wijmenga (WI), Eppo Bruins (Tweede Kamerfractie), Don Ceder, Gerjan van den Heuvel (ChristenUnie-fractie Amsterdam), Michel Klein (ChristenUnie-fractie Provinciale Staten Noord-Holland) en Rick Middel (ChristenUnie Haarlemmermeer) is begin 2019 aan het werk gegaan.¹ Een eerste versie van de luchtvaartvisie is in oktober voorgelegd aan een brede groep meelezers². Hun commentaar is verwerkt in de Aanzet Luchtvaartvisie die is gepresenteerd op het ChristenUnie congres van 23 november 2019. Vervolgens is de Aanzet Luchtvaartvisie binnen de partij besproken³ en zijn externe experts⁴ geraadpleegd met als inzet definitieve aanbieding tijdens het voorjaarscongres 2020.

1.2. Afbakening

Waar in dit document wordt gesproken over 'de luchtvaart' en de 'luchtvaartsector' wordt de commerciële burgerluchtvaart aangeduid, inclusief het luchtvrachtvervoer. Het betreft derhalve luchtvaart door commerciële luchtvaartmaatschappijen waarvoor een vliegvergunning (Air Operator Certificate) is verstrekt.⁵ Dit is veruit het grootste deel van de Nederlandse luchtvaart. Uitgezonderd zijn de militaire luchtvaart en lokale vluchten zoals pleziervluchten en rondvluchten. Ook de commerciële helikopter-luchtvaart naar offshore boorplatforms en andere installaties op zee, de

¹ Thomas van Arnhem en Thom Hubers hebben een eerdere versie van deze visie opgesteld voor de masterclass christelijksociaal denken en doen. Laurens Wijmenga heeft vanuit Wetenschappelijk Instituut (WI) meegedacht over de normatieve uitgangspunten, relevante literatuur aangedragen en het proces gecoördineerd.

² Deze groep bestaat uit lokale en provinciale fracties en leden met inhoudelijke expertise op het gebied van luchtvaart.

³ Op 4 maart 2020 is een bijeenkomst gehouden voor de meelezers en leden die zich na de presentatie op het congres hebben gemeld bij het bestuur en de werkgroep. Tevens zijn enkele individuele gesprekken gevoerd.

⁴ Joris Melkert (universitair docent lucht- en ruimtevaarttechniek TU Delft), Paul Peeters (luchtvaartexpert Breda University of Applied Sciences), Geert Boosten (Lector Aviation Management Hogeschool van Amsterdam), Eric Pels (Associate professor Transport Policy Vrije Universiteit Amsterdam) en Martijn Lugten (expert geluidshinder verbonden aan TU Delft en Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions).

⁵ Tweede Kamer 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 31936 nr. 197: 'Vergunningennota luchtvaart'.

ballon en zeppelinluchtvaart, microlight vliegtuigen en zweefvliegtuigen vallen buiten de scope van deze visie.

1.3. Doelstelling en leeswijzer

Het doel van dit document is de wens om een lange-termijn politieke visie op de Nederlandse luchtvaartsector te ontwikkelen. Hoewel de ethische bezinning op de luchtvaart in deze visie centraal staat komen ook de economische, juridische en ecologische aspecten van de luchtvaart uitgebreid aan bod. Deze visie kan als bouwsteen dienen voor de komende verkiezingsprogramma's, zowel lokaal als nationaal. Het opstellen van een meer fundamentele visie betekent ook dat actuele politieke dilemma's – zoals op het moment van schrijven de openstelling van Lelystad Airport – niet centraal staan.

De studie begint met situatieschets van de Nederlandse luchtvaartsector. Feiten en cijfers over de luchtvaartsector spelen een grote rol in het politieke debat. Tegelijkertijd valt op dat er veel onduidelijkheid bestaat over deze feiten en cijfers. Hoeveel werkgelegenheid levert luchthaven Schiphol nu *daadwerkelijk* op? Hoe schadelijk is de luchtvaartsector *nu echt* voor het milieu? Ook wordt ingegaan op de juridische dimensie van de luchtvaartsector. Welke (internationale) regelgeving heeft invloed op de Nederlandse luchtvaartsector? Als een luchthaven voornemens is uit te breiden, welke juridische middelen kunnen omwonenden dan aangrijpen om zich tegen die uitbreiding te verzetten?

Deze luchtvaartvisie beoogt de komende jaren richtinggevend te zijn voor de politieke standpunten van de ChristenUnie op het gebied van de luchtvaart. Daarom is het van belang niet alleen terug te blikken op het verleden maar ook vooruit te kijken naar de toekomst. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op enkele toekomstige ontwikkelingen die invloed hebben op onze luchtvaartvisie. Daarbij wordt onder meer gekeken naar technologische innovaties en alternatieve vervoersmodaliteiten zoals de bus en de trein.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een normatief kader geschetst. Welke christelijk-politieke waarden dienen richtinggevend te zijn voor een lange termijn visie op de Nederlandse luchtvaartsector? Hierbij wordt geput uit eerdere publicaties van de ChristenUnie en haar voorgangers.

Ten slotte worden in hoofdstuk vijf de verschillende lijnen bij elkaar gebracht. In dit hoofdstuk wordt het normatieve kader vertaald naar politieke uitgangspunten en concrete standpunten.

2. De luchtvaartsector: een situatieschets

De Nederlandse luchtvaartsector is belangrijk voor de Nederlandse economie en de Nederlandse samenleving in bredere zin. Hoewel de gemiddelde burger er niet elke dag bij stilstaat, is het bijzonder te noemen dat een klein land als Nederland het thuisland is van een van de grootste luchthavens ter wereld en van een luchtvaartmaatschappij met groot wereldwijd aanzien. Deze sterke luchtvaartsector is niet uit de lucht komen vallen. De afgelopen decennia is de Nederlandse luchtvaartsector fors gegroeid. Het aantal reizigers nam van 11 miljoen in 1985 toe tot 71 miljoen reizigers in 2018. Een groot deel van deze groei is bereikt in de afgelopen vijf jaar. Ook zijn de afgelopen jaren de prijzen van vliegtickets significant gedaald, waardoor het nu voor meer mensen dan ooit mogelijk is met het vliegtuig te reizen.

Deze positieve ontwikkelingen hebben helaas een keerzijde. Het toegenomen aantal vliegbewegingen zorgt voor veel overlast voor omwonenden en soms ook voor mensen op grote afstand van luchthavens. Deze overlast is in de afgelopen jaren al flink toegenomen en er wordt gevreesd voor een verdere toename. Een ander probleem betreft de schade die de luchtvaartsector toebrengt aan het milieu. Reizen per vliegtuig is een van de meest vervuilende wijzen van vervoer. Doordat vliegtrips vaak lang zijn is ook de absolute schade aan het milieu groot. Gelet op de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs dient kritisch te worden gekeken naar de groei die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op economische, ecologische en juridische aspecten van de groei van de luchtvaart.

2.1. Directe economische waarde

In het politieke discours worden vaak economische argumenten aangehaald voor het standpunt dat de Nederlandse luchtvaartsector kwantitatief moet groeien. In deze discussie komen veel uiteenlopende cijfers voorbij. Het is daarbij van belang een onderscheid te maken tussen de zogenaamde directe en indirecte economische waarde van de Nederlandse luchtvaartsector. Bij de directe economische waarde kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bijdrage die de aanwezigheid van luchthavens oplevert voor de werkgelegenheid: het personeel dat feitelijk werkzaam is op de luchthaven, de taxichauffeur die vrijwel uitsluitend ritten van en naar de luchthaven maakt, maar ook de voedselproducent in Utrecht die de maaltijden levert die aan boord van een KLM-vlucht worden genuttigd. De indirecte economische waarde van de luchtvaartsector betreft de bredere bijdrage die de verschillende luchthavens aan de Nederlandse economie leveren. De premisse daarbij is dat een goed internationaal bestemmingennetwerk het (vooral) voor internationale bedrijven aantrekkelijk maakt zich in Nederland te vestigen. Dergelijke bedrijven zijn in Nederland op hun beurt weer goed voor de werkgelegenheid, maar ook voor de staatskas, gezien de belastingen die zij (als het goed is) betalen. In deze paragraaf wordt eerst stilgestaan bij de directe economische waarde van de Nederlandse luchtvaartsector, de indirecte economische waarde komt in paragraaf 2.2 aan bod.

In dit kader is een nuancerende opmerking op zijn plek. Luchtvaart is bij uitstek een internationale vervoersmodaliteit. Luchtvaartmaatschappijen concurreren en werken samen in mondiale allianties. De luchtvaartsector heeft in toenemende mate een globaal karakter, waarbij opkomende economieën in Azië een steeds groter aandeel hebben. Zo is circa de helft van de vraag naar nieuwe

verkeersvliegtuigen afkomstig uit Azië en het Midden-Oosten.⁶ Op intercontinentale trajecten zijn er nauwelijks alternatieve modaliteiten voor de luchtvaart. Op kortere reistrajecten (binnen Europa) ligt dit op termijn wellicht anders, zoals aan de orde komt in paragraaf 3.2. Maar ook op deze trajecten wordt steeds vaker gekozen voor het vliegtuig. Het internationale karakter van de luchtvaart heeft consequenties voor de mogelijkheden van de overheid om deze sector te reguleren. Niet voor niets kent de regelgeving voor de luchtvaart een belangrijke internationale component, zoals aan de orde komt in paragraaf 2.4.

De politieke discussie over de directe economische waarde van de Nederlandse luchtvaartsector spitst zich echter met name toe op *lokale* bijdrage van de luchtvaart, specifiek de economische waarde van Schiphol. Deze wordt uitgedrukt in een geldbedrag en het aantal banen dat Schiphol zou opleveren in de omgeving. Met name de werkgelegenheid die Schiphol zou opleveren is in de afgelopen tien jaar meermaals onderzocht. De uitkomsten van dergelijke onderzoeken verschillen aanzienlijk van elkaar.

Onderzoeksbureau + jaar	Opdrachtgever onderzoek	Uitkomst
Decisio (2015) ⁷	Ministerie van IenW	64.600 banen rechtstreeks gelieerd aan Schiphol, met een toegevoegde waarde van 5,8 miljard euro.
McKinsey en BCG (2011)	Schiphol	75.000 banen rechtstreeks gelieerd aan Schiphol, met een toegevoegde waarde van 8,3 miljard euro. Daarnaast 95.000 banen 'achterwaarts' gerelateerd aan Schiphol met een toegevoegde waarde van 2,7 miljard euro.
Oxford Economics (2011)	International Air Transport Organisation (IATA)	87.000 banen rechtstreeks gelieerd aan Schiphol, met een toegevoegde waarde van 5,4 miljard euro. Daarnaast 51.000 banen 'achterwaarts' gerelateerd aan Schiphol met een toegevoegde waarde van 3,5 miljard euro.
Bureau Louter (2006)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	62.600 banen rechtstreeks gelieerd aan Schiphol, met een toegevoegde waarde van 4,06 miljard euro. Daarnaast 28.600 banen 'achterwaarts' gerelateerd aan Schiphol met een toegevoegde waarde van 1,76 miljard euro.

Deze uiteenlopende uitkomsten zijn op verschillende manieren te verklaren. SEO Economisch Onderzoek heeft de verschillende onderzoeksmethoden, de hantering van verschillende definities en het jaar waarop de analyse betrekking heeft genoemd als mogelijke verklaringen voor de

⁶ Boosten, G. presentatie bijeenkomst luchtvaartvisie, 4 maart 2020.

⁷ Economisch belang van de mainport Schiphol – analyse van directe en indirecte economische relaties, Decisio 2015, <http://decisio.nl/wp-content/uploads/Economisch-belang-mainport-Schiphol.pdf>.

uiteenlopende cijfers over de werkgelegenheid.⁸ Het blijkt bovendien buitengewoon moeilijk om betrouwbare uitspraken te doen over de zogenaamde ‘achterwaartse’ werkgelegenheid; werkgelegenheid die elders wordt gecreëerd doordat een bedrijf elders in het land diensten levert aan Schiphol, maar niet exclusief voor Schiphol werkzaam is.⁹

Daarnaast is het opdrachtgeverschap relevant. De opdrachtgevers van de onderzoeken in bovenstaande tabel hebben belangen en ideologische uitgangspunten die doorwerken in de onderzoeksaanpak. Degenen die oproepen om ‘naar de feiten te kijken’ en experts hun licht te laten schijnen hebben een blinde vlek voor de rol van belangen en ideologische motieven. Juist in de christelijke denktraditie is gewezen op de normatieve geaardheid van wetenschap. Dit denken staat haaks op een logisch-positivistische wetenschapsvisie waarin kennis van ‘objectieve’ empirisch vast te stellen feiten automatisch leidt tot identieke conclusies. De invloed van belangen en normatieve uitgangspunten geldt wellicht in sterkere mate voor beleidsonderzoek en economische voorspellingen, waarbij de bandbreedte voor het hanteren van verschillende premisses en definities immers ruim is.

De belangen van Schiphol en KLM behoeven weinig toelichting. Maar ook aan de zijde van het ministerie is een dergelijk belang aanwezig, gezien de positie die de Staat heeft als aandeelhouder van Schiphol en KLM. Deze belangen doen zich (uiteraard) niet enkel voor bij de genoemde onderzoeken naar economische effecten, maar ook bijvoorbeeld bij onderzoeken die in opdracht van milieuorganisaties worden uitgevoerd naar de CO₂-uitstoot van de luchtvaartsector. Dit gegeven betekent niet dat dergelijke onderzoeken als onbetrouwbaar(der) moeten worden aangemerkt. Wel kan worden geconstateerd dat de uitkomsten van dergelijke onderzoeken sterk onderling verschillen en dat naarmate een opdrachtgever een groter belang heeft bij Schiphol, de gestelde economische waarde van Schiphol hoger uitvalt.

Er is ook onderzoek verricht naar de werkgelegenheid die de regionale Nederlandse luchthavens opleveren, zij het dat het aantal onderzoeken geringer is dan bij Schiphol het geval is. Een voorbeeld is het onderzoek van Ecorys naar economische waarde van Eindhoven Airport. In dit onderzoek geschat dat de luchthaven 1620 directe banen en 430 indirecte banen oplevert en een totale toegevoegde waarde van 119 miljoen euro.¹⁰ In Tevens zou de luchthaven goed zou zijn voor 1295 fte’s aan afgeleide banen met een toegevoegde waarde van 74 miljoen euro.

Een ander voorbeeld is het onderzoek van Decisio en SEO uit 2018 – in opdracht van het departement – naar de economische waarde van Lelystad Airport. De uitgebreide luchthaven Lelystad goed zou zijn voor vele honderden extra banen afhankelijk van de wijze waarop de uitbreiding plaatsvindt.¹¹ Een beknopte second-opinion op dit onderzoek van de Samenwerkende Actiegroepen tegen Laagvliegen

⁸ Burghouwt et al (2017) Economische effecten Schiphol. Over indirecte effecten en de gevolgen van capaciteitsschaarste. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

⁹ Een voorbeeld hiervan betreft de eerder genoemde producent van vliegtuigmaaltijden. Het is evident dat een deel van de productie van dergelijke bedrijven aan de aanwezigheid van Schiphol kan worden toegeschreven, de omvang van dat deel is echter buitengewoon lastig te bepalen.

¹⁰ Ecorys (2018), Eindhoven Airport 2020-2030: marktvrage en economische spinoff, themarapport analysefase Eindhoven Airport na 2019.

¹¹ Decisio en SEO (2018), Verkennende MKBA beleidsalternatieven Luchtvaart.

(SATL) geeft echter aan dat er veel verschillende andere interpretaties mogelijk zijn. SATL schat het aantal extra banen op 60 tot 112,5.¹²

Het voorgaande laat zien dat het lastig is de exacte directe economische waarde van een luchthaven te bepalen. De uitkomsten van verschillende onderzoeken wijzen op niet-eenduidige werkgelegenheidscijfers binnen een flinke bandbreedte.

2.2. Indirecte economische waarde

De economische meerwaarde van Schiphol voor de Nederlandse economie wordt vaak onderbouwd met een verwijzing naar de functie als netwerk-hub van de luchthaven. Een netwerkstructuur met daarin verbindingshubs – schakels die gericht zijn op overstappen – maakt het mogelijk om met een kleiner netwerk veel bestemmingen te verbinden, zonder dat er directe vluchten tussen elke bestemming nodig zijn. Met een overstap zijn daarmee veel plaatsen bereikbaar. Het gegeven dat Schiphol fungeert als hub in het netwerk van KLM en haar partners, zorgt voor een groot aantal bestemmingen dat zonder overstappen bereikbaar is. Dit netwerk is van nut voor het bedrijfsleven dat graag producten en diensten exporteert naar deze bestemmingen. De indirecte economische waarde van een netwerk is niet eenvoudig te meten. De genoemde onderzoeken concluderen dat Schiphol tussen 50.000 tot 200.000 banen (3 tot 18 miljard euro) oplevert. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die er voor kiezen zich in de nabijheid van Schiphol te vestigen vanwege het brede bestemmingennetwerk.

Dit netwerkverkeer wordt door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als “essentieel voor de economisch waardevolle functie van de nationale luchthaven als belangrijke hub in Europa” gezien.¹³ Ook in de Kamerbrief waarin de aankoop van een belang in Air France-KLM werd gemotiveerd, is het publieke belang van het behouden van KLM op Schiphol beredeneerd vanuit deze hubfunctie: “een financieel gezond Air France-KLM met een uitgebreid hub-netwerk op Schiphol [is] voor Nederland van groot belang”.¹⁴

Om de conflicterende belangen rondom luchtvaart en luchthavens te wegen, zal toch een schatting moeten worden gedaan van de indirecte economische waarde van luchthavens. Dat faciliteert de politieke afweging om luchtvaart in Nederland een grotere of kleinere rol te geven. Bij Schiphol spelen deze afwegingen een veel grotere rol dan bij de kleinere Nederlandse luchthavens. Bij discussie rondom deze kleinere luchthavens geldt de bereikbaarheid en zichtbaarheid van een regio als indirecte economische waarde. Eerst wordt de economische waarde van het bestemmingennetwerk van Schiphol besproken, waarna de regionale equivalenten aan de orde komen.

¹² Samenwerkende Actiegroepen tegen Laagvliegen (2019), Second opinion Verkennende MKBA beleidsalternatieven Luchtvaart.

¹³ Tweede Kamer 2018-2019, brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer ‘Selectiviteitsbeleid Schiphol – Lelystad Airport’ 17-01-2019.

¹⁴ Tweede Kamer 2018-2019, brief van de minister van Financiën aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer ‘Aankoop aandelen Air France-KLM’, 26 februari 2019.

2.2.1. Economische waarde bestemmingennetwerk Schiphol

De opkomst van rumoerige straalvliegtuigen aan het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw viel samen met ontwikkeling van het moderne Schiphol. Sinds de opening van de vernieuwde luchthaven in 1967 wordt Schiphol gekenmerkt door gestage groei en bijbehorende discussie rondom kosten (geluidsoverlast) en baten. Begin jaren zeventig werden plannen ontwikkeld voor een vijfde baan (huidige Polderbaan) om de economische ontwikkeling van Nederland te faciliteren en de geluidsoverlast gevende Zwanenburgbaan te ontlasten.¹⁵

Tijdens de economische malaise begin jaren tachtig verschoof de nadruk van het beschermen van economisch zwakke gebieden naar het verder versterken van sterke regio's. Dit leidde tot de ontwikkeling van het concept *mainport* in de vierde nota Ruimtelijke Ordening (1988). De mainports van Nederland, Schiphol en de Rotterdamse haven, zijn knooppunten waar diverse vormen van vervoer samenkomen. Deze mainports moeten de economie en de positie van Nederland als distributieland versterken. Sinds de mainport-gedachte zijn grote bedragen geïnvesteerd in de ontwikkeling en bereikbaarheid van beide mainports.¹⁶

De functie van Schiphol veranderde van publieke infrastructuur naar een onderneming die eigen luchtvaart-gerelateerde activiteiten ontwikkelde, zoals vastgoedexploitatie. Schiphol transformeerde van vliegveld naar luchtvaartstad.¹⁷ In Schiphol Area verrezen hoofdkantoren, hoogwaardige productiefaciliteiten, een World Trade Center, grote parkeerplaatsen en publiek winkelcentrum Schiphol Plaza. Deze activiteiten leverde Schiphol, samen met de haven van Rotterdam, de status op van 'Economische Motor van Nederland'.

Een kleine tien jaar later, in 1997, werd door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid de economische kwaliteit van het mainportbeleid en de aansluitende termen 'Nederland Distributieland' onderzocht.¹⁸ De destijds heersende politieke gedachte was (en is nog steeds) dat infrastructuur economie faciliteert en daarmee een competitief voordeel ontwikkelt ten opzichte van concurrerende economieën. Geïnvesteerd publiek geld zou zich zo terugverdienen door economische groei.¹⁹

Het verband tussen investeringen in publieke infrastructuur en economische ontwikkeling is echter, net als het verband met werkgelegenheid, niet eenvoudig te meten. Het vertalen van micro-economische modellen naar macro-economische concurrentie leidt tot conceptuele problemen.²⁰ Uit een uitgebreide metastudie naar dit effect bleek een correlatie op te treden tussen investeringen in

¹⁵ Lintsen H.W en Schot J.W (2002), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 5. Transport, communicatie*. Stichting Historie der Techniek, z.p. [Eindhoven] / Walburg Pers, Zutphen, pagina 133.

¹⁶ <https://fd.nl/economie-politiek/1158495/de-mainport-mythe>.

¹⁷ Ibid, p. 143.

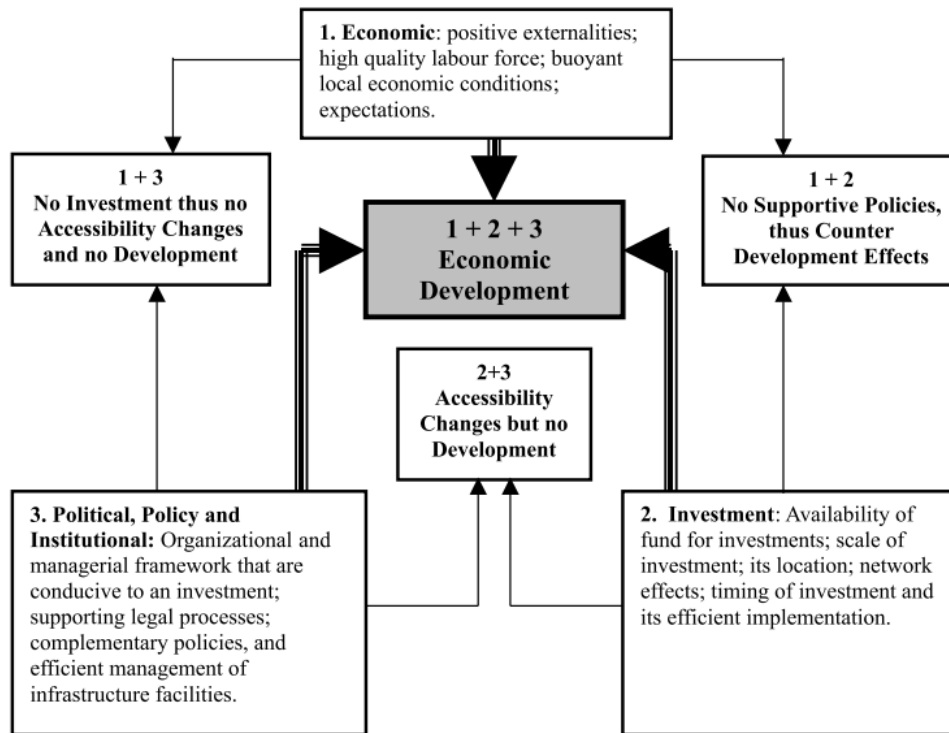
¹⁸ Pols, A.A.J. (1997) *Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie in de Jong, W.M. (red) Volatilisering in de economie*, WRR. Den Haag: SDU uitgevers.

¹⁹ Zoals verwoord door VNO-NCW; "Mede dankzij het sterk innovatieve karakter van onze mainports en de internationale verbindingen die ze bieden, huisvest Nederland duizenden internationaal actieve ondernemingen, verbonden aan het lokale ecosysteem van bedrijven daaromheen."

<https://www.vno-ncw.nl/standpunten/mainports>, geraadpleegd op 11 maart 2020.

²⁰ McQuaid, R. (2003). *The economic debate: theory and practice*. In *Transport and Urban Development* (pp. 69-74). Routledge.

publieke infrastructuurprojecten en economische ontwikkeling, maar over de richting van dit verband bestaan tegenstrijdige conclusies. Het is dus niet altijd te zeggen of economische ontwikkeling de groei van infrastructuur stuwt of andersom. Investerings in mobiliteit kunnen wel een conditie zijn voor verdere groei, maar alleen wanneer mobiliteit een beperkende factor is. Dit komt met name voor in ontwikkelingslanden en in situaties waar mobiliteit de bottleneck vormt voor overige economische groei.^{21,22} Dit verband is bovendien dermate onscherp dat het opnemen van indirecte economische baten in een publieke kosten-baten analyse problematisch is.²³



Conditie voor economische groei (Banister & Berechman, 2001)

Het eerder genoemde onderzoek van de WRR vermeldt verder een aantal onderzoeken naar infrastructurele projecten in omliggende landen waaruit blijkt dat dat bedrijven hun vestigingslocatie eerder vraagvolgend dan infrastructuurvolgend kiezen. Infrastructuur moet worden gezien als een *enabler*, een randvoorwaarde. Verder zijn het belastingklimaat en de prijs van energie belangrijke vestigingsvoorwaarden. Het onderzoek concludeert verder dat een samenhangende visie en afstemming met andere beleidsterreinen mist, dat economisch-strategische belangen worden overschat en dat de notie van *opportunity costs* (opbrengsten van elders investeren) onterecht

²¹ Banister, D., & Berechman, Y. (2001). Transport investment and the promotion of economic growth. *Journal of transport geography*, 9(3), 209-218.

²² Dat dit verband voor ontwikkelingslanden wel aanwezig is wordt door de WRR (1997) verklaard door een S-vormig verband tussen infrastructurele investeringen en economische groei: Op een plek waar niets is, zal de eerste investering voor weinig ontwikkeling zorgen. Een bestaande behoefte leidt daarna tot grotere groei per investering. In een fijnmazige infrastructuur wordt echter minder in een onvervulde mobiliteitsvraag voorzien en zal het economisch rendement per geïnvesteerde euro kleiner en complexer zijn.

²³ Berechman, J. (2003). Transport infrastructure investment and economic development. In *Transport and urban development* (pp. 27-45). Routledge.

ontbreekt bij politici en bestuurders. In een recente terugblik benadrukte de auteur dat economische groei gestuwd kan worden door toegevoegde waarde per eenheid, hightech ontwikkelingsindustrie boekt veel grotere toegevoegde waardes dan doorvoer. Als randvoorwaarde voor bereikbaarheid en export zijn de Rotterdamse haven en Schiphol al groot genoeg.²⁴

In 2016 presenteerde de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) haar advies 'Mainports Voorbij'.²⁵ In de jaren sinds 1997 zijn de cijfers (vliegverkeer, overlast, economie) gegroeid, maar de discussie rondom de indirect economische toegevoegde waarde van Schiphol is onveranderd gebleven. De Rli stelt dat Schiphol en de Rotterdamse haven niet de motor van de Nederlandse economie vormen. Vestigingsklimaatverandering kan alleen worden bereikt wanneer de regering een bredere visie hierop opstelt. Daarin moet de focus worden verlegd van klimaatverbetering door groei naar een blik op wat de minimale kritische massa van volumestromen is om een gunstig vestigingsklimaat te faciliteren. Verder ligt de grootste nadruk op de verschuiving naar digitale infrastructuur. De datahub rondom Amsterdam speelt hier een hoofdrol, maar ook data-gedreven innovatie zoals die zich rond Eindhoven afspeelt is hierin belangrijk. Zolang een kritische massa van (reizigers)volume bereikt blijft, ziet de Rli de groei op Schiphol als resultante van economische groei, en niet als oorzaak. Het advies van de Rli wordt door bewindslieden en topambtenaren terzijde geschoven: "Qua transport en logistiek behoren we tot de top van de wereld."²⁶ Minister Schultz (IenW) benadrukt wel hoe de mainports tegenwoordig in een breder beleidskader een economische rol spelen, maar het investeringsbeleid verandert niet.²⁷

Een onderzoek van SEO Economisch Onderzoek in opdracht van verschillende ministeries beoogt de economische effecten van het eventueel verminderen of verdwijnen van de hubfunctie van Schiphol te voorspellen. Het onderzoek wijst op het feit dat welvaart niet alleen tot uiting komt in bruto binnenlands product (bbp). Het volledig wegvallen van de hubfunctie leidt in dit onderzoek tot een direct negatief effect van 634 miljoen euro op het bbp, minder dan 1%. Andere welvaartseffecten en externe effecten zijn hierin niet meegenomen. Vast staat dat verlies van hubfunctie voor substantieel minder (intercontinentale) vluchten zorgt, met name door een daling van transferpassagiers. Vluchten worden uitsluitend nog uitgevoerd voor de lokale markt.²⁸

De recent opgelaaide discussies waren voor de Rli aanleiding om in 2019 opnieuw een visie te presenteren: 'een andere aanvliegeroute'.²⁹ Het rapport plaatst vraagtekens bij de redenering dat de

²⁴ <https://fd.nl/ondernemen/1159458/het-is-een-complete-illusie-dat-wij-zo-goed-zijn-in-logistiek#>

²⁵ Rli (2016), Mainports voorbij, Den Haag: Rli.

²⁶ Mark Frequin, directeur-generaal bereikbaarheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu noemde het een "Advies van de gemiste kansen. Qua transport en logistiek behoren we tot de top van de wereld. Het buitenland lacht ons geweldig uit met dit advies. Ze zeggen: handig dat jullie wat je nog aan kracht hebt in een putje flikkert en dan iets nieuws gaat bedenken tot 2040. Als we de concurrentie een handje willen helpen doen we dat met dit rapport. Met de titel van het rapport in gedachte: Dit advies snel voorbij."

<https://www.logistiek.nl/distributie/nieuws/2016/07/emeritus-hoogleraar-kraakt-mainportbeleid-overheid-101145796>, geraadpleegd op 11 maart 2020.

²⁷ Tweede Kamer, brief minister van Infrastructuur en Milieu: 'Kabinetsreactie op rli advies mainports voorbij', 5 oktober 2016..

²⁸ SEO (2015) Economisch Belang van de hubfunctie van Schiphol, Amsterdam: SEO.

²⁹ Rli (2019), Luchtvaartbeleid. Een nieuwe aanvliegeroute. Den Haag: Rli.

kwaliteit van het netwerk wordt bepaald door de hoeveelheid aangeboden bestemmingen.³⁰ Netwerkkwaliteit bevat namelijk meer facetten dan het aantal aangeboden bestemmingen. Om hierin meer inzicht te bieden moet de verhouding tussen aankomst-/vertrekkers en transferreizigers inzichtelijk worden gemaakt. Ook verschil in meerwaarde van de diverse aangeboden bestemmingen (en frequentie) verdient verder onderzoek. Ontwikkelingen in de luchtvaartsector die de waarde van een vliegveld met hubfunctie verder nuanceren zijn de toename van *point-to-point* vliegen, *self hubbing* en *self connecting*.

Decennialang zijn pogingen gedaan de indirecte economische effecten van internationale luchtvaart in kaart te brengen. Het voornaamste obstakel hierbij is het bepalen van de richting: leidt een beter bestemmingsnetwerk tot een betere concurrentiepositie of leidt een sterke economie tot een grote luchthaven? Een luchthaven is een randvoorwaarde voor een concurrerende economie, maar dat extra investeringen (in de vorm van geld of negatieve externe effecten) via bestemmingen leiden tot een betere concurrentiepositie is onzeker. De vanzelfsprekendheid waarmee sinds de introductie van het mainportbeleid voorrang wordt gegeven aan ontwikkeling en groei van Schiphol is daarmee gezien vanuit de indirecte economisch toegevoegde waarde moeilijk te verdedigen.

2.2.2. Regionale luchthavens: bereikbaarheid

Nederland kent naast Schiphol een aantal regionale luchthavens. Verder zijn er kleinere regionale luchthavens zoals Teuge, Enschede, Hilversum, Hoogeveen, Kempen/Budel en de vliegvelden op de Waddeneilanden. Het gaat dan om de kleinere luchthavens voor gemotoriseerd vliegverkeer, sportvliegvelden en heliplatforms. Provincies zijn in beginsel verantwoordelijk voor deze regionale luchthavens. Voor regionale luchthavens van nationale betekenis stelt de rijksoverheid besluiten vast. Het gaat hierbij om de luchthavens Lelystad, Eelde, Maastricht, Rotterdam-Den Haag en Eindhoven (dit is formeel een militaire luchthaven).

Ook voor de regionale luchthavens geldt dat de indirecte economische waarde een rol speelt in de afwegingen rondom de ontwikkeling ervan. Groningen Airport Eelde wordt bijvoorbeeld expliciet gepositioneerd als instrument om de bereikbaarheid van de regio te versterken, indirect worden hiermee economische clusters ondersteund.³¹ Voor Maastricht Aachen Airport wordt een vergelijkbaar effect genoemd.³²

De indirecte economische effecten van een (regionale) luchthaven kunnen worden ingedeeld in achterwaartse en voorwaartse indirecte effecten.³³ Indirecte achterwaartse effecten ontstaan door het leveren van producten en diensten aan de bedrijvigheid op het vliegveld zelf. Voor het berekenen hiervan worden de directe effecten vermenigvuldigd met 0,2 – 0,5. De voorwaartse effecten zijn de

³⁰ De gangbare redenering bij Schiphol en het ministerie van I&W is dat inperking van het aantal reizigers directe invloed heeft op het aantal aangeboden bestemmingen en dat dit de netwerkkwaliteit van Nederland dusdanig zal aantasten dat de Nederlandse economie hierdoor beschadigd wordt.

³¹ Groningen airport Eelde (2013), Werelden Verbinden.

³² E'til (2014) Het economisch en maatschappelijk belang van Maastricht Aachen Airport.

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/12/02/bijlage-2a-en-2b-rapport-economische-onderbouwing-en-notitie-bedrijfseconomische-haalbaarheid/bijlage-2a-en-2b-rapport-economische-onderbouwing-en-notitie-bedrijfseconomische-haalbaarheid.pdf>

effecten die voortvloeien uit het gebruik van de luchthaven. Hieronder worden bijvoorbeeld bereikbaarheid en vestigingsaantrekkelijkheid verstaan. Deze effecten zijn moeilijk kwantificeerbaar.

Zoals Schiphol de economische motor van Nederland is, zo is het doel van regionale luchthavens vaak om regionale economische versterking te bieden. Dit kan gerealiseerd worden wanneer rekening wordt gehouden met vijf elementen: 1. Positionering van de luchthaven, 2. Ambities en doelstellingen, 3. Producten- en dienstenpakket, 4. Effectieve marktbenadering, 5. Economische meerwaarde.³⁴ De eerste vier elementen beïnvloeden uiteindelijk de economische meerwaarde. Hieruit valt te concluderen dat de economische indirecte effecten op regionaal niveau sterk afhankelijk zijn van de door de luchthaven geboden waarde. Hier spelen vanzelfsprekend bestemmingennetwerk en frequentie een rol, maar ook terminalkwaliteit, doorlooptijden, omvang van het verzorgingsgebied en nabijheid van concurrerende luchthavens zijn van belang.

In het aanbod van een luchthaven spelen ook budgetmaatschappijen een rol. Met name Ryanair vestigt zich graag op kleinere vliegvelden, onder meer vanwege lagere turnaround-tijden.³⁵ Het grillige verloop van het al of niet vestigen van een budgetmaatschappij op een regionaal vliegveld bemoeilijkt kwantitatieve inschattingen nog verder.

Kortom, regionale luchthavens kunnen een positieve bijdrage leveren aan de omliggende economische omstandigheden, mits de geografische ligging zich er voor leent en de ontwikkeling van een producten- en dienstenpakket in samenwerking met de regio plaats vindt. De positieve bijdrage moet verder in verhouding staan tot de te investeren middelen. Zo zijn in Groningen Eelde keer op keer forse investeringen gepleegd, onder andere in een baanverlenging in 2013 die niet heeft geleid tot extra vliegverkeer.

2.3. Milieugevolgen en overlast

In dit hoofdstuk over feiten en cijfers kunnen milieugevolgen niet ontbreken. De begrenzing aan de groei van luchtvaart wordt deels gevormd door normeringen, deze zijn gebaseerd op een maximumhoeveelheid van uitstoot en overlast. Naast deze rekenmethoden zijn er nog de statistieken over klachten. Er zijn cijfers over berekende, gemeten en ervaren geluidslast en ook de gezondheids- en klimaateffecten van emissies spelen een grote rol. Elk van de thema's waarin milieugevolgen optreden is onderwerp van discussie en een grote hoeveelheid onderzoeken en rapporten. Dit hoofdstuk inventariseert de gangbare meetmethoden en conclusies en biedt aanknopingspunten voor het vergelijken van deze invalshoeken. Onderstaande inventarisaties zijn echter geen uitputtende studies of sluitend bewijs.

Eerst wordt de invloed van luchtvaart op het klimaat in kaart gebracht. Daarna worden de lokale milieugevolgen onderzocht. Afsluitend wordt een overzicht gepresenteerd van feiten en cijfers rondom geluid en geluidsoverlast.

³⁴ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Luchthavenbundel.pdf>, pagina 23.

³⁵ Fletcher, C. (2013) Low cost, maar tegen welke prijs. Soest: Hestia Communicatie.

2.3.1. Klimaat

De invloed van luchtvaart op het klimaat moet vooral gezocht worden in de uitstoot van broeikasgassen. Het meest in het oog springende onderdeel hiervan betreft de emissie van CO₂. De aandacht voor CO₂-uitstoot is sterk vergroot sinds het klimaatakkoord van Parijs uit 2015, dat beoogt de opwarming van de aarde te beperken tot anderhalve graad Celsius. De verbranding van kerosine zorgt voor CO₂-uitstoot. CO₂ is volgens het IPCC een van de belangrijkste veroorzakers van het broeikaseffect en is dus een significante oorzaak van de opwarming van de aarde.

Er zijn verschillende methoden om de CO₂-uitstoot van luchtvaart in Nederland te berekenen. Allereerst is hier de afbakening van belang. Een vlucht van Amsterdam naar New York vindt slechts voor een klein deel boven Nederland plaats en grotendeels boven internationale wateren. De plaats van de uitstoot is dus een belangrijke factor. De verhouding tussen binnen- en buitenlandse vliegmijlen verschilt vervolgens per land. Om de uitstoot enigszins internationaal vergelijkbaar te maken zou vervolgens gefocust kunnen worden op slechts starts en landingen per land. De mijlen daartussen worden dan weg gefilterd. Het deel van een vlucht dat meegerekend wordt, is dus een andere variabele. Uiteindelijk wordt de CO₂-uitstoot veroorzaakt door de verbranding van kerosine. Sommige partijen rekenen dus met de uitstoot per verkochte liter kerosine in een bepaald land.

Luchtvaart bestaat niet alleen uit vluchten. Vliegvelden, terminals en landzijdige operaties verbruiken ook energie. Bij het berekenen van uitstoot door de luchtvaartsector kan dus de operatie op de grond, de operatie in de lucht of beide worden meegerekend. In onderstaande tabel zijn enkele recente rapporten opgenomen waarin de CO₂-uitstoot van luchtvaart wordt berekend. De gebruikte afbakening bepaalt voor een groot deel het uitkomstcijfer.

Klimaatcompensatie

Klimaatcompensatie houdt in dat op de internationale open markt voor emissies-reducties certificaten gekocht kunnen worden van projecten die emissies reduceren maar economisch zelf niet sluitend rendabel zijn. De kosten van het certificaat bedragen de kosten van dat tekort (zeg bijvoorbeeld 10% verlies op de exploitatie van een windpark) gedeeld door alle emissiebesparingen die het hele project oplevert ten opzichte van gemiddelde netstroom van het land waar het gebouwd wordt. Het is van belang dat het tekort “hard” is en dat geen certificaten uitgegeven worden voor een project dat toch al gerealiseerd zou zijn. Deze additionaliteit wordt met controles bewezen. Helaas zijn bij de meeste certificaten de financiële cijfers geheim (bedrijfsgevoelig) en is niet transparant of de controle goed is uitgevoerd. Zonder additionaliteit kan men niet spreken van compensatie. Een ander probleem van klimaatcompensatie is de berekening van de netto emissiebesparing van het project. Volgens een recent EU rapport is slechts 2% van onderzochte 5700 projecten de financiële bijdrage van certificaten additioneel en de emissiebesparing op de juiste manier berekend.³⁶ In de luchtvaart wordt klimaatcompensatie als een tijdelijke korte-termijn ‘oplossing’ gezien. Maar gezien het bovenstaande is het vooral een manier om het ‘geweten’ te sussen van reizigers en bedrijven. Bovendien zijn de kosten per ton laag door. Veel compensatierechten worden voor minder dan €10/ton CO₂ verkocht

³⁶ Cames, M. et al (2016). How additional is the clean development mechanism. *Analysis of application of current tools and proposed alternatives*. Oeko-Institut EV CLIMA. B, 3.

terwijl in gesloten Europese emissiehandelssysteem de prijs inmiddels boven de €26,50/ton CO₂ staat en bovendien een stijgende lijn vertoont. Klimaatcompensatie heeft mogelijk zelfs een averechts effect doordat het de prikkels om zelf emissies te verminderen reduceert.

Rapport	Variabelen	CO ₂ -uitstoot
CBS ³⁷	Nederlandse vluchten naar buiten. Incl. binnenlandse vluchten. Exclusief buitenlandse maatschappijen.	2017: 13 megaton CO ₂ (totale CO ₂ -uitstoot Nederland 2017: 163 megaton)
NEa ³⁸	Maatschappijen die in Nederland deelnemen aan EU ETS. Vluchten met start en landing binnen Europa.	2018: 2,8 megaton CO ₂ (totale CO ₂ -uitstoot Nederland 2018: 161 megaton)
PBL ³⁹	Brandstofafzet in Nederland bestemd voor luchtvaart.	2017: 12 megaton CO ₂
CE Delft ⁴⁰	Uitstoot van KLM	2018: 8,6 megaton CO ₂

Voor vliegtuigen zijn enerzijds de CO₂-uitstoot door verbranding van kerosine relevant en anderzijds overige klimaateffecten door de uitstoot op grote hoogte. Deze overige klimaateffecten worden veroorzaakt doordat op grote hoogte minder vermenging van luchtlagen plaatsvindt, hiermee vindt de kringloop met fotosynthese in planten op een veel langere tijdschaal plaats.⁴¹ Daarbij heeft ook condensvorming een broeikas-effect⁴², waarbij is berekend dat 2% van de vluchten 80% van het broeikas-effect door condensvorming veroorzaakt.^{43,44} Andere aarde-verwarmende effecten buiten CO₂ zijn: productie van ozon via NO_x emissie, uitstoot waterdamp op grote hoogte, zonlichtabsorptie door roetdeeltjes, condenssporen. Afkoelende effecten zijn: reflectie van zonlicht door sulfaat, afbreken van methaan door NO_x op grote hoogte. Interactie met cirruswolken kan zowel een verwarmend als

³⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/luchtvaart/hoeveel-uitstoot-veroorzaakt-de-nederlandse-luchtvaart->

³⁸ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2019/04/04/emissiecijfers-luchtvaart-2013-2018>

³⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/publicaties/pbl-2018-ontwikkeling%20luchtvaart%20en%20CO2-emissies%20in%20Nederland-3306.pdf>

⁴⁰ <https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/07/f58cd04a-ce-delft-co2-emissies-van-klm-en-schiphol.pdf>

⁴¹ IPCC (1999). Aviation and the global atmosphere. In: E Penner, J., Lister, D.H., Griggs, D.J., Dokken, D.J., McFarland, M. (Eds.), Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK <http://www.grida.no/climate/ipcc/aviation/074.htm>.

⁴² Lee, S.D. et al (2009), Aviation and global climate change in the 21st century, Atmospheric Environment 43, 3520–3537, <https://elib.dlr.de/59761/1/lee.pdf>.

⁴³ Door het aanpassen van de vluchtroutes kan dus een reductie van het broeikas-effect door condensvorming worden gerealiseerd. Bron: Der Spiegel, Forscher empfehlen neue Flugrouten für mehr Klimaschutz, 12 februari 2020 gebaseerd op Teoh, R. et al. Mitigating the Climate Forcing of Aircraft Contrails by Small-Scale Diversions and Technology Adoption Environ. Sci. Technol. 2020, 54, 5, 2941-2950, 12 februari 2020.

⁴⁴ Meeting the UK aviation target – options for reducing emissions to 2050, Committee on Climate Change, December 2009 <https://www.theccc.org.uk/publication/meeting-the-uk-aviation-target-options-for-reducing-emissions-to-2050/>

een koelend effect hebben. De factor tussen het totale verwarmingseffect en de CO₂-uitstoot (radiative forcing index, RFI) ligt tussen 2 en 5. Dat betekent dat de Nederlandse luchtvaart tussen 14 en 28% van de totale opwarmingseffecten voor haar rekening neemt.⁴⁵

De CO₂-uitstoot van de luchtvaart wordt slechts ten dele gestuurd. Voor binnenlandse en internationale vluchten tussen Europese luchthavens geldt dat de uitstoot onderdeel is van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Over de CO₂-uitstoot van deze vluchten moet jaarlijks gerapporteerd worden en dienen luchtvaartmaatschappijen over uitstootrechten te beschikken.⁴⁶ Omdat de totale beschikbaarheid van ETS-rechten afneemt richting 2050, is de verwachting dat dit leidt tot een steeds grote stimulans om de uitstoot te beperken. Internationale vluchten buiten Europa maken geen onderdeel uit van het ETS systeem. Wel heeft de ICAO – de internationale VN organisatie voor burgerluchtvaart – in oktober 2016 besloten tot het invoeren van een mondiaal CO₂-emissiereductiesysteem CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). De ambities van CORSIA staan echter ver af van de doelstelling van het Klimaatakkoord: CORSIA stelt dat de uitstoot van de sector mag niet verder stijgen dan het niveau van 2020 en bovendien mag extra uitstoot gecompenseerd worden, bijvoorbeeld met het aanplanten van bos. Van emissiereductie is daardoor geen sprake.

2.3.2. Lokale milieugevolgen en geluidshinder

Naast klimaatschade wordt ook veel lokale vervuiling en geluidshinder toegeschreven aan luchtvaart. De ernst hiervan wordt door de meeste voor- en tegenstanders van luchtvaartgroei erkend, maar in de discussies worden vele methodieken gehanteerd. Deze luchtvaartvisie tracht niet het definitieve antwoord te vinden op het beleidsvriendelijk doorrekenen van de objectieve geluidshinder en zal volstaan met een korte inventarisatie van richtlijnen en methoden.

Luchtkwaliteit wordt door buurtbewoners gemeten en in kaart gebracht op Luchtmeetnet.⁴⁷ Het RIVM heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen fijnstof en gezondheid, hier wordt voornamelijk gebruik gemaakt van metingen, in tegenstelling tot modellen. Met name bij kinderen wordt een relatie gevonden tussen versterkte luchtwegaandoeningsklachten en vliegverkeer.⁴⁸ ⁴⁹ Een zinvol onderscheid is het verschil tussen maximumconcentraties van overlast gevende stoffen en gemiddelden daarvan. Gezondheidseffecten zijn sterker bij een startend vliegtuig dat in de actuele windrichting een grote concentratie NO_x (stikstof) en fijnstof uitstoot.⁵⁰ Deze piekconcentraties lijken een grotere oorzaak van gezondheidsklachten en overlast dan de jaargemiddelden waarop richtlijnen

⁴⁵ IPCC 1999: Aviation and the Global Atmosphere, IPCC 2007: Climate Change 2007. The Physical Science Basis, Umweltbundesamt: Klimawirksamkeit des Flugverkehrs 2012

⁴⁶ <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/algemeen-ets-luchtvaart>

⁴⁷ <https://www.luchtmeetnet.nl/component/PS>

⁴⁸ <https://www.rivm.nl/fijn-stof/ultrafijn-stof/onderzoek-gezondheidsrisicos-schiphol/ultrafijnstof-schiphol-meten-rekenen>

⁴⁹ <https://nos.nl/artikel/2290906-rivm-gezondheidsklachten-door-ultrafijnstof-rond-schiphol.html>

⁵⁰ Hudda, N. et al (2014), Emissions from an International Airport Increase Particle Number Concentrations 4-fold at 10 km Downwind, *Environ. Sci. Technol.*, 48, 12, 6628-6635, <https://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/es5001566>

en regels momenteel vaak gebaseerd zijn. Door variatie in windrichting zijn jaargemiddelden minder geschikt als referentie wanneer het om gezondheidseffecten gaat.⁵¹

De overheid maakt gebruik van de diensten van Kenniscentrum InfoMil voor geluidsexpertise, een onderdeel van Rijkswaterstaat,⁵² en past de Europese Richtlijn Omgevingslawaai toe.⁵³ Deze richtlijn schrijft voor dat de methoden Lden en Lnight kunnen worden bepaald door berekening of meting. Voor berekeningen mogen nationale methodes worden gebruikt, zolang deze passen bij de belangrijkste prestatiecriteria's (KPIs).⁵⁴ In Nederland wordt het Nederlands rekenmodel (NRM) gebruikt, alhoewel een verschuiving zichtbaar is naar de Doc.29 methode (conform de aanbevelingen van de European Civil Aviation Conference).⁵⁵ Dit is overigens nog steeds een berekening en één met een grotere afwijking dan het NRM.⁵⁶ De groep Bewoners Omgeving Schiphol⁵⁷ de bewonersdelegatie in de Omgevingsraad Schiphol gebruikt metingen van EANS⁵⁸, NOMOS⁵⁹ en SensorNet⁶⁰. Het verschil tussen metingen en berekeningen blijkt in de praktijk overigens niet groot te zijn en vaak in het voordeel van omwonenden uit te vallen.⁶¹ Validatie aan de hand van metingen is voor het vertrouwen in de modellen echter van blijvend belang.

Actieve zorg voor de aarde gaat samen met een rechtvaardige omgang met anderen. Een duurzame maatschappij is ook sociaal goed, langdurig houdbaar en veerkrachtig. Rechtvaardigheid is daarmee meer dan een buitengrens aan wat maximaal haalbaar is. Expliciete aandacht voor een systeemkern die rechtvaardig is zorgt voor een balans tussen consumptie en effecten.

In het thema luchtvaart is geluidsoverlast een groot negatief extern effect. Mensen die in de buurt van een luchthaven wonen krijgen te maken met toenemende geluidsdruk en allerlei effecten die daar het gevolg van zijn. Er bestaat niet zoiets als een absoluut recht op stilte (of op vrij uitzicht). In een dichtbevolkt land is het vanzelfsprekend dat we elkaars activiteiten zo nu en dan horen. Terecht bestaan er normen en regelgeving om de overlast van luchtvaart te beperken. Het is goed dat op deze manier de 'geluidskosten' van een vliegtuig worden meegenomen.

Dat wil echter niet zeggen dat hier daadwerkelijk recht gedaan wordt aan de mensen die hinder ondervinden. Daarvoor moet worden gezocht naar een evenwicht waarin beide kanten van het

⁵¹ Op basis van bevindingen van een onderzoeker, werkzaam bij TNO, in de context van dispersie van CO₂, NO_x en fijnstof in lijnbronnen versus gemiddelde waarden.

⁵² <https://www.infomil.nl/leefomgeving/infomil/>

⁵³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/documenten/rapporten/2012/11/08/geluidsbelasting-kaarten-voor-de-luchthaven-schiphol>

⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:189:0012:0025:NL:PDF>

⁵⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/25/nlr-toepassing-ecac-doc29-voor-het-bepalen-van-de-geluidbelasting-van-het-vliegverkeer-van-schiphol>

⁵⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/18/trendvalidatie-van-doc-29-berekeningen-nlr>

⁵⁷ <https://www.bewonersomgevingschiphol.nl/>

⁵⁸ <http://www.eans.net/Mess/ShowTrack.php?R=610&S=100&D=07/07/2019>

⁵⁹ <http://noiselab.casper.aero/ams/index.php#page=actual>

⁶⁰ <http://www.sensor.net.nl/#header>

⁶¹ Interview Joris Melkert (luchtvaartdeskundige TU Delft), 28 februari 2020.

spectrum minimaal gelijkwaardige gesprekspartners zijn. Klachten over geluid moeten daarom dus serieus genomen worden.

Dit vraagt om een zorgvuldige houding. Bijvoorbeeld om te onderzoeken wat effecten van blootstelling aan geluid zijn. Hier hoort ook bij dat de overheid zich betrouwbaar opstelt. Normeringen zullen dus gebaseerd moeten zijn op realistische metingen en modellen. Doelredeneringen, waarbij modelparameters worden aangepast en gebruikt om plannen binnen normeringen passend te krijgen werken daarbij averechts.

Mogelijke beleidsmaatregelen zouden het sturen op een geoptimaliseerd aanvlieprofiel zijn. Hoger aanvliegen en steiler dalen (bijv. 3,5 graden) is volgens onderzoek geluidsefficiënter. Beleid en prijzen kunnen ook op basis van zowel maximale als gemiddelde waarden gebaseerd worden.⁶²

2.3.3. Spreiding

De ingewikkelde opbouw van Schiphol, met 5 banen in verschillende richtingen, heeft twee voordelen: er kan bijna altijd opgestegen worden, ongeacht de windrichting en geluidsoverlast wordt gespreid over een groter gebied. Door deze spreiding wordt de geluidsoverlast over meer mensen verdeeld, waardoor de overlast per persoon afneemt. Binnen de veiligheidskaders (wind) hangt de keuze voor start- en landingsbanen af van de geluidsoverlast. 's Nachts worden omwonenden zoveel mogelijk ontlast, bij voorkeur worden dan de Polderbaan en de Kaagbaan gebruikt.

In het geval van de Polderbaan (meest westelijke baan) was deze spreiding ook een argument voor de aanleg: het gebruik van de parallel liggende Zwanenburgbaan zou fors verminderd kunnen worden dankzij de nieuwe capaciteit. Bovendien ligt de vliegroute van de Polderbaan grotendeels boven dunbevolkt gebied, dus van een waterbedeffect zou geen sprake zijn. Voor en na opening van deze polderbaan is in 2004 in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd waarin deze afname van geluidsoverlast getest werd. Zoals verwacht nam de geluidsoverlast in de omgeving van de Polderbaan toe. Verrassend is wel dat ook in gebieden waar geluidsoverlast verminderd zou moeten worden het tegendeel waar blijkt te zijn.⁶³ Ook een aanpassing van de vliegroutes heeft hier geen positieve uitwerking op gehad.

De keuze voor spreiding van geluidsoverlast is begrijpelijk. Een keer een vliegtuig horen is niet vervelend, overlast ontstaat pas als dit met meer herrie gepaard gaat en vaker voorkomt. Door de herrie incidenteel te houden worden de lasten in zover uitgesmeerd dat het voor iedereen acceptabel is. Verplaatsen van vluchten van Schiphol naar regionale luchthavens heeft dezelfde functie: door de over meer mensen te spreiden wordt die per persoon minder.

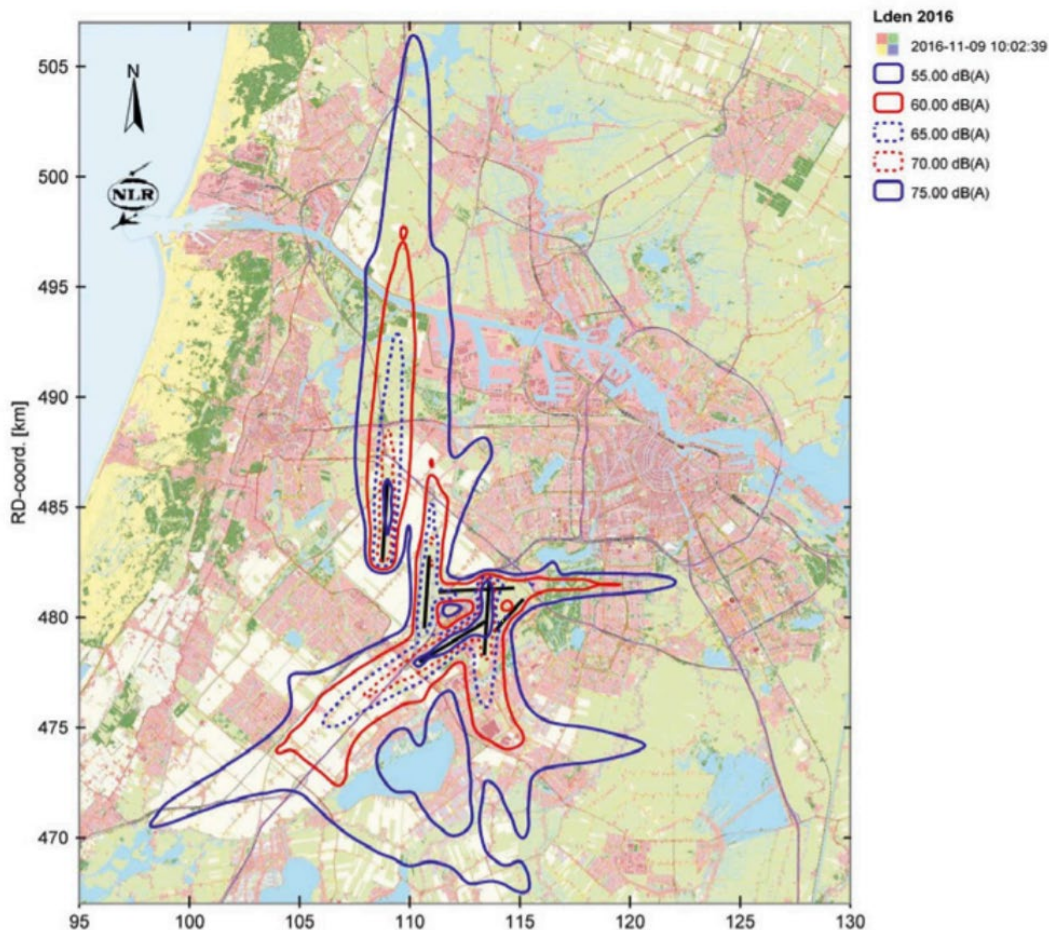
De laatste decennia is het aantal vliegbewegingen echter fors gegroeid. Dit zorgt ervoor dat, zelfs bij spreiding, een groot aantal mensen in een gebied woont waar de geluidsniveaus de grenswaarden overstijgen. Onderstaand figuur toont dit voor 2016. Schiphol hanteert zelf een ondergrens van 48 dB(A) (Lden). De buitenste contour geeft het gebied aan waarin mensen meer dan viermaal deze

⁶² <https://your.heathrow.com/heathrow-launches-steeper-approach-trial-to-reduce-noise/>

⁶³ 1-meting Belevingsonderzoek contouren Schiphol, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26959-67-b1.pdf>

overlast ervaren. De combinatie van het spreidingsbeleid met de onstuimige groei heeft er toe geleid dat het aantal mensen dat geluidsoverlast ervaart is toegenomen in plaats van beperkt.

Het verschil tussen berekeningen (zoals in onderstaand figuur weergegeven) en metingen is minder groot dan het verschil met waargenomen overlast door omwonenden. Ervaren overlast is immers niet één-op-één hetzelfde als meetbare geluidssterkte. Het uitbreiden en verfijnen van de rekenmodellen door het toevoegen van overlastperceptie kan wellicht het vertrouwen in deze modellen vergroten.



Geluidsoverlast Schiphol in 2016 (Lden), de buitenste contour geeft de berekende 55 dB(A) grens aan. Voor normering wordt 48 dB(A) als grens gehanteerd. In 2016 zijn 479.000 vliegbewegingen uitgevoerd.^{64 65}

2.3.4. Concentratie

Het aantal mensen dat overlast ervaart wordt bepaald door zowel de spreiding als de frequentie van de vliegbewegingen. Er zijn daarmee drie mogelijkheden om het aantal mensen dat overlast ervaart drastisch te verminderen: de frequentie verlagen, de spreiding verminderen of het verplaatsen van

⁶⁴<https://www.volkscrant.nl/nieuws-achtergrond/schiphol-groeit-harder-dan-verwacht-aantal-vluchten-dit-jaar-boven-maximum~bee7e172/>

⁶⁵<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/documenten/publicaties/2017/07/14/geluidsbelastingkaarten-schiphol-2016>

Schiphol. Over frequentie en vliegbewegingen wordt in andere hoofdstukken gesproken, het verplaatsen van Schiphol wordt toegelicht in de volgende sectie. Hier wordt de mogelijkheid van concentratie (minder spreiding) verder toegelicht.

De belangrijkste afweging die speelt rondom het concentreren van vliegbewegingen is die tussen het aantal mensen dat overlast ervaart en de hoeveelheid overlast die door die mensen ervaren wordt. Met concentratie wordt hier bedoeld dat gefocust wordt op één luchthaven (Schiphol) en dat het aantal in gebruik zijnde start- en landingsbanen wordt verminderd. Hierdoor wordt het gebied met significante geluidsoverlast kleiner. Uiteraard betekent dit wel dat de overlast binnen deze gebieden fors stijgt. Als hiervoor de Polderbaan en de Zwanenburgbaan gebruikt worden betekent dit dat bijvoorbeeld het dorp Zwanenburg te maken krijgt met zeer veel geluidsoverlast. Concentratie laat overlast niet afnemen, maar zorgt ervoor dat een kleinere groep mensen hiermee te maken krijgt. Bovendien zal bij concentratie ook rekening gehouden moeten worden met (economische) effecten rondom andere luchthavens die minder gebruikt zullen worden.

Om bij gelijkblijvende frequentie (hoeveelheid vliegbewegingen) en technologie, toch minder overlast te bewerkstelligen is een scenario denkbaar waarin vliegbewegingen worden geconcentreerd en dat gedupeerden hiervan schadeloos gesteld worden. Op deze manier wordt voorkomen dat steeds weer nieuwe groepen mensen met meer overlast te maken krijgen. Door te kiezen voor concentratie geeft de overheid vooraf duidelijkheid en kan zij gericht bewoners ondersteunen die met de overlast te maken hebben. Tegelijk kan zij andere bewoners geloofwaardiger toezeggen dat de hinder door vliegverkeer niet verder zal toenemen. Dit komt de betrouwbaarheid van de overheid ten goede. In de kern van dit gebied betekent dit uiteindelijk wellicht dat bewoners uitgekocht moeten worden en in gelegenheid gesteld om zich elders te vestigen. Aan de rand van het gebied kan natuurlijk gewoon worden, maar helemaal stil zal het er niet zijn. Allerlei maatregelen om woningen en andere gebouwen geluidbestendig te maken kunnen hier worden toegepast. Deze 'rand' blijft ook kleiner dan in het huidige grotere spreidingsgebied. Dat betekent dat er per woning meer budget beschikbaar moet zijn voor deze maatregelen.⁶⁶

Concentratie van vliegbewegingen kan hiermee een oplossing zijn om geluidsoverlast drastisch te verminderen, terwijl de veronderstelde economische baten van een vliegveld met hubfunctie gehandhaafd blijven. De oplossing bestaat uit het ruimtelijk verkleinen van geluidsoverlast, waarna een kleinere groep mensen overblijft die schadeloos gesteld moet worden. Desondanks zal deze schadeloosstelling grote kosten met zich meebrengen. In het geval van dorpen of wijken waar de leefbaarheid te veel verminderd wordt zal dit betekenen dat de volledige wijk of dorp uitgekocht zal moeten worden. Binnen dit scenario is daarmee dus ook van belang dat deze ontwikkelingen over een periode van enkele tientallen jaren worden uitgevoerd.

Mogelijkheden om binnen de beperkte ruimte in Nederland evenveel of zelfs meer te gaan vliegen, zonder daarbij overlast te vergroten zijn er weinig. Het idee van concentratie biedt daarin voordelen,

⁶⁶ Landschaps- en woningbouwarchitectuur kunnen een bijdrage leveren aan een geluidbestendige leefomgeving. Lugten, M. (2019). *Tranquillity by design - Architectural and landscape interventions to improve the soundscape quality in urban areas exposed to aircraft noise* (Doctoral thesis).

tegelijk is dit geen gouden oplossing. Een dergelijk plan is alleen rechtvaardig als een grote groep mensen volledig schadeloos gesteld wordt. De maatschappelijke kosten van overlast door vliegen worden daarmee duidelijk, wanneer deze kosten in ticketprijzen verwerkt worden (internalisatie van externe effecten) zal dit wellicht ook tot een afname van het aantal vluchten leiden. Dit illustreert de vraag of het uitbreiden van het aantal vluchten wenselijk is. Uiteindelijk is de mogelijkheid om mensen rechtszekerheid te bieden een belangrijk voordeel van concentratie, maar die (dure) rechtszekerheid moet wel geboden worden om dit een (sociaal) haalbaar plan te laten zijn.

2.3.5. Schiphol op zee

Concentratie van vluchten kan ook op een Schiphol op een andere locatie. Een luchthaven dichtbij Amsterdam en de andere grote steden in Nederland is weliswaar praktisch voor zakenreizen en toerisme, maar zorgt ook dat geluidsoverlast in een dichtbevolkt gebied terecht komt. Om die reden wijzen velen erop dat het wellicht een goed idee is om Schiphol te verplaatsen naar zee. De gedachte is dan dat een verplaatsing van Schiphol naar zee twee maatschappelijke vraagstukken oplost. Allereerst vrijwaart verplaatsing van Schiphol bewoners rond de luchthaven van overlast door vliegverkeer in de vorm van geluid, stikstof en fijnstof. Voor uitstoot door vliegtuigen van stoffen die schadelijk zijn voor het klimaat biedt verplaatsing weliswaar geen oplossing, alhoewel een luchthaven op zee kansen biedt voor de toepassing van CO₂ besparende technieken. De lokale hinder wordt wel substantieel gereduceerd. Ten tweede komt door verplaatsing van Schiphol een flink oppervlakte aan grond vrij in de Randstad. Deze grond kan worden ingezet voor woningbouw. De ondiepe Noordzee leent zich er technisch voor om een eiland op te spuiten en vanaf daar, zonder lokaal milieu- en geluidsoverlast, grote hoeveelheden vluchten uit te voeren. Ook plannen voor een drijvende luchthaven zijn technisch niet bij voorbaat uitgesloten.⁶⁷ Een luchthaven in de Noordzee zorgt ervoor dat er meer vluchten kunnen worden uitgevoerd, zonder klagende omwonenden. Daarbij biedt dit, nu we aan de Deltawerken en Afsluitdijk gewend zijn een prachtige kans om Hollands Glorie op de wereldkaart te zetten. Een vliegveld op zee is een visitekaartje bij uitstek voor waterland.

Aan het idee om een internationale luchthaven tussen de golven te bouwen kleven echter ook enkele nadelen en complexiteiten.⁶⁸ Om een dergelijk megaproject te financieren moet het aantal vluchten sterk toenemen. Niet-lokale milieuproblemen (met name CO₂-uitstoot) worden niet minder, en zullen bij uitbreiding van het aantal vluchten zelfs toenemen. Aanleg van het eiland kost €40 miljard.⁶⁹ Hoewel het gebruik van aanvliegroutes over land fors verminderd wordt, blijven deze wel bestaan, inclusief overlast. Buiten de 12-mijlszone geldt internationaal recht, binnen deze zone is minder ruimte. De Noordzee is grotendeels volgepland met windmolenparken, visserij en scheepsroutes.⁷⁰ Op zijn vroegst is het geheel in 2040 klaar, waarschijnlijker na 2050.

De voorziene kosten staan op dit moment niet in verhouding tot de potentiële baten (ruimte in Schipholpolder voor woningbouw, lokale milieueffecten) van deze oplossing. De hele operatie lost in

⁶⁷ <https://www.ad.nl/economie/een-vliegveld-op-zee-lijkt-niet-langer-te-hoog-gegrepen~adf2e2e6/>

⁶⁸ Zie de quick scan uitgevoerd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de brief van de minister over dit onderwerp. Bron: Tweede Kamer 2019-2020, 31936, nr. 577 en 685.

⁶⁹ PosadMaxwan (2019), Quicksan Luchtaven in Zee. Actualisatie van kennis, kosten en baten.

⁷⁰ <https://www.noordzeeloket.nl/functies-gebruik/windenergie-zee/interactieve-kaart/>

2050 een probleem op dat er vandaag is. Afgezien van de economische kosten/baten-verhouding is het de vraag of de Nederlandse overheid fors zou moeten willen investeren in de luchtvaartsector. Dit doen betekent immers ook dat Nederland zich committeert aan subsidiëring, hogere ticketprijzen (bovenop internalisering van externe effecten) of een sterke groei van luchtvaart om de investeringen te dekken. Binnen een dergelijk prijsplan zijn ook andere projecten denkbaar waarmee Nederland zich op de kaart zet en investeert in de eigen economie. Wanneer in de toekomst door nieuwe technieken de maatschappelijke kosten en baten anders uitvallen, kan een luchthaven in zee heroverwogen worden.

2.4. Juridisch kader

Naast de eerder aan bod gekomen economische en ecologische aspecten, zijn ook juridische aspecten van belang voor een complete visie op de Nederlandse luchtvaartsector. Het gaat de reikwijdte van dit onderzoek te buiten om een volledig overzicht te schetsen van alle rechtsnormen die invloed hebben op het Nederlandse vliegverkeer. De internationale oriëntatie van de luchtvaartsector maakt dat een veelheid aan niet alleen nationale, maar zeker ook internationale rechtsnormen een rol spelen bij het maken van beleidskeuzes. In deze paragraaf wordt in het bijzonder stilgestaan bij Europees recht en internationale verdragen die de beleidsruimte voor Nederland op luchtvaartgebied bepalen. Daarnaast wordt stilgestaan bij de juridische mogelijkheden die omwonenden hebben om uitbreidingen van luchthavens te kunnen bestrijden.

2.4.1. Nederlands wettelijk kader

De basis van het juridische luchtvaarttraamwerk in Nederland wordt gevormd door twee wetten: de Luchtvaartwet (1958) en de Wet luchtvaart (1992). Naar verwachting zullen alle bepalingen uit de 'oude' Luchtvaartwet in de nabije toekomst worden opgenomen in de 'nieuwe' Wet luchtvaart. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de huidige verwarrende situatie dat twee vrijwel gelijknamige wetten het luchtvaartverkeer in Nederland normeren. Artikel 8.1 van de Wet luchtvaart maakt onderscheid tussen vier soorten luchthavens: (1) Luchthaven Schiphol, (2) luchthavens van nationale betekenis, (3) luchthavens van regionale betekenis en (4) militaire luchthavens. In het kader van dit onderzoek wordt enkel gekeken naar de eerste twee categorieën. Hieronder vallen – uiteraard naast Luchthaven Schiphol – de luchthavens Lelystad, Eelde, Maastricht en Rotterdam-Den Haag. Een opvallende afwezige in dit rijtje is luchthaven Eindhoven. Formeel-juridisch gezien is luchthaven Eindhoven echter een militaire luchthaven, die mede voor burgerluchtvaart wordt gebruikt.

Om een luchthaven van nationale betekenis te kunnen exploiteren, is een zgn. Luchthavenbesluit nodig.⁷¹ Daarnaast dienen bij ministeriële regeling de vliegroutes voor het gebied rondom Amsterdam te worden vastgesteld.⁷² Tot slot is voor de exploitatie van luchthaven Schiphol een zgn. Luchthavenindelingbesluit nodig. In dit besluit zijn enkele specifiek op de luchthaven in kwestie

⁷¹ Voor sommige luchthavens van nationale betekenis is op grond van artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart, geen Luchthavenbesluit maar een Luchthavenregeling benodigd. Hiervan is sprake als – kort gezegd – de activiteiten van de luchthaven geen ingrijpende ruimtelijke gevolgen voor de omgeving rondom die luchthaven met zich meebrengen. Deze categorie kleinere luchthavens wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

⁷² Dit volgt uit artikel 5.11 Luchtvaart en het daaronder hangende.

toegesneden regels opgenomen (artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart). Luchthavenbesluiten bevatten grenswaarden, gebruiksregels en een aanduiding van het luchthavengebieden en de verschillende ruimtelijke bestemmingen die daarin gelden.⁷³ De in het Luchthavenbesluit opgenomen normen zijn niet gericht aan Schiphol zelf of aan de luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven in kwestie vliegen, maar aan de gemeente(n) tot wier grondgebied de luchthaven behoort. De gemeente dient vervolgens haar bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de inhoud van het Luchthavenbesluit.

Zowel de Luchthavenbesluiten als het Luchthavenindelingbesluit zijn algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en geen wetten in formele zin (WIFZ). Dit verschil is van groot politiek belang, nu een AMvB door de regering wordt vastgesteld en geen instemming van de Eerste en Tweede Kamer behoeft. Voor Luchthavenbesluiten geldt wel een zogenaamde voorhangprocedure. Dit betekent dat (een wijziging van) een Luchthavenbesluit niet kan worden vastgesteld voordat het ontwerp ter inzage is aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Kamerleden worden hierdoor in de gelegenheid gesteld hun mening over het ontwerpbesluit kenbaar maken. Het mag duidelijk zijn dat dit een sterk verminderde democratische betrokkenheid is dan bij een reguliere wet het geval is. Tegelijkertijd hebben parlementariërs weldegelijk een gelegenheid om zich over de concrete inhoud van een voorgenomen Luchthavenbesluit uit te laten.

Een andere wet die van groot belang is voor de exploitatie van luchthavens betreft de Wet milieubeheer. Omdat luchtvaartactiviteiten een grote belasting vormen voor het milieu, dient op grond van voornoemde wet een milieueffectrapportage (hierna: MER) te worden opgesteld bij wijzigingen van de luchtvaartactiviteiten. Ook dienen in dit kader de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet te worden genoemd. Ingeval de uitbreiding/wijziging van een luchthaven gevolgen heeft voor de natuur en/of in de omgeving aanwezige flora en fauna, bieden die wetten het wettelijke kader voor het al dan niet toestaan van die uitbreiding/wijziging.

2.4.2. *Europees en internationaal recht*

Omdat de luchtvaartsector logischerwijs sterk internationaal is georiënteerd, is naast de nationale wetgeving een aanzienlijke hoeveelheid internationaal recht van belang. Deze regelgeving raakt aan veel verschillende aspecten van het luchtverkeer. Te denken valt aan technische veiligheidseisen met betrekking tot de gebruikte luchtvaartuigen, eisen aan luchthavens, uniformering van technische systemen op luchthavens, het binnengaan van interstatelijke luchtruimen, de veiligheid aan boord (terrorisme) en nog veel meer onderwerpen. Het voert buiten de reikwijdte van dit onderzoek om een overzicht te geven van *alle* internationale regelgeving die betrekking heeft op de internationale burgerluchtvaart. Daarom wordt in dit onderzoek enkel stilgestaan bij een selectie van internationale regelgeving die voor de Nederlandse overheid van belang is voor de *exploitatie* van luchthavens.

⁷³ De eisen waar een Luchthavenbesluit aan moet voldoen vloeien gedeeltelijk rechtstreeks voort uit de Wet luchtvaart, maar ook uit lagere regelgeving zoals het Besluit burgerluchthavens en de Regeling burgerluchthavens.

2.4.3. Soevereiniteitsbeginsel

Voor het juridische kader voor vliegverkeer is het uitgangspunt dat het Koninkrijk der Nederlanden soeverein is over het luchtruim over, vanuit, binnen of naar Nederland.⁷⁴ Dit soevereiniteitsbeginsel is algemeen volkenrechtelijk erkend en heeft in 1944 zijn weerslag gekregen in de Conventie van Chicago. Dit instrument bevat de internationaalrechtelijke grondslag voor het uitvoeren van interstatelijk burgerluchtvaartverkeer. Uit dit beginsel vloeit voort dat het uitvoeren van luchtvaartdiensten die betrekking hebben op ons land, altijd de expliciete instemming van de Nederlandse overheid is vereist. Dit beginsel is in Nederland geïmplementeerd in artikel 16 van de Luchtvaartwet. Het soevereiniteitsbeginsel vormt de basis voor de verschillende luchtvaartverdragen die Nederland heeft gesloten met de landen waarheen vanuit ons land wordt gevlogen.

2.4.4. Verordening (EU) 1008/2008

Voor de inhoudelijke normering van het Nederlandse luchtvaartverkeer is het recht van de Europese Unie van groot belang. Allereerst wordt stilgestaan bij Verordening 1008/2008.⁷⁵ Deze Verordening biedt een gemeenschappelijk kader voor de exploitatie van alle burgerluchtvaartdiensten binnen de Europese Unie. Deze Verordening is rechtstreeks werkend in de EU-lidstaten, dit betekent dat de Verordening werkt onafhankelijk van nationale wetgeving die de lidstaten hebben aangenomen. Als een luchtvaartmaatschappij uit een EU-lidstaat burgerluchtvaartdiensten wil uitvoeren, is een vergunning op basis van die Verordening nodig (artikel 3). Als een dergelijke vergunning is verkregen, hebben de burgerluchtvaartdiensten het recht vliegdiensten binnen de EU te exploiteren (artikel 15, eerste lid). De lidstaten mogen deze bevoegdheid vervolgens niet afhankelijk stellen van nationale vergunningstelsels of toelatingsstelsels (artikel 15, tweede lid). Verordening 1008/2008 geeft daarmee uitvoering aan de Europese interne markt: zodra luchtvaartmaatschappijen op de Europese markt zijn toegelaten, worden zij geacht vrijelijk hun diensten te kunnen aanbieden, zonder discriminatoire belemmeringen van lidstaten

Het voorgaande betekent echter niet dat luchtvaartmaatschappijen naar eigen wens mogen vliegen binnen de EU. De uitoefening van hun vervoersrechten is gekoppeld aan geldende EU-voorschriften en de toewijzing van 'slots' (artikel 19, eerste lid). Wanneer lidstaten het vliegverkeer tussen twee nabijgelegen luchthavens willen reguleren, dienen zij een zogenoemde verkeersverdeelregel op te stellen (artikel 19, tweede lid) en voor te leggen aan de Europese Commissie. Het op deze wijze verdelen van vliegverkeer is toegestaan als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Beide luchthavens bedienen dezelfde stad of hetzelfde gebied;
- De luchthavens dienen maximaal 90 minuten met de auto van elkaar te zijn verwijderd;
- De luchthavens moeten via frequent en betrouwbaar openbaar vervoer met elkaar zijn verbonden;

⁷⁴ Of de andere landen van het Koninkrijk, maar deze worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁷⁵ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (Herziening), PbEU 2008, L 293/3.

- De luchthavens bieden genoeg diensten aan luchtvaartmaatschappijen om te kunnen exploiteren; en
- De verdeelregel mag niet discrimineren tussen bestemmingen binnen de EU of discrimineren op grond van nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij.

Het goede functioneren van de interne markt en het verbod op discriminatie zijn wezenlijke onderdelen van de genoemde Verordening. Aldus is het op grond van de Verordening niet toegestaan vluchten naar bepaalde landen wel, en naar andere landen niet toe te staan of sterk te normeren. Nu het hierbij gaat om Europese regelgeving, kan enkel op dat niveau iets worden veranderd aan die regels.

2.4.5. Verordening (EG) 95/93

Daarnaast is Verordening 95/93 van groot belang, die ook wel bekend staat als de 'Slotverordening'.⁷⁶ Ook deze Verordening is rechtstreeks werkend, ongeacht de nationale regelgeving die in de lidstaten geldt. Het doel van de Slotverordening is het verdelen van de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens op een onpartijdige, transparante en niet-discriminerende manier. Een 'slot' kan worden omschreven als de toestemming van een luchtvaartcoördinator om op een bepaalde tijd en datum de infrastructuur op een luchthaven te gebruiken om te landen en te stijgen. Met andere woorden: een 'slot' is nodig om een bepaalde vlucht uit te kunnen voeren op een Europese luchthaven wier capaciteit door de Slotverordening wordt geregeld.

Ingeval van grote luchthavens worden de beschikbare slots verdeeld door een onafhankelijk orgaan. In Nederland is dit de Stichting Airport Coordination Netherlands. Het aantal beschikbare slots dient door de lidstaten te worden vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen (artikel 6, eerste lid). Luchtvaartmaatschappijen kunnen aanvragen indienen om bepaalde slots te bemachtigen. In beginsel worden de slots toegewezen op grond van een zogenaamd 'grandfather systeem'. Dit systeem waarborgt dat opgebouwde rechten van luchtvaartmaatschappijen behouden blijven. Als een luchtvaartmaatschappij in het voorafgaande jaar minstens 80% van zijn slots daadwerkelijk heeft geëxploiteerd, is hij ervan verzekerd dat hij die slots ook in het volgende jaar tot zijn beschikking heeft (artikel 8, eerste en tweede lid). In de praktijk leidt deze systematiek ertoe dat er maar een beperkt aantal slots jaarlijks 'vrij komt'. Deze vrijgekomen slots komen in een zogenaamde 'slotpool' terecht (artikelen 8 en 10). Bij het verdelen van beschikbare slots geldt dat dit op een onpartijdige, doorzichtige en niet-discriminerende manier dient te gebeuren (artikel 4, tweede lid, onderdeel c).

2.4.6. Tussenconclusie

De hierboven beschreven Europese verordeningen laten zien dat de Europese vliegmarkt in vergaande mate is geharmoniseerd. Het voeren van een selectiviteitsbeleid is formeel mogelijk, maar dit dient altijd door de Europese Commissie te worden goedgekeurd. De Europese Commissie beziet een

⁷⁶ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens, PbEG 1993, L 14/1). De Slotverordening is meerdere malen gewijzigd, de laatste wijziging stamt uit 2009 (Verordening (EG) nr. 545/2009).

dergelijk voorstel vanuit het perspectief van de interne markt. Zodra de Europese Commissie dan ook van mening is dat bepaalde landen benadeeld worden ten opzichte van andere landen, zullen zij een dergelijk voorgesteld beleid al snel als discriminatoir aanmerken en er niet mee instemmen. Het is zeer wenselijk dat Nederland bewust keuzes kan maken in de aantallen vluchten die naar bepaalde landen worden uitgevoerd. De huidige Europese regelgeving staat deze keuzevrijheid echter in de weg, nu het selecteren van landen welhaast zeker in strijd is met de Europese antidiscriminatie-opvatting die ten grondslag ligt aan de Slotverordening. In dit kader is noemenswaardig dat de Nederlandse regering – mede naar aanleiding van een aangenomen motie van Suzanne Kröger (GroenLinks) - reeds voornemens is in Europees verband een wijziging van de Slotverordening te bepleiten.⁷⁷ Deze motie is expliciet ingegeven door de wens om vanuit milieuoptiek bewust te selecteren hoe vaak we vanuit Nederland naar bepaalde landen vliegverkeer willen toestaan. Of de Slotverordening ook daadwerkelijk gaat worden gewijzigd, moet worden gezien. Zonder deze wijziging is de ruimte om als EU-lidstaat op nationaal niveau een selectiviteitsbeleid te voeren helaas buitengewoon klein.

2.4.7. Inspraak- en beroepsmogelijkheden voor burgers

Tot nu toe is enkel het juridische kader vanuit overheidsperspectief besproken. Hierbij is onder meer ingegaan op de mogelijkheden die Nederlandse en Europese wetgeving aan de wetgever biedt om eigen luchtvaartbeleid te voeren. Wanneer de overheid op grond van deze regelgeving besluiten neemt over het luchtvaartverkeer, is daarmee uiteraard niet meteen gezegd dat de burger zich met die keuze zal verenigen. Met name burgers die direct door dergelijke besluiten worden geraakt, zullen naar mogelijkheden zoeken om zich tegen het voorgenomen beleid te verzetten, dan wel daar wijzigingen in aan te brengen. In dit kader dient een onderscheid te worden gemaakt tussen inspraak- en beroepsmogelijkheden. Beide worden in het navolgende besproken.

2.4.8. Inspraakmogelijkheden

Allereerst worden enkele inspraakmogelijkheden tegen overheidsbesluiten op luchtvaartgebied besproken. Voor sommige besluiten geldt dat de overheid verplicht is deze eerst voor te leggen aan burgers voordat dat besluit in werking kan treden (officieel kan worden vastgesteld). Elke burger heeft vervolgens binnen een vastgesteld tijdvak gelegenheid om schriftelijke zienswijzen tegen het voorgenomen besluit in te brengen. Naar aanleiding van deze zienswijzen kan de overheid onder meer het besluit inhoudelijk wijzigen of ongewijzigd vaststellen. Daarmee wordt ook meteen de achilleshiel van dit juridische instrument voor de burger zichtbaar: het is de overheid toegestaan het besluit – ondanks vele zienswijzen – ongewijzigd vast te stellen. Indien een dergelijk besluit vervolgens voor de rechter komt, zal deze terughoudend toetsen en kijken of de overheid in de motivering van het besluit op genoegzame wijze heeft gereageerd op de bezwaren van de burgers in kwestie. Indien hiervan geen sprake is, kan het besluit worden vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht). In de praktijk gebeurt dit echter zelden.

De meest in het oog springende inspraakmogelijkheid betreft de gelegenheid tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan de vaststelling van een Luchthavenbesluit. Iedere keer dat een Luchthavenbesluit wordt vastgesteld of wordt gewijzigd, dient het voorontwerp van het besluit in het

⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 629, p. 16.

Staatsblad te worden bekendgemaakt. Eenieder heeft vervolgens zes weken de tijd om een zienswijze op het voorgenomen Luchtvaartbesluit in te dienen.⁷⁸ Ook voorafgaand aan de vaststelling van een Luchthavenindelingbesluit (het besluit dat nodig is voor de exploitatie van luchthaven Schiphol, zie ook paragraaf 2.4.1) dient dezelfde inspraakmogelijkheid aan burgers te worden geboden.

De exploitatie van een luchthaven betreft een activiteit die grote gevolgen heeft voor het milieu. Daarom moet als voorbereiding op de vaststelling van een Luchthavenbesluit een zogenaamde milieueffectrapportage worden opgemaakt (hierna: MER). De verplichting tot het opstellen van een MER vloeit voort uit Europese milieuregeling.⁷⁹ In deze MER wordt geanalyseerd welke gevolgen de exploitatie van de voorgenomen activiteit heeft op het milieu. Ook de geluidsbelasting van de voorgenomen exploitatie wordt in de MER meegenomen. Op grond van artikel 7.27 van de Wet milieubeheer dient ook deze MER voorafgaand aan de inwerkingtreding van een Luchthavenbesluit ter inzage worden gelegd en heeft eenieder gelegenheid om zijn/haar zienswijze tegen de MER kenbaar te maken.

Tot slot dient voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan aan burgers inspraakgelegenheid worden geboden. Artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat op de voorbereiding van bestemmingsplannen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is. Die afdeling bevat regels over de zogenaamde 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure'. Tijdens die procedure dient het bestuursorgaan het ontwerpbesluit ter inzage te leggen, tezamen met eventuele andere stukken die betrekking hebben op dat ontwerpbesluit (artikel 3:11 Awb). Van deze terinzagelegging dient mededeling te worden gedaan in de Staatscourant, alsook in huis-aan-huis bladen.⁸⁰ Belanghebbenden hebben vervolgens (minimaal) zes weken de tijd om hun zienswijze over het ontwerpbesluit uit te brengen (artikelen 3:15 en 3:16 Awb). Als het bestemmingsplan echter zijn grondslag vindt in een onlangs vastgesteld Luchthavenbesluit, dan bepaalt artikel 8.10 van de Wet luchtvaart dat voor de voorbereiding van dat bestemmingsplan geen uniforme openbare voorbereidingsprocedure hoeft te worden gevolgd. De zienswijzen van burgers worden geacht in dat geval reeds in het kader van het Luchthavenbesluit te zijn betrokken bij de besluitvorming.

De hierboven beschreven zienswijzenprocedures zijn uitdrukkelijk niet beperkt tot enkel juridische zienswijzen. Dit betekent dat omwonenden over alle aspecten van het besluit kunnen klagen waar zij zich niet mee kunnen verenigen. Zoals eerder gezegd, hoeven deze zienswijzen echter niet tot wijziging van het voorgenomen besluit verplichten. Het bestuursorgaan dient enkel rekenschap af te leggen van

⁷⁸ Deze inspraakverplichting berust op artikel 8.71 Wet luchtvaart ingeval van luchthavens van nationale betekenis en op artikel 8.48 Wet luchtvaart ingeval van luchthavens van regionale betekenis.

⁷⁹ Dit betreft de zogenaamde MER-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU). In de zienswijzenprocedure tegen (de wijziging van) het Luchthavenbesluit Lelystad van begin 2019 is door omwonenden geklaagd dat deze Europese richtlijn niet correct zou zijn omgezet in nationale regelgeving op het punt van luchthavens. De voornaamste klacht betreft het feit dat de vast te stellen MER enkel betrekking heeft op het Luchthavenbesluit en niet op de ministeriële regeling waarin de vliegroutes rondom Schiphol Airport worden bepaald (vgl. artikel 5.11 Wet luchtvaart).

⁸⁰ Artikel 3:12 Awb. Overigens is onlangs een wetsvoorstel ingediend waarmee de verplichte kennisgeving via huis-aan-huisbladen komt te vervallen, en volstaan kan worden met een kennisgeving op internet.

de wijze waarop de zienswijzen zijn betrokken in de voorbereiding van het besluit en deze afweging in de motivering van het besluit kenbaar maken (artikel 3:46 Awb). Met andere woorden: een zienswijze kan nimmer het bestuursorgaan verplichten het voorgenomen besluit te wijzigen.

2.4.9. Beroepsmogelijkheden

Nadat in het voorgaande verschillende inspraakmogelijkheden voor burgers zijn besproken, wordt nu stilgestaan bij de formele beroepsmogelijkheden. Kort en goed gaat het daarbij om mogelijkheden voor burgers om een bestreden besluit of plan aan te vechten bij de rechter, waarbij laatstgenoemde bevoegd is een oordeel te vellen over de juridische houdbaarheid van het besluit/plan.

De wetgever heeft in bijlage 2, hoofdstuk 1, artikel 1, van de Awb (in samenhang met artikel 8:5 Awb) bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een Luchthavenbesluit ten aanzien van de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven. Ook is daar bepaald dat een Luchthavenindelingbesluit voor Schiphol niet voor beroep vatbaar is. Wanneer burgers een beroep tegen die besluiten indienen bij de bestuursrechter, zullen zij niet-ontvankelijk worden verklaard. Indien het Luchthavenbesluit betrekking heeft op een andere luchthaven dan de eerder genoemde luchthavens, dan dient het beroep in eerste aanleg te worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijlage 2, hoofdstuk 2, artikel 2, van de Awb).⁸¹ De Raad van State doet in die situatie uitspraak in eerste maar tevens enige aanleg: er is geen hoger beroep mogelijk.

Het voorgaande betekent niet dat burgers helemaal geen juridische stappen tegen een vastgesteld en in werking getreden Luchthavenbesluit of Luchthavenindelingbesluit kunnen nemen. In het Nederlandse rechtstelsel fungeert de burgerlijke rechter namelijk altijd als 'restrechter'. Ook als in het bestuursrecht bewust een beroepsmogelijkheid is uitgesloten, kan de burger bij de burgerlijke rechter terecht. Wanneer laatstgenoemde stelt dat het Luchthavenbesluit in kwestie een onrechtmatige daad tegenover hem/haar oplevert, zal de burgerlijke rechter zijn/haar vordering ontvankelijk verklaren.⁸² Dat de rechtsgang naar de burgerlijke rechter in het geval van een Luchthavenbesluit altijd openstaat, is door de wetgever ook expliciet erkend.⁸³ De burger in kwestie zal wel van goeden huize moeten komen om een Luchthavenbesluit succesvol aan te vechten. Het gaat daarbij immers om een democratisch gelegitimeerd, algemeen verbindend voorschrift. Op beleidsmatige gronden zal een rechter dan ook niet snel het besluit vernietigen. Alleen als het besluit evident in strijd blijkt te zijn met hoger recht (bijvoorbeeld de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of Europees recht), zal de rechter een Luchthavenbesluit buiten toepassing kunnen verklaren. Het spreekt voor zich dat rechters hier zeer terughoudend in zullen zijn. De scheiding der machten brengt voorts met zich dat rechters niet aan het bestuur een opdracht kunnen geven om bepaalde wetgeving tot stand te brengen.⁸⁴

Een saillant detail in dit opzicht is dat tijdens de parlementaire behandeling van de zogenoemde Schipholwet in oktober 2001 er expliciet voor is gekozen om geen (administratief) beroep meer

⁸¹ Dit geldt eveneens voor een aantal andere in dat artikel genoemde besluiten.

⁸² Dit volgt uit het arrest Guldemond/Noordwijkerhout: HR 31 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:AG1773.

⁸³ Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61, p. 3.

⁸⁴ Dit is door de Hoge Raad expliciet bevestigd in het Waterpakt-arrest: HR 21 maart 2003, NJ 2003, 691.

mogelijk te maken tegen het Luchthavenindelingbesluit en het zogenoemde Luchthavenverkeerbesluit, dit met een beroep op het primaat van de politiek.⁸⁵ De hierboven beschreven uitsluiting van beroep tegen het Luchthavenverkeersbesluit voor Lelystad, Rotterdam en Eindhoven volgde ruim tien jaar later.⁸⁶ In de loop der jaren is het voor burgers aldus aanzienlijk moeilijker geworden om grote beleidswijzigingen op luchtvaartgebied te laten toetsen voor de rechter. Gezien de grote impact die dergelijke beleidswijzigingen op het leven van burgers kan hebben, verdient het aanbeveling dat de ChristenUnie zich inzet om dergelijk bestuursrechtelijk beroep *opnieuw* mogelijk te maken. Het verdient daarbij opmerking dat dit juridisch gezien op weerstand stuit (Luchthavenbesluiten zijn immers zogenaamde algemeen verbindende voorschriften), maar het is zeer in het belang van de burger dat deze beroepsmogelijkheid weer opengesteld wordt.

Het is in dat licht goed verdedigbaar dat – in lijn met de bestemmingsplanprocedure – beroep in eerste en enige aanleg wordt opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De Afdeling dient niet enkel het Luchthavenbesluit zelf te toetsen, maar ook de onderliggende gegevens (waaronder de MER) waar het besluit op steunt. Op die manier wordt de invloed van burgers niet enkel beperkt tot ‘zachte’ inspraak, maar hebben zij ook een ‘harde’ mogelijkheid om een in hun ogen onrechtmatig Luchthavenbesluit te laten toetsen door de rechter.

⁸⁵ Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61.

⁸⁶ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144).

3. De toekomst: innovatie en alternatieve vervoersmogelijkheden

3.1. Innovatie

Vliegmaatschappijen vertrouwen op het gebruik van duurzame brandstof en zuiniger vliegen om CO₂-reductie te bewerkstelligen. Cijfers van het CBS laten inderdaad een forse daling van de hoeveelheid benodigde brandstof per passagiers- of vrachtkilometer zien: van 1997 tot 2017 is een daling geconstateerd van 38% (1,6%/jaar). Het luchtvaartvolume echter groeide met 115% in hetzelfde tijdsbestek (3,9%/jaar), ondanks toegenomen efficiëntie is de totale uitstoot van luchtvaart dus gestegen. Deze groei is met name toe te schrijven aan reizigers binnen Europa.⁸⁷

De toepassing van synthetische brandstoffen (bijvoorbeeld gemaakt uit CO₂ en elektriciteit) en biobrandstoffen zijn veelbelovende technologieën waarmee de CO₂ uitstoot van vliegen teruggedrongen kan worden.⁸⁸ Nederland is een potentieel koploper in de ontwikkeling van deze brandstoffen. Door een steeds verder oplopende bijmengverplichting kan deze innovatie gestimuleerd worden. Het gebruik van deze brandstoffen bespaart CO₂, maar heeft weinig invloed op lokale vervuiling. Een groot nadeel van biobrandstoffen is bovendien dat het verbouwen van de benodigde gewassen (biomassa) ten koste gaat van voedselproductie. Als alternatief hiervoor wil de luchtvaartmaatschappij Delta Airlines bosbodems gaan oogsten, de effecten zijn echter nog onbekend.⁸⁹

Elektrisch vliegen is een andere veelgehoorde oplossing voor de negatieve milieueffecten van vliegen. De opkomst van elektrische auto's werkt inspirerend voor andere sectoren. Deze innovatie is echter niet zo maar te vertalen naar de luchtvaart. Vanwege de energiedichtheid van batterijen is elektrisch vliegen op batterijen niet mogelijk over lange afstanden. Daarmee is het hooguit een alternatief voor korte vluchten met kleine vliegtuigjes, maar geen optie voor de meeste vluchten binnen Europa (en verder). Ontwikkelingen rondom waterstof-brandstofcel-elektrische vliegtuigen staan nog in de kinderschoenen en zullen niet op korte termijn commercieel inzetbaar zijn. Expertinschattingen zijn dat hybride-elektrisch vliegen, bijvoorbeeld door elektrisch te starten en landen, in 2050 ongeveer 10% CO₂-uitstoot kan besparen. Voor de realisatie van de doelstellingen van het akkoord van Parijs zullen deze technologieën dus niet op tijd effect hebben.⁹⁰ Ten behoeve van de langere termijn kan de overheid kansrijke technologieën wel stimuleren door te investeren in onderzoek.

De afgelopen 20 jaar is veel veranderd in de luchtvaartindustrie en nieuwe technologieën beloven ook voor de komende jaren nog veel vernieuwing. Veel oplossingen veroorzaken echter weer nieuwe problemen en de vraag blijft of de vernieuwing opweegt tegen de groei van de sector, zoals de

⁸⁷ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/publicaties/pbl-2018-ontwikkeling%20luchtvaart%20en%20CO2-emissies%20in%20Nederland-3306.pdf>

⁸⁸ Recente tests met straaljagers van defensie zijn uitgevoerd met een aandeel van 5% biobrandstof. Bron: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/01/16/f-16%E2%80%99s-op-biobrandstof>, geraadpleegd op 6 maart 2020. De eisen om aan de internationale standaards brandstof van vliegtuigmotoren te voldoen zijn hoog, daarom is het bijgemengde percentage (nog) relatief laag.

⁸⁹ <https://news.delta.com/delta-invests-2-million-study-potential-facility-produce-biofuel-forest-floor-debris>

⁹⁰ <https://www.tudelft.nl/delft-integraal/articles/elektrisch-vliegen-is-voorlopig-kansloos/>

afgelopen decennia zichtbaar is geweest. De groei van het vliegverkeer in opkomende economieën draagt hier vanzelfsprekend sterk aan bij.

3.2. Alternatief vervoer regionale vluchten

Wanneer wordt gesproken over internationale mobiliteit, gebeurt dit welhaast vanzelfsprekend vanuit de premisse dat daarmee hoofdzakelijk wordt bedoeld op internationaal vliegverkeer. Voor een gedegen visie op de luchtvaartsector, is het noodzakelijk dat ook alternatieven voor langeafstandsvervoer worden beschouwd. Digitale communicatiemiddelen zoals bijvoorbeeld Skype vormen steeds vaker een acceptabel alternatief voor zakelijke overleggen, waardoor de noodzaak voor verre reizen afneemt. Verschillende bedrijven stimuleren digitale vergaderingen, ook vanwege de besparing in tijd en geld die dit oplevert. In deze Luchtvaartvisie focussen we echter primair op alternatieve vormen van vervoer, en dan met name binnen Europa, reizen van minder dan 2000 km. Het gaat daarbij dus om het vervangen van regionaal vliegverkeer. Niet geheel toevallig is in de laatste jaren – mede gezien de versterkte aandacht voor de duurzaamheidsproblematiek rondom vliegreizen – de populariteit van dergelijke alternatieve vervoersvormen toegenomen. De meest aangewezen alternatieven voor vliegreizen zijn reizen per auto, bus en trein. Bij elk van deze vervoersmodaliteit wordt kort stilgestaan bij enkele factoren die van belang zijn om te kunnen ‘concurreren’ met vliegverkeer: bereikbaarheid van plaatsen, reisduur, kosten en duurzaamheidsaspecten.

3.2.1. Trein

Met name voor reizen binnen Europa beschouwen veel mensen het reizen per trein als een goed alternatief voor het vliegtuig. Over het jaar 2018 zag de NS een flinke stijging van het aantal internationale treinreizen.⁹¹ Vanuit Nederland zijn vrijwel alle landen binnen de Europese Unie per trein bereikbaar, hoewel de reisduur lang is en voor één reis vaak meerdere tickets nodig zijn. De goede bereikbaarheid geldt vooral voor Duitsland, België, Frankrijk en – dankzij de Eurostarverbinding - sinds kort ook voor Engeland. Maar het Nederlandse spoor is ook verbonden met andere Europese landen, zij het dat die verbindingen een lagere frequentie kennen. De vele jongeren die in de zomermaanden met een Interrailkaart per trein door Europa trekken, vormen een prachtig voorbeeld van het potentieel van deze vervoerswijze als alternatief voor het vliegverkeer. In totaal komen er dagelijks 150 buitenlandse treinen Nederland ingerezen, die Nederland diezelfde dag ook weer verlaten.⁹²

Een groot voordeel van het reizen per trein in plaats van per vliegtuig is de minder bezwarende gevolgen die deze reismodaliteit heeft voor het milieu. Wel laten onderzoeken verschillende uitkomsten zien over de exacte grootte van het milieuvoordeel dat kan worden behaald.⁹³

Daarnaast ervaren veel reizigers het reizen per trein als prettiger en comfortabeler dan het reizen per bus of per vliegtuig – althans in de Nederlandse treinen. Werken of lezen in de trein wordt door steeds meer mensen ervaren als een waardevolle invulling van hun reistijd. De tijd die zij in de trein

⁹¹ NOS 18 december 2018, <https://nos.nl/artikel/2264069-treinreizen-naar-buitenland-in-trek-ns-ziet-impuls-door-milieudebat.html>.

⁹² In perspectief: op Schiphol zijn 700 in- en uitvluchten (1400 bewegingen) per dag.

⁹³ Zie in dit verband ‘De complexe milieustrijd tussen vliegtuig en trein’, NRC Handelsblad 15 juni 2018, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/15/de-complexe-milieustrijd-tussen-vliegtuig-en-trein-a1606793>.

doorbrengen, wordt dan ook beslist niet altijd als *verloren* tijd beschouwd. Uiteraard is het wel zo dat treinreizen over het algemeen langer duren dan vlieguren, met name wanneer sprake is van slecht op elkaar aansluitende dienstregelingen in combinatie met veel overstapstations.

Ten slotte is het reizen per trein ook veiliger dan het reizen per bus en auto.⁹⁴

Ondanks het gegeven dat reizen per trein door velen als een aantrekkelijk alternatief wordt gezien, geven nog steeds veel mensen de voorkeur aan het vliegtuig. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen, waarbij hier het grote prijsverschil tussen treintickets en vliegtickets dient te worden aangestipt. Het feit dat over vliegtickets geen btw hoeft te worden afgedragen en dat ook kerosine onbelast is, vormen een niet te missen verklaring voor dit prijsverschil. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (hierna: KiM) heeft becijferd dat door betere transfermogelijkheden en 20% lagere prijzen voor treintickets, er tussen de 1,9 miljoen en 3,7 miljoen reizigers gebruik zullen maken van de trein in plaats van het vliegtuig.⁹⁵ Dit vergt wel investeringen in beter Europees treinvervoer die vaak vanuit publieke middelen moeten worden bekostigd. Daarbij moet ook worden geïnvesteerd in de Nederlandse spoorinfrastructuur om zowel de groeiende vraag naar binnenlandse en internationale treinreizen te accommoderen. Gedacht kan worden aan investeringen in grotere (internationale stations) en spoorcapaciteit richting de grens.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft medio 2018 toegezegd zich in te zetten voor betere internationale reismogelijkheden per trein.⁹⁶ Ook heeft de Staatssecretaris aangegeven reizigers te willen ‘verleiden’ om (een deel van) hun reis per trein in plaats van per vliegtuig af te leggen. In praktische zin meent de Staatssecretaris dat het bevorderen van reiscomfort in buitenlandse treinen noodzakelijk is voor het aantrekkelijker maken van treinverkeer als alternatief voor het vliegtuig. Hiervoor is internationale samenwerking vereist. Daarnaast heeft de Staatssecretaris aangegeven te willen bevorderen dat de Europese nachttrein – om te beginnen van en naar Oostenrijk – aan te sluiten op het Nederlandse spoornetwerk. Daarnaast wordt een hogesnelheidsverbinding naar Berlijn gepland voor 2040. Grote ambities zijn op dit vlak dus nog niet aan de orde.

3.2.2. Bus

Naast de internationale treinreizen, is volgens recent onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid ook het internationale busvervoer aan een opmars bezig.⁹⁷ Het KiM maakt daarbij een onderscheid tussen korte internationale busritten (buslijnen van minder dan 50 kilometer die Nederland verbinden met België of Duitsland) en langere internationale busritten (vanaf 50 kilometer). Het spreekt voor zich dat enkel deze laatste categorie relevant is als alternatief voor vlieguren. De belangrijkste aanbieders van busreizen in dit segment zijn de bedrijven Flixbus en Eurolines. Eerstgenoemde was in 2018 goed voor een aanbod maar liefst 3,5 miljoen busreizen (lees:

⁹⁴ SWOV (2019), Coaches and road safety in Europe, an indication based on available data, SWOV: Den Haag. Het risico om als passagier van een touringcar of OV-bus te overlijden of gewond te raken is weer vele malen kleiner dan als passagier in een auto.

⁹⁵ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2018), ‘Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor’..

⁹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 783.

⁹⁷ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019), ‘De bus over de grens, grensoverschrijdende busverbindingen in Nederland’.

bustickets).⁹⁸ Deze busreizen verbinden hoofdzakelijk de grotere Nederlandse steden met grote steden in Europa. Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven fungeren hier als knooppunt.

Over het algemeen liggen de ticketprijzen lager dan vergelijkbare tickets voor treinreizen, maar is de reisduur (aanzienlijk) langer dan de treinreis. Uit Duits onderzoek blijkt echter dat de lagere prijs voor veel reizigers de doorslag geeft bij het kiezen van de bus boven de trein.⁹⁹ Comfort, de aanwezigheid van draadloos internet en het niet hoeven overstappen wegen minder zwaar. Uit onderzoek in Duitsland en Frankrijk volgt dat de liberalisering van de internationale busmarkt voor een grote groei heeft gezorgd. De groei die Flixbus in Nederland doormaakt lijkt deze trend te bevestigen. Het is daarbij opvallend dat Flixbus bewust reclame maakt voor hun 'groene' wijze van vervoeren. De CO₂-uitstoot van dergelijke busreizen is vrijwel gelijk aan die van de trein en is significant lager dan dezelfde reis per vliegtuig. Internationale busvervoerders lijken daarmee bewust hun pijlen te richten op mensen die uit klimaatoverwegingen een ander vervoersmiddel dan het vliegtuig kiezen. Dit lijkt een succesvolle strategie. Tegelijkertijd kan hier de kanttekening bij worden geplaatst dat – evenals voor de trein geldt – dit alleen effectief is voor mensen binnen Europa. Familiebezoek of zakenreizen naar andere continenten zullen nog steeds met het vliegtuig gaan. Geconcludeerd kan worden dat de bus in potentie een reëel alternatief is voor vlieguren, maar dat dit wel slechts voor een beperkt deel van het totale reispubliek is. Een succesvolle transitie naar bus en trein zal dus gepaard moeten gaan met een bewustzijn bij het grote publiek dat er meer binnen Europa op vakantie wordt gegaan, in plaats van elk jaar het vliegtuig te pakken naar Azië of Zuid-Amerika.

3.2.3. Auto

Als laatste alternatief voor de vliegreis dient uiteraard het reizen per auto worden besproken. De auto is momenteel het meest aantrekkelijke alternatief voor het vliegtuig. Veel Nederlanders immers bezitten ofwel zelf een auto, of kunnen voor verre reizen een auto huren of lenen van bekenden. Van alle vervoersmodaliteiten die in dit stuk aan de orde zijn gekomen, is de auto het enige private vervoersmiddel. Het spreekt voor zich dat dit vele voordelen heeft. Zo kan meer bagage worden meegenomen en hebben de reizigers veel autonomie over het moment van vertrek en aankomst, de route, eventuele tussenstops, et cetera. Daarnaast is de hoeveelheid CO₂-uitstoot van auto's lager, vanaf 2 passagiers per auto, de aanleg van de infrastructuur niet meegenomen. Het exacte verschil in uitstoot is moeilijk in algemene cijfers uit te drukken. Dit hangt onder andere af van de vertrekluchthaven en bestemming, de afstand van iemands woning naar het vliegveld en het aantal personen in het reisgezelschap. Er zijn verschillende websites waarin de CO₂-uitstoot per vervoersmiddel kan worden vergeleken.¹⁰⁰ Daarnaast moet worden opgemerkt dat de recente opkomst van elektrische auto's de gemiddelde uitstoot van autoreizen significant doet dalen. Toch is

⁹⁸ Dit aantal bedroeg in 2017 'slechts' twee miljoen bustickets. Dit geeft andermaal aan dat de markt voor internationale busreizen sterk groeit.

⁹⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019), 'De bus over de grens, grensoverschrijdende busverbindingen in Nederland' p. 23.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld https://co2.myclimate.org/en/flight_calculators/new en <https://www.carbonfootprint.com/calculator.aspx>.

er momenteel een stijging van verbruik per auto te zien, doordat grotere auto's populairder zijn. Deze trend zal wellicht keren wanneer elektrische auto's betaalbaarder en populairder worden.

4. Normatief kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende christelijk-politieke waarden die leidend zijn voor de visie van de ChristenUnie op de luchtvaartsector. Hierbij wordt dus op een meer abstract niveau gekeken naar het fenomeen ‘internationale mobiliteit’. De waarde van deze vorm van mobiliteit wordt gezien vanuit verschillende invalshoeken.

4.1. De intrinsieke waarde van mobiliteit

Het is anno 2020 verleidelijk mobiliteit als een gegeven te beschouwen. Dit geldt allereerst voor binnenlandse mobiliteit. Nederlanders reizen vrijwel elke dag. Via verschillende vervoersmodaliteiten reizen we van huis naar werk, naar vrienden en familie, naar de kerk en naar recreatievoorzieningen. In de twintigste eeuw is de Nederlandse bevolking steeds mobieler geworden. Tegenwoordig heeft een aanzienlijk deel van de Nederlanders minimaal één auto tot zijn beschikking en ook het openbaar vervoer strekt zich uit over het hele land. Deze mobiliteitsontwikkeling geldt niet alleen voor binnenlands reisgedrag. De afgelopen decennia hebben ook internationale mobiliteitsmogelijkheden letterlijk een enorme vlucht genomen. Waar reizen per vliegtuig voor onze grootouders een hoogst uitzonderlijke aangelegenheid was, zijn door technologische ontwikkelingen en globalisering ticketprijzen gedaald. Hiermee is vliegen voor alle Nederlanders beschikbaar geworden, ook voor die met een kleine beurs. Ook vandaag de dag zijn de mogelijkheden voor internationale mobiliteit volop in ontwikkeling. Zo zijn internationale reizen per trein en bus opnieuw in opkomst, mede door de lagere belasting voor het milieu die deze vormen van vervoer opleveren.

Dit hoofdstuk beoogt de volgende vraag te beantwoorden: hoe moeten de mogelijkheden voor Nederlanders om fysiek in verbinding te staan met mensen over de landsgrenzen heen worden gewaardeerd? Bij het beantwoorden van die vraag is onder meer geput uit de publicatie *Een kwestie van bereikbaarheid*¹⁰¹. In deze studie van het Wetenschappelijk Studiecentrum van de RPF uit 1996 is op meer fundamenteel niveau nagedacht over mobiliteit. Hoewel de focus in die studie hoofdzakelijk lag op binnenlandse mobiliteit (de aanleg van nieuwe snelwegen en spoorverbinding stonden hoog op de politieke agenda), kunnen uit deze studie waardevolle gezichtspunten worden afgeleid die ook voor een visie op de Nederlandse luchtvaartsector van belang zijn.

4.1.1. Internationale mobiliteit in de Bijbel

Internationale mobiliteit komt op meerdere plekken in de Bijbel voor. Denk aan de reis van Abraham vanuit zijn woonplaats Ur naar het onbekende beloofde land en Paulus zendingsreizen. In dit kader is ook de Grote Opdracht uit Mattheüs 28 noemenswaardig, waarin Jezus alle christenen oproept ‘tot aan de einden der aarde’ te gaan om daar het evangelie te verkondigen en mensen te dopen.

‘Reizen’ behoort tot de essentie van het Bijbelse leven. Een concreet voorbeeld vormen de reizen die de Israëlieten maakten bij verschillende religieuze feesten. Grote groepen families trokken samen op de gezette tijden op naar Jeruzalem om daar te offeren, te bidden en te vieren. Het is in dat licht niet verwonderlijk dat ook het christelijke leven vandaag de dag als een pelgrimagede, een bedevaart, wordt

¹⁰¹ Stoep, J. van der, Groot, D. (1996), Een kwestie van bereikbaarheid, Nunspeet: Marnix van St. Aldegonde stichting.

getypeerd. Wij zijn niet op deze aarde om daarvan onze permanente woonplaats te maken. Integendeel: ons hele leven is een doorgaande reis waarin we God beter leren kennen, met als uiteindelijk doel om voor eeuwig bij Hem in de hemel te zijn.

De Bijbel spreekt positief over mobiliteit vanuit de roeping van de mens. Voorzichtig kan worden gesteld dat God heeft gewild dat mensen verder kijken dan de eigen landsgrenzen en in verbinding staan met andere mensen in het buitenland. Overigens ging het om mobiliteit op milieuvriendelijke wijze van hooguit enkele miljoenen mensen.

Er is echter ook een Bijbelse lijn waarin juist rust en geworteldheid centraal staan. Niet voor niets is een verblijf in het buitenland in de Bijbel eerder een straf dan een beloning. De hele wereld is de woonplaats van de mens, maar niet iedereen hoeft gelukkig overal heen. De omzwervingen van de mens zijn vaak het gevolg van een innerlijke onrust, drang naar zelfverwerkelijking en behoeftebevrediging die strijdig is met onze roeping.

De na-Bijbelse ontwikkelingen van het Romeinse Rijk hebben internationale mobiliteit doen toenemen. Het was in die tijd dat moderne infrastructuur tot stand kwam en dat het door langdurige vrede voor gewone mensen normaler en veiliger werd om te reizen.

4.1.2. In verbinding

De Kuyperiaanse notie van soevereiniteit in eigen kring neemt in het christelijk-politieke denken nog altijd een grote plaats in. Deze manier van denken gaat uit van verschillende levenskringen (onderwijs, gezin/familie, kerk, bedrijfsleven) die elk hun eigen, gelijkwaardige plaats in de maatschappij hebben. Internationale mobiliteit kan voor de ontwikkeling van elk van deze levenskringen van grote toegevoegde waarde zijn. Denk bijvoorbeeld aan families waarvan gezinsleden in het buitenland wonen. Internationale mobiliteit stelt deze familieleden in staat elkaar te ontmoeten en het gezinsleven buiten de landsgrenzen voort te zetten. Ook voor het bedrijfsleven geldt dat grensoverschrijdende samenwerking ondernemingen tot bloei kan brengen.

Verder kan gedacht worden aan het kerkelijke leven. Zonder internationale mobiliteit zouden wij geen medechristenen uit andere landen kunnen ontmoeten en zou het concept 'wereldkerk' slechts een papieren werkelijkheid zijn. In dat licht kunnen ook internationale missiereizen worden genoemd die veel kerken ondernemen. Dergelijke reizen hebben niet zelden levens-veranderende indrukken op de deelnemers: indrukken die zonder de mogelijkheden van internationale mobiliteit niet mogelijk zouden zijn.

Uit het voorgaande volgt dat internationale mobiliteit waardevolle mogelijkheden biedt om mensen en levenskringen met elkaar te verbinden. Die verbinding heeft in de eerste plaats een sociaal karakter. Door mobiliteit worden we verbonden met sociale kringen dichtbij (familieleden, burens), maar ook ver weg.

4.1.3. Hypermobiliteit

Volgens de auteurs van *Een kwestie van bereikbaarheid* is de kern van het mobiliteitssysteem gelegen in het onderling bereikbaar maken van verschillende sociaalgeografische plaatsen.¹⁰² Mobiliteit is volgens hen dan ook ‘een kwestie van bereikbaarheid’. De waarde van mobiliteit is gelegen in datgene dat met de reis wordt beoogd: het met elkaar in verbinding brengen van verschillende plaatsen en de activiteiten die men daar wil ondernemen.¹⁰³ De auteurs stellen dat het christelijk-politieke denken over mobiliteit gericht moet zijn op het creëren van verbinding en niet op de individuele bewegingsvrijheid van de mens. Hierin ligt een sterk contrast met het liberale denken. Vanuit christelijk-politiek perspectief is reizen waardevol vanwege de relaties die mensen hierdoor kunnen aangaan en versterken. Zodra een reis enkel is ingegeven door individualistische, hedonistische redenen (“*Ik wil reizen, ik kan reizen betalen, dus ik heb het recht om te reizen*”), schiet de reis zijn bestemming voorbij. Deze focus op individuele bewegingsvrijheid leidt uiteindelijk tot ‘hypermobiliteit’: de gedachte dat iedere plaats, voor ieder individu, met alle mogelijke middelen zo snel mogelijk bereikbaar moet zijn.¹⁰⁴ Door de resulterende groei van mobiliteitsmogelijkheden neemt de bereikbaarheid van mensen echter af en mist mobiliteit haar doel.

Wanneer de focus op individuele mobiliteitsvrijheid ligt, worden maximale bezoekersaantallen en reisbewegingen op Schiphol al snel kwantitatieve beperkingen die de groei van individuele mobiliteitsmogelijkheden beperken.¹⁰⁵ Hypermobiliteit kent drie schadelijke effecten:

- a. toenemende schade aan de omgeving, zoals geluidsoverlast en horizonvervuiling;
- b. beperking van anderen in hun mobiliteit (als gevolg van autofiles staan ov-bussen ook in de file);
- c. beperking van de eigen bereikbaarheid (degene die continu onderweg is, is lastiger te bereiken voor anderen).

De mobiliteitsontwikkelingen van de afgelopen decennia – met name op luchtvaartgebied – bevestigen dat de focus op de individuele bewegingsvrijheid inderdaad de recente mobiliteitsontwikkelingen heeft gedomineerd. Het aantal vliegbewegingen op Nederlandse luchthavens is verveelvoudigd en de prijzen van vliegtickets zijn een tijdlang sterk gedaald. De gedachte dat men op elk moment moet kunnen reizen naar elke plaats en dat tegen een zo laag mogelijke prijs, is voor een groot deel realiteit geworden. Dat geldt ook voor de negatieve aspecten van hypermobiliteit, namelijk overlast en congestie. Men zou kunnen stellen dat onze mobiliteit weliswaar een grote vlucht heeft gemaakt, maar de bereikbaarheid nauwelijks is toegenomen. Een concreet voorbeeld hiervan betreft het grote aantal vluchten naar bestemmingen in Europa die met minder belastende vervoersmogelijkheden (trein, bus,

¹⁰² Ibid, p. 4.

¹⁰³ Dit was ook het doel van de opstellers van de Chicago Convention (1944) die luchtvaart onder andere vrijstelde van belasting en internationale regulering. De conventie had tot doel om door luchtvaart mensen internationaal te verbinden en daarmee uiteindelijk de vrede in de wereld te bevorderen. Bron: <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>

¹⁰⁴ Stoep, J. van der, Groot, D. (1996), *Een kwestie van bereikbaarheid*, Nunspeet: Marnix van St. Aldegonde stichting, p. 49.

¹⁰⁵ Ibid, p. 62.

boot) bereikbaar zijn. Het alsmaar laten vertrekken van extra vliegtuigen vanuit Nederland dient in die situaties de individuele hypermobiliteit, zonder dat de bereikbaarheid van die plaatsen op zichzelf toeneemt. De negatieve effecten van hypermobiliteit geven aanleiding om de ontwikkeling van de mobiliteit bij te sturen.

4.2. De economische waarde van luchtvaart

Wanneer over de Nederlandse luchtvaartsector wordt gedebatteerd, spelen economische argumenten een grote rol. Daarbij gaat veel aandacht uit naar de economische waarde die Schiphol voor Nederland vertegenwoordigt, als “motor van de Nederlandse economie”¹⁰⁶. In deze sectie wordt het christelijk-politiek denken over de economie toegepast op de luchtvaartsector.

4.2.1. Het Rijnlandse model

In *Rijnland Werkt* (2017) concludeerden Carola Schouten en Geert Jan Spijker dat het Rijnlandse model bijzonder relevant is voor het christelijk-politieke denken over de verhouding markt en overheid.^{107 108} Het voert buiten de reikwijdte van deze luchtvaartvisie om op detailniveau op het Rijnlandse model in te gaan. Hier wordt volstaan met een korte samenvatting van de principes.

Het Rijnlandse model gaat uit van een economie waarin alle betrokken belanghebbenden samenwerken. Niet enkel de belangen van de werkgever (bijvoorbeeld winstmaximalisatie) of dat van de werknemer (salarismaximalisatie) moeten worden meegewogen in economische afwegingen, maar de belangen van alle burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. Het inrichten van de economie is dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid van al deze betrokken partijen. Het Rijnlands model vraagt van de overheid om actief collectieve belangen te beschermen. Solidariteit is een belangrijke waarde in dit model, wat tot uitdrukking komt in de wens de kloof tussen arm en rijk te beperken is. Vaak wordt het Rijnlandse model afgezet tegen het Angelsaksische model. In dit model nemen liberale waarden als zelfredzaamheid, vrijheid en marktwerking een belangrijke plaats in. In economisch opzicht ligt een sterke(re) nadruk op hoogste bestuurslaag van bedrijven, die op hun plaats primair gericht zijn op het bedienen van aandeelhouders.¹⁰⁹

Wat we kunnen leren van het Rijnlandse model is dat de relevante stakeholders van de luchtvaartsector niet alleen de luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en multinationals zijn die profiteren van een alsmaar groeiende luchtvaartsector. Ook omwonenden van luchthavens, werknemers en reizigers moeten als gelijkwaardige stakeholders worden beschouwd. Wanneer hun inbreng dreigt onder te sneeuwen, is het aan de overheid om op te treden en hun belangen te beschermen.

¹⁰⁶ Milikowski, F. (2018) Vlag, volkslied, vliegveld, De Groene Amsterdammer 2018, nr.31.

¹⁰⁷ C. Schouten & G.J. Spijker (2017), *Rijnland werkt: in gesprek met ondernemers*, Amsterdam: Buijten en Schipperhijn Motief., p. 130.

¹⁰⁸ Ibid, p. 135.

¹⁰⁹ Voor een uitgebreide beschouwing over deze verschillende modellen: M. Albert, (1992) *Kapitalisme contra kapitalisme*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.

4.2.2. Waarde en welzijn

In de discussie over de Nederlandse luchtvaartsector wordt vaak verwezen naar cijfers over de economische waarde van deze sector. Hoe kunnen we deze cijfers duiden vanuit christelijk-politiek perspectief? Allereerst is van belang dat economische waarde niet gelijk is aan het welzijn van mensen. Simon Kuznets, de econoom die het bruto binnenlands product (bbp) 'uitvond' als maatstaf voor economische groei, was kritisch op het gebruik van dat cijfer als equivalent van welvaart en menselijk welzijn.¹¹⁰ Deze zienswijze is relevant voor de interpretatie van op cijfers over de economische waarde van Schiphol. De economische waarde van de luchthaven en het aantal banen dat Schiphol oplevert kunnen weliswaar cijfermatig worden uitgedrukt, maar deze cijfers bieden slechts een beperkte weergave van de bijdrage die Schiphol levert aan het Nederlandse welzijn. Robert van Putten en Wouter Beekers betogen in de Coöperatiemaatschappij dat de economie een 'samenwerkingsverband' is waarin mensen hun talenten inbrengen en daarvan wederzijds profiteren.¹¹¹ De economische waarde van Schiphol, in termen van bbp, is dus het resultaat van de inspanningen van verschillende actoren. Maar in dit cijfer komt niet tot uitdrukking aan wie deze waarde toevalt. Zijn dit buitenlandse investeerders of grote bedrijven? Of zijn dit (de Nederlandse) burgers?¹¹²

Daarnaast komen belangrijke effecten van de luchtvaart op het welzijn en de welvaart niet tot uitdrukking komen in het bbp. Voorbeelden hiervan zijn de zogeheten externe effecten van luchtvaart: onbedoelde gevolgen van productie of consumptie voor de welvaart en het welzijn van anderen, zoals milieuschade en overlast voor omwonenden. Het behoeft weinig uitleg dat als dergelijke effecten worden meegewogen, de maatschappelijke 'waarde' van de luchtvaartsector sterk daalt. Overigens komen ook positieve externe effecten niet terug in het bbp dat van de Nederlandse luchtvaartsector, zoals het feit dat Nederlandse burgers vanuit Amsterdam rechtstreeks toegang hebben tot 320 internationale bestemmingen. In een maatschappelijke kosten-baten analyse (mkba) worden deze effecten wel, uitgedrukt in euro's, meegewogen. Voor de ChristenUnie is van belang dat dergelijke analyses meer aandacht krijgen, omdat ze een meer gebalanceerd beeld geven van de maatschappelijke waarde van de luchtvaartsector. Overigens zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de methodiek van mkba's, zo is er bijvoorbeeld geen aandacht voor de waarde 'innovatie' (zie ook hoofdstuk 4.4).¹¹³ Mogelijk kan een waarderingsmethodiek op basis van Dooyeweerd's aspectenleer

¹¹⁰ Klamer A. en Teule, P.R. (2014) 'Van kwantiteit naar kwaliteit: Hoe één enkel cijfer zo machtig werd en wat de politiek daaraan moet doen': in van Baalen C. (red.) (2014), Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014: Het geld regeert, Amsterdam: Boom uitgevers, p. 17.

¹¹¹ van Putten R. en Beekers, W. (2014), Coöperatiemaatschappij: Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw, Amsterdam: Buijten en Schipperheijn Motief, p. 87.

¹¹² In dit licht kan ook worden gewezen op Jacob J. en Roche, B. (2017) 'Completing Capitalism – Heal Business to Heal the World', Berrett-Koehler Publishers. Daarin presenteren de auteurs een nieuw model voor het meten van economische waarde.

¹¹³ Een suggestie hiervoor wordt bijvoorbeeld gedaan door Melkert, J., & Van Wee, B. (2009). Assessment of innovative transport concepts using cost-benefit analysis. *Transportation Planning and Technology*, 32(6), 545-571.

inspireren om de waardering van gewenste en ongewenste effecten van luchtvaarservices in beeld te brengen.¹¹⁴

4.2.3. *Groei als status quo*

Westerse markteconomieën zijn geneigd de gezondheid van de economie af te meten aan de mate waarin de economie groeit. Een bepaald groeipercentage wordt daarbij als uitgangspunt gehanteerd. Groeit de economie harder? Dan gaat het ons voor de wind. Als de economie minder hard groeit dan tevoren werd verwacht, dan spreekt men al snel van economisch ongunstige tijden. In het maatschappelijk debat lijkt eenzelfde redenering op te gaan voor de luchtvaartindustrie. Naarmate de Nederlandse economie harder groeit, stijgt de vraag naar vliegtickets voor zowel industrie als burgers. Deze stijgende vraag wordt weerspiegeld in het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol en het aantal vervoerde passagiers. Ook de Nederlandse overheid heeft de groei van het vliegverkeer lang als uitgangspunt gehanteerd. Zo zag het kabinet in 2008 nog geen enkel probleem in de opening van Lelystad als overloopluchthaven, terwijl het 12 jaar later in het brandpunt van de politieke discussie staat. Het politieke en maatschappelijke debat spitst zich echter vooralsnog toe op de plek *waar* de groei van de Nederlandse luchtvaart moet plaatsvinden, niet over de vraag *of* groei van die luchtvaartsector op zichzelf wenselijk is. Met andere woorden: groei is de *status quo* geworden.

Vanuit christelijk-politiek perspectief zijn kanttekeningen te plaatsen bij het accepteren van groei als 'status quo'. Econoom Teunis Brand ontwikkelde voor het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie een christelijk-politieke visie op economische vraagstukken. Volgens Brand kan pas van goede groei worden gesproken als deze groei ten goede komt aan de maatschappij als geheel.¹¹⁵ Groei van het aantal vliegbewegingen of vervoerde passagiers is dus enkel positief als ze leidt tot een evenredige toename van het welzijn en de welvaart van de hele samenleving. Deze redenering kan ook worden omgekeerd: de welvaart en het welzijn van de samenleving kan gebaat zijn bij de krimp van een bepaalde sector. Het effect van de groei van de luchtvaartsector op de welvaart en het welzijn van de samenleving als geheel, kan overheidsingrijpen legitimeren om de groei bij te sturen.

4.2.4. *Marktfalen in ticketprijzen rechtvaardigt overheidsingrijpen*

In het maatschappelijke debat wordt steeds meer aandacht besteed aan de eerder genoemde externe effecten die de luchtvaartsector genereert, met name de milieuschade. Op deze milieuschade wordt verder ingegaan in paragraaf 3.3. Externe effecten komen niet tot uitdrukking in de prijs die consumenten voor vliegtickets betalen. Wanneer de groeiende externe effecten van de luchtvaart zouden worden geïnternaliseerd in de prijs, zullen vliegtickets duurder worden. Er is echter ook een ander scenario denkbaar waarbij negatieve externe effecten door technologische innovaties worden

¹¹⁴ Deze methodiek is ontwikkeld voor de waardering van ecosysteemservices, maar kan ook toegepast worden om de waardering van gewenste en ongewenste effecten van 'luchtvaarservices' in beeld te brengen. De ervaringswaarde van de omgeving hoeft niet onder één noemer gebracht te worden met een economische factor zoals het bbp.

Gunton, R. M. et al (2017). Beyond ecosystem services: valuing the invaluable. *Trends in ecology & evolution*, 32(4), 249-257.

¹¹⁵ T. Brand (2015), Coöperatief kapitalisme: Werk, geld en groei in christelijk-sociaal perspectief, Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie.

gereduceerd en ticketprijzen constant blijven of zelfs dalen. Beide scenario's zijn echter niet aan de orde.

Er is een 'race to the bottom' gaande in de luchtvaartsector die wordt veroorzaakt door de opkomst van budgetmaatschappijen die primair concurreren op prijs. In plaats van de negatieve externe effecten mee te wegen in hun bedrijfsvoering, kiezen luchtvaartmaatschappijen er daarom voor zoveel mogelijk kosten te drukken om zo de ticketprijzen laag te houden. Deze ontwikkeling kan worden gekwalificeerd als een vorm van marktfalen.¹¹⁶ Er is een taak weggelegd voor de overheid om deze vorm van marktfalen te corrigeren. Een dergelijke correctie kan, als het gaat om de CO₂ emissies van de luchtvaart, bestaan uit een belasting op vliegtuigbrandstof of een stelsel van verhandelbare emissierechten, zoals in EU-verband gebruikelijk is.¹¹⁷

Aangezien vliegen een grensoverschrijdende economische activiteit is, is het de vraag welke overheid dit marktfalen moet corrigeren. Wanneer de Nederlandse overheid aanzienlijke belastingen heft op vliegtickets die in Nederland worden verkocht, zullen vliegconsumenten snel uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Daar kunnen zij immers goedkoper vliegen. In die situatie wordt geen milieuwinst geboekt (of zelfs een verlies), maar is de enige opbrengst een sterk verzwakte concurrentiepositie voor Schiphol en KLM. Afspraken op EU-niveau lijken in dat kader de grootste kans van slagen te hebben, al is het uiteraard maar de vraag op welk draagvlak de voorgenomen 'marktcorrecties' kunnen rekenen. Uit een recent uitgevoerde enquête onder de bevolking van de 28 EU landen (inclusief Groot-Brittannië) bleek dat 62% voorstander was van een verbod op korte vluchten en 72% een CO₂ belasting op vliegen steunde.¹¹⁸ Individuele EU-landen heffen bovendien reeds een belasting op vliegtickets of zijn van plan dit te gaan doen. Maar gezien de toenemende concurrentiedruk van luchthavens en vliegmaatschappijen uit het Midden Oosten, lijkt de kans gering dat de Europese Unie als collectief welwillend zal staan tegen stevige maatregelen ter correctie van marktfalen. Al met al zal de correctie van negatieve externe effecten niet vanzelf gaan. De obstakels mogen de ChristenUnie er echter niet van weerhouden om hier toch, vanuit principe, op in te zetten.

4.3. Mobiliteit en duurzaamheid

Twee negatieve externe effecten van luchtvaart voeren de boventoon in het maatschappelijke debat over de luchtvaart: geluidsoverlast voor omwonenden van luchthavens en de emissie van CO₂, die bijdraagt aan klimaatverandering. De waarde van het terugdringen van overlast en milieuschade is vanzelfsprekend. Maar het is niet eenvoudig deze te berekenen en af te wegen tegen de economische voordelen van de luchtvaart. In deze sectie wordt nader ingegaan op de onderliggende motieven van het willen beschermen van mensen en milieu. Hiervoor wordt eerst ingegaan op de relevantie van christelijk-politieke begrippen rentmeesterschap en duurzaamheid voor de luchtvaart.

¹¹⁶ Ibid, p. 54.

¹¹⁷ Het EU Emissions Trading System verhandeld emissierechten. Met deze verhandelbare rechten beoogt de EU beoogt de doelstellingen van het Kyoto Protocol te realiseren. Dit systeem is gebaseerd op een plafond van emissierechten dat gelijk is aan de maximaal toelaatbare CO₂-uitstoot binnen de Europese Unie. Bron: <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/wat-is-emissiehandel>.

¹¹⁸ European Investment Bank, 2nd annual climate survey, via <https://www.eib.org/en/surveys/2nd-citizen-survey/climate-action-and-policy-solutions.htm> geraadpleegd op 11 maart 2020.

4.3.1. Rentmeesterschap

“Hij zegende hen en zei tegen hen: ‘Wees vruchtbaar en word talrijk, bevolk de aarde en breng haar onder je gezag: heers over de vissen van de zee, over de vogels van de hemel en over alle dieren die op de aarde rondkruipen.’ – Genesis 1:28

Deze zogeheten cultuuropdracht volgt in Genesis direct na de schepping van de mens. Deze opdracht wordt in de christelijk-politieke traditie ook wel vertaald als ‘goed rentmeesterschap’. De geschapen aarde wordt niet in bezit gegeven, maar de mens krijgt het recht en de plicht om die te beheren namens de Eigenaar. Dat de aarde geen menselijk bezit is dat geconsumeerd mag worden, maar dat de mens mag leven van de opbrengst van de aarde, is niet enkel een christelijk idee. In veel politieke stromingen klinkt door dat ‘we de aarde zo goed mogelijk moeten doorgeven aan onze kinderen’. Velen delen de gedachte dat de aarde niet van ons is, maar ons (en volgende generaties) in bruikleen is gegeven.

Ook wie de aarde niet beschouwd als eigendom van God, nageslacht of het universum is, zal over het algemeen erkennen dat een mens rekening moet houden met haar medebewoners.¹¹⁹ Zo geldt in het seculiere liberalisme de individuele vrijheid weliswaar als hoogste goed, maar wordt tevens erkend dat verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid nodig zijn om deze vrijheid voor iedereen te faciliteren. Individuele vrijheid betekent dus niet ‘naar believen overlast en schade toebrengen’, de vrijheid van een ander moet in overweging genomen worden. De christelijk-politieke notie van ‘goed rentmeesterschap’ kent dus een evenknie in het liberalisme. Deze overeenkomst moet wel worden genuanceerd: rentmeesterschap wordt in de politiek-christelijke traditie verstaan als een expliciete morele opdracht – een verplichting – terwijl in het liberalisme eerder vanuit rechten – het eigen vrijheidsrecht begrensd door het minimumrecht van een ander – wordt geredeneerd.

Overigens werden de begrippen cultuuropdracht en rentmeesterschap niet altijd in één adem genoemd in de christelijk-politieke traditie. Het is de vrucht van een ontwikkeling in het denken van beide politieke voorlopers van de ChristenUnie. Waar de cultuuropdracht eerst als een morele verplichting werd opgevat om de aarde te laten ontplooiën (bouwen) is het accent langzaam verschoven naar duurzame ontwikkeling (bewaren). Het concept rentmeesterschap heeft geleidelijk aan meer gewicht en aandacht gekregen en beide begrippen werden meer in samenhang met het algemene politieke doel van publieke gerechtigheid gezien.¹²⁰ Zonder dit ‘einddoel’ van publieke gerechtigheid zou het beeld van rentmeesterschap een negatieve lading kunnen krijgen, namelijk van ‘eruit halen wat erin zit’.¹²¹

Goed rentmeesterschap komt tot uitdrukking in respect voor God, de mens en de schepping, het zorgvuldig overwegen van de potentiële gevolgen van keuzes, daadkracht om in te grijpen waar nodig

¹¹⁹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/30/klimaatschade-goedpraten-is-helemaal-niet-liberaal-a3958637>.

¹²⁰ Janssens R. (Red.), (2000) Geleende Ruimte: een christelijke visie op ruimtelijke ordening, Nunspeet: Marnix van St. Aldegonde Stichting & Groen van Prinsterer Stichting, pagina 45.

¹²¹ Ibid, pagina 47.

en de status quo niet bepalend te laten zijn. Rentmeesterschap heeft gevolgen voor de relatie tussen de mens en de schepping en de relaties van mensen onderling.¹²²

4.3.2. Duurzaamheid

Goed rentmeesterschap betekent dat we dat aarde niet ‘verbruiken’, maar haar duurzaam in stand houden. Duurzaam beheer van de schepping en de forse uitstoot van het broeikasgas CO₂ door de luchtvaartsector staan op gespannen voet met elkaar. Schattingen van het aandeel van de luchtvaartsector in de Nederlandse CO₂-uitstoot komen uit op ongeveer 8% (zie paragraaf 2.3.1). Naar aanleiding van het klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat Nederland haar CO₂-uitstoot in 2030 met 49% zal hebben gereduceerd om zo een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering.¹²³ Luchtvaart heeft een significante impact op het klimaat en de reductie van CO₂-emissies in de luchtvaartsector heeft invloed op de haalbaarheid van de klimaatdoelen van Parijs. Naast CO₂ zijn ook andere emissies van de luchtvaart, namelijk stikstofoxiden en fijnstof. In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op deze emissies en de gevolgen daarvan.

In het woord duurzaamheid kunnen de woorden ‘duren’ of ‘langdurig houdbaar’ worden herkend. Een duurzame maatschappij is zo ingericht dat zij langdurig kan voortbestaan. Dit wordt niet bereikt met een groene ideologie of een vliegreis meer of minder, maar met een samenleving die fundamenteel gezond is ingericht. Om deze duurzaamheid te laten bestaan is een focus op het goede, op houdbaar leven en op veerkracht nodig. Dit zijn uitingen van waarde, van kwaliteit.¹²⁴

“Kiezen voor duurzaam is kiezen voor kwaliteit”¹²⁵

Wat het goede of een goede manier van leven is, kan nauwelijks objectief in beeld worden gebracht. Om te begrijpen wat duurzaamheid inhoudt, is het desondanks nodig om een idee te vormen van *welk* leven dan wordt voorgestaan.

In het ontwikkelen van een duurzame maatschappij ontstaan drie dilemma’s: individu versus collectief, nu versus later en materieel versus immaterieel. Bij het dilemma tussen individu en collectief botsen individuele vrijheid en consumptie met de effecten die dit op anderen heeft. Het dilemma tussen nu en later is vergelijkbaar, het gebruik van milieuruimte nu leidt tot negatieve effecten op de lange termijn. Hierbij is een rol weggelegd voor berekeningen en voorspellingen, maar ook bestaat er veel publiek debat over of er wel of niet geloofd wordt in de betrouwbaarheid van de wetenschap en haar resultaten. Het grootste dilemma is dat tussen materiële en immateriële waarde: Wat zijn onze echte behoeften? Wat geeft welzijn, geluk? We willen er allemaal graag op ‘vooruit gaan’, maar 2% groei van het bbp per jaar is slechts een magere vertaling van dit doel.

Om een duurzame maatschappij te ontwikkelen, moet antwoord gegeven op bovenstaande dilemma’s en vragen. Er is een systeemverandering nodig waarin snelle, goedkope consumptie vervangen wordt

¹²² Vonk M. en Bloemhof J. (red.), (2011), Duurzaamheid. Kiezen voor kwaliteit. Amsterdam: Buijten en Schipperheyn Motief.

¹²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>.

¹²⁴ Zie de Groenlezing 2019 ‘Duurzaam radicaliseren; naar het hart van de milieuzorg,’ uitgesproken door dr. Martine Vonk. <https://www.youtube.com/watch?v=YwNW4XtUnbc>.

¹²⁵ Vonk M. en Bloemhof J. (red.), (2011:9).

door een leven van verbondenheid met andere mensen en de natuur. Die verbondenheid begint niet bij wetenschappelijke rapporten, maar bij het op ons laten inwerken van de verhalen van mensen en de schoonheid van natuur. Rationele rapporten en wetenschap ondersteunen deze noodzaak, maar zullen niet snel daadwerkelijk tot een systeemverandering bewegen.

4.4. Waardevolle innovatie

In het debat over de luchtvaartsector wordt vaak gerefereerd aan ‘innovatie’. Innovatie kan meerdere gezichten hebben, maar meestal wordt technologische ontwikkeling bedoeld. Immers, wanneer een geruisloos vliegtuig wordt uitgevonden, is de afweging tussen geluidsoverlast en economische groei niet meer aan de orde. Naast deze praktische voordelen is innovatie in het denken van velen een waarde in zichzelf: *stilstand is achteruitgang*. In deze paragraaf wordt een alternatieve waardengerichte benadering van innovatie ontwikkeld. Vervolgens wordt deze visie uitgewerkt in de concrete casus van elektrisch vliegen.

4.4.1. Innovatie als waarde

Uit de studie ‘Duurzaamheid’ (2011) van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie komt het volgende citaat: “In 2050 gaan economie en ecologie hand in hand. De economische belangen en milieubelangen zijn in elkaars verlengde gebracht, waardoor een heel nieuwe dynamiek is ontstaan waarbinnen people, planet en profit goed samengaan.”¹²⁶ Dit haast utopisch visioen kan werkelijkheid worden wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan: het economisch systeem corrigeert voor *alle* negatieve externe effecten en een flinke portie technologische vernieuwing zorgt voor ecologisch verantwoorde consumptie. De technologische ontwikkeling gaat zelfs zo snel en turbulent dat het maken van een lange-termijnplan onverstandig is. Het zou beter zijn als de overheid hoofddoelen stelt – opwarming beperken tot 2 graden – en meetbare tussendoelen evalueert in vijfjarenplannen. De ontwikkeling van duurzame industrie – cleantech – levert bovendien economische groei. Om deze ontwikkeling op gang te helpen en verder te versnellen moet de overheid optreden als “launching customer en daarmee het risico van first mover naar zich toetrekken.”¹²⁷

Praktisch gezien is het onwaarschijnlijk dat ooit volledig zal worden voldaan aan de eerste randvoorwaarde, een economie zonder marktfalen. Een optimalisatie van de economie, rekening houdend met opwarming van de aarde, biodiversiteit, en geluidsoverlast is theoretisch wellicht nog mogelijk. Maar in een theocentrisch visie op de economie waarin ook rekening dient te worden gehouden met de scheppingsorde, rechtvaardigheid en naastenliefde is een optimalisatie – een metafysische kosten baten analyse – onmogelijk.

De tekenen voor het voldoen aan de tweede voorwaarde, technologische vernieuwing, lijken op het eerste gezicht gunstiger. De ontwikkelingen in bijvoorbeeld de bio-, nano- en informatietechnologie gaan razendsnel en zorgen voor nieuwe mogelijkheden. Het vertrouwen in deze technologische vernieuwing is groot. De gedachte dat de technologie van morgen de problemen van vandaag kan laten verdwijnen wordt breed gedeeld. Innovatie zou ons kunnen bevrijden uit het dilemma van

¹²⁶ Ibid, pagina 142.

¹²⁷ Ibid, pagina 144.

economische groei en ecologische belasting. Daarnaast zou een innovatief bedrijfsleven aanvullende economische mogelijkheden scheppen. Nieuwe producten, methoden en uitvindingen zorgen voor een concurrerende economie en exportmogelijkheden en daarmee voor groei en werkgelegenheid.

De spanning tussen economie en ecologie geldt overigens niet exclusief voor de luchtvaart, maar ook bij ruimtelijke ordening en de energievoorziening. Innovatie wordt gezien als instrument om een groeiende duurzame economie te bewerkstelligen. De belofte en potentie van nieuwe technologie is vaak groot en het optimisme daaromtrent is aanstekelijk. Toch is het verwijzen naar toekomstige innovatie een te eenvoudige oplossing.

Al decennia wordt de keerzijde van economische groei besproken en bediscussieerd.^{128 129} Dat onder het wereldbeeld van economische groei een *technisch* wereldbeeld schuil kan gaan is echter nauwelijks onderwerp van debat.¹³⁰ De vraag is dus of wellicht onbewust een gemeenschappelijke technologische ideologie bestaat (technicisme) die vanzelfsprekend genoeg is om onbesproken te blijven. Dat lijkt inderdaad het geval te zijn; de technologische vooruitgang wordt door velen gezien als een onstuitbare ontwikkeling. Deze ontwikkeling vraagt bovendien grote economische offers en drukt een stempel op vele andere wetenschappen via de natuurwetenschappelijke methode. Een toenemende rol van techniek in de maatschappij en de daarmee gepaard gaande toenemende vraag naar hoogopgeleide gespecialiseerde mensen sluit daar op aan. Hoewel technische beheersingsdrift bestond vóór de natuurwetenschap en de moderne economie, voert het te ver om technicisme alleen als oorzaak hiervan aan te wijzen. Wetenschap en economie ook de ontwikkeling van technologie, waardoor een zichzelf versterkend proces in gang wordt gebracht.

De continue technologisch groei maakt de verleiding groot om naar de technologie van morgen te grijpen, om problemen die ontstaan in de technisch-economische realiteit van vandaag op te lossen. Deze dynamiek speelt in het bijzonder rondom milieuproblematiek. Er wordt veel aandacht aan technologische oplossingen gegeven. De gedachte dat technologie een oplossing kan bieden voor milieuproblematiek, is echter slechts ten dele waar. Schuurman zegt hierover: “Wanneer technische vernieuwing de milieuproblematiek ten dele terugdringt, zullen de intensiteit, de dynamiek en de schaalvergroting van die toepassing van techniek de winst inzake de gezondmaking van het milieu weer teniet doen.”

Grijpen naar technologie van morgen – biobrandstof, elektrisch vliegen, stiller vliegen – als oplossing voor de problemen van vandaag, is te vergelijken met het nemen van een hypotheek op de toekomst. De afhankelijkheid van innovatie wordt dan zo groot, dat tegenvallende resultaten van innovatie (of onverwachte externe effecten) maken dat de maatschappelijke kosten van economische groei niet meer zijn op te brengen. Dat kan dan slechts weer worden opgelost met een nieuwe hypotheek op de toekomst.

¹²⁸ Bijvoorbeeld in het beroemde rapport uit 1972: Meadows, D. H., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth: a report to the club of Rome*.

¹²⁹ De cultuurkritiek in dit onderdeel is grotendeels gestoeld op het werk van cultuur/techniek-filosoof en ChristenUnie oud-senator Schuurman, zoals gebundeld in zijn boek *Tegendraads nadenken over techniek* (2014).

¹³⁰ Schuurman, E. (2014). *Tegendraads nadenken over techniek*. Uitgeverij Eburon. Pagina 19.

Uiteraard wil dit niet zeggen dat elke innovatie of ontwikkeling argwanend moet worden behandeld. De problematische cyclus ontstaat pas wanneer men zich van technologische innovaties afhankelijk maakt. Innovatie die nieuwe ruimte schept, die pas benut hoeft te worden wanneer de ruimte daar is, zorgt voor vrije duurzame ontwikkeling. Schuurman zegt hierover het volgende: “Kritische bezinning op de nieuwe, prachtige, veelbelovende technieken moet gericht zijn op de ontsluiting van de schepping, de eer van God de Schepper en op het welzijn van alle mensen, en de bescherming van allerlei niet-menselijke levensvormen.”¹³¹

4.4.2. Gezonde luchtvaartinnovatie: casus elektrisch vliegen

Om een groeiend aantal aardebewoners een goede kwaliteit van leven te bieden, zijn innovatie en technologische ontwikkeling onmisbaar. De voorgaande paragraaf laat echter wel zien dat de verwachtingen van nieuwe technologie niet altijd worden waargemaakt. Er is dus een balans vereist: hoe kan de maatschappij de ruimte die als gevolg van innovatie ontstaat volop benutten, zonder in een negatieve spiraal te raken van overmatige afhankelijkheid van innovatie? Aan de hand van de casus ‘elektrisch vliegen’ geeft deze sectie een eerste aanzet voor hoe een dergelijke balans gezocht kan worden. De toegevoegde waarde hiervan bestaat met name uit de denkwijze, de precieze toekomstvoorspellingen en uitkomsten rondom de casus zijn minder relevant.

In de andere hoofdstukken wordt uitvoerig ingegaan op alle negatieve effecten van luchtvaart. Elektrisch vliegen is een regelmatig genoemde oplossing voor deze problematiek. Zoals elektrische auto’s mobiliteit op de grond moeten transformeren, moeten elektrische vliegtuigen dat in de lucht doen. Anno 2019 is nog geen acutechnologie beschikbaar om dat commercieel mogelijk te maken, maar in de tussentijd zou hybride vliegen (elektrisch opstijgen) een goede tussenweg zijn.¹³² Er gaan in Nederland al stemmen op om niet (langer) op vliegbewegingsplafonds te focussen, maar liever de ontwikkeling van elektrisch vliegen te stimuleren.¹³³ Al in 2025 moeten kleine vliegtuigjes beschikbaar komen en in 2040 zou elektrisch vliegen commercieel rendabel zijn.¹³⁴ Aan de andere kant zeggen experts dat elektrisch vliegen “kansloos” is voor langeafstandsvluchten.¹³⁵ Het is alleen een optie voor het afleggen van korte afstanden met kleine vliegtuigen. Elektrisch en/of hybride vliegen vormt volgens die experts slechts een kleine stap vooruit. Recent onderzoek wijst uit dat de opbrengst van deze technologie minimaal zal zijn. De verwachte brandstofbesparing is minder dan 10%.¹³⁶

De casus van het elektrisch vliegen illustreert het in de vorige paragraaf geschetste patroon. De alsmear verder ontwikkelde accu-, aandrijflijn- en motortechnologie belooft een elektrisch vliegtuig dat de balans tussen economie en ecologie zal verbeteren. Deze belofte houdt in dat meer economische activiteit mogelijk is, zonder mens en milieu te veel schade toe te brengen. Deze

¹³¹ Ibid, pagina 216.

¹³² Zie <https://www.shell.nl/media/venster/eerder-verschenen/de-toekomst-van-elektrisch-vliegen.html>;
<https://www.tudelft.nl/en/2017/lr/the-future-of-air-transport-is-hybrid-electric-green-and-silent/>;

¹³³ <https://fd.nl/ opinie/1293426/stimulering-van-e-vliegen-is-mondiaal-belangrijker-dan-ons-klimaataakkoord#>;

¹³⁴ <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/18/norway-aims-for-all-short-haul-flights-to-be-100-electric-by-2040>;

¹³⁵ <https://www.tudelft.nl/delft-integraal/articles/elektrisch-vliegen-is-voorlopig-kansloos/>

¹³⁶ Joris Melkert, luchtvaartdeskundige TU Delft, nog te publiceren onderzoek (2020).

innovatie biedt kansen voor Nederland, haar vliegvelden en haar economie. Uiteraard zijn zulke ontwikkelingen toe te juichen.

Enthousiaste early adopters verspreiden het nieuws van deze nieuwe kansen. De problemen van luchtvaarttechnologie worden opgelost met meer luchtvaarttechnologie. Voorzichtig wordt alvast de conclusie getrokken dat grootschalige luchtvaart mogelijk blijft, ook in de tijd voordat de nieuwe technologie beschikbaar is. Hier wordt een hypotheek op de toekomst afgesloten, er worden kosten gemaakt (in de vorm van emissies en geluid) met als onderpand de belofte dat deze kosten in de toekomst ongedaan gemaakt zullen worden. Dat dergelijke constructies problematisch kunnen zijn, blijkt ook uit de recent ontstane stikstofproblematiek naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS).¹³⁷

Deze 'schuld' brengt drie problemen met zich mee: ten eerste, de problemen zijn in de tussentijd niet opgelost. Uitgestoten CO₂ in de tussentijd blijft uitgestoten. Overlast blijft overlast, ook als het tijdelijk is. Ten tweede, als de oplossing later komt dan voorspeld, speelt een vergelijkbaar probleem, ook dan stapelen emissies verder op. Ten derde, er is geen ruimte om nieuwe technologie *niet* te gebruiken. Als de innovatie nieuwe problemen met zich meebrengt (duurzaam opwekken elektriciteit, slaafvrij kobalt, schaars neodymium) zorgt afhankelijkheid van de innovatie voor ongewenste situaties.

Op basis van deze casus is de volgende conclusie te trekken: de belofte van elektrisch vliegen is ondanks potentiële nieuwe nadelen groot en de ontwikkeling ervan moet waar nodig gestimuleerd worden. Het is een voorbeeld van een technologie die de potentie heeft om transportmogelijkheden te creëren met minder negatieve externe effecten. De potentiële voordelen van deze techniek moeten echter niet alvast worden ingecalculeerd: dat is pas mogelijk als we een complete afweging kunnen maken van de voor- en nadelen. Door de voordelen niet alvast in te calculeren behouden we de vrijheid om deze techniek al dan niet in te zetten. Dat geldt ook voor de inzet van andere technieken die nog in ontwikkeling zijn. Luchtvaartbeleid van vandaag moet worden gebaseerd op de staat van de huidige technologie.

4.5. Immateriële waarde luchtvaart

Tot slot wordt in dit normatief kader ingegaan op de immateriële waarde van de luchtvaartsector. De vooruitstrevende rol die Nederland historisch heeft vervuld in de ontwikkeling van de internationale luchtvaart is onderdeel van ons nationaal zelfbewustzijn.¹³⁸ De hoogwaardige kwaliteit van KLM-vluchten en het aantal bestemmingen dat vanuit Schiphol rechtstreeks is te bereiken, zorgt bij veel Nederlanders voor een gevoel van nationale trots. Er is grote waardering voor het feit dat een klein land als Nederland een internationale sterke concurrentiepositie heeft met betrekking tot luchtvaart. Ook het gegeven dat Schiphol tot de grootste en beste luchthavens ter wereld behoort, wordt zeer positief gewaardeerd. In de Actieagenda Schiphol 2016 wordt dit beeld door de Rijksoverheid ook expliciet benadrukt: de Nederlandse luchtvaartsector is een sector 'om trots op te zijn'. In zijn speech

¹³⁷ ABRvS 29 mei 2019, zaken 201600614/3 en 201506170/2.

¹³⁸ De Nederlandse rol in de ontwikkeling van de luchtvaart, en de beeldvorming daarover, wordt behandeld in Bruijine, A. (2008) Honderd jaar vliegen voorbij. Een eeuw gemotoriseerde luchtvaart in Nederland. Utrecht: Kosmos.

ter gelegenheid van het 100-jarige bestaan van KLM stak ook minister Hoekstra (Financiën) de loftrumpet op. Hij bestempelde KLM als een van Nederlands grootste iconen en typeerde Schiphol als 'cruciaal' voor de Nederlandse verbinding met de rest van de wereld. En de Nederlandse luchtvaartsector is breder dan Schiphol en KLM: Nederland kent vele vooraanstaande bedrijven en kennisinstellingen op het gebied van luchtvaart.

Vanuit christelijk-politiek perspectief kan een gevoel van nationaal zelfbewustzijn op zichzelf worden gewaardeerd. De Bijbelse opdracht om onze talenten in te zetten ten dienste van de mensen om ons heen geldt ook voor het Nederlandse volk als collectief. In die zin is de goede positie van Schiphol het gevolg van vooruitstrevend handelen door de Nederlandse overheid en bevolking. De nationale trots wordt echter riskant wanneer deze (al dan niet impliciet) wordt opgevoerd als argument voor ongebreidelde groei van de Nederlandse luchtvaartsector. Nationale trots dient nooit een rechtvaardiging te vormen voor ongebreidelde groei van de luchtvaartsector, zonder rekening te houden met negatieve externe effecten.

Ons nationale zelfbewustzijn heeft vooruitstrevend handelen geïnspireerd dat leidde tot de ijzersterke positie van de Nederlandse luchtvaartsector van nu. Dat zelfbewustzijn moet worden ingezet voor een nieuwe uitdaging: het verduurzamen van diezelfde Nederlandse luchtvaartsector. Hiervoor is wel nodig dat de focus van de publieke opinie op dit punt kantelt. De nationale trots dient minder te zijn gericht op de verworvenheden uit het verleden, maar op toekomstige ontwikkelingen. De Nederlandse luchtvaartsector is goed gepositioneerd om een leidende rol te vervullen in het verduurzamen van de luchtvaart.¹³⁹ Schiphol timmert op dat punt al goed aan de weg. Zo zijn er veel initiatieven om de uitstoot van CO₂ op de luchthaven te verminderen, bijvoorbeeld op het gebied van vrachtafhandeling. Ook heeft Schiphol in 2019 voor het zesde jaar op rij het hoogst haalbare niveau behaald van de zogenaamde CO₂-benchmark van brancheorganisatie Airports Council International (ACI).¹⁴⁰

¹³⁹ Boosten, G. presentatie bijeenkomst luchtvaartvisie, 4 maart 2020.

¹⁴⁰ <https://www.duurzaam-ondernemen.nl/schiphol-ontvangt-certificaat-voor-co2-neutrale-bedrijfsvoering>.

5. Politieke vertaling

5.1. Het einde van de wereld

De afgelopen decennia heeft onze mobiliteit letterlijk een enorme vlucht genomen. Waar reizen over lange afstanden voor onze grootouders hoogst uitzonderlijk was, zijn verre reizen met het vliegtuig nu bereikbaar en betaalbaar voor de gewone burger. In reisprogramma's, zoals 'Naar het einde van de wereld' van Floortje Dessing, worden exotische uithoeken van de wereld verkend. Weliswaar zijn reisverslagen van alle tijden, maar nieuw is dat Floortjes kijkers de afgelegen bestemmingen zelf binnen 48 uur kunnen bereiken. Nederland heeft een cruciale rol gespeeld in deze groei van mobiliteit en doet dat nog steeds. Een klein land als Nederland beschikt met Schiphol over een van de grootste luchthavens ter wereld. Het aantal reizigers via onze luchthavens steeg van 11 miljoen in 1985 tot 71 miljoen in 2018. 'Onze' KLM - een luchtvaartmaatschappij met groot wereldwijd aanzien - is bovendien een bron van gepaste nationale trots.

Het is goed dat mensen zich over de aarde kunnen voortbewegen. Niet voor niets staat de Bijbel vol reisverhalen, van Abrahams tocht naar Kanaän tot Paulus' bootreis naar Rome. Reizen is bovendien een Bijbelse opdracht: Jezus roept christenen op naar het einde van de wereld te gaan om het evangelie te verkondigen. 'Mobiel zijn' kan dus wel als iets moois worden gezien. Tegelijkertijd moeten we voorzichtig zijn met het vertalen van Bijbelse reisverhalen naar de luchtvaart in de 21^e eeuw. Verre reizen en de beschikbaarheid van producten uit andere regio's zijn inmiddels niet slechts middelen maar op zichzelf staande doelen geworden. Deze doelen staan in verband met het wereldbeeld van de mondiale prestatie maatschappij.¹⁴¹ Deze maatschappij kent een waardeoriëntatie die haaks staat op de Bijbel. De groei van de mobiliteit is in dit licht niet alleen zegen, maar ook een vloek. Ze is een uiting van wat wel de versnelling van de wereld¹⁴² wordt genoemd. Deze versnelling leidt tot vervreemding, verlies van identiteit en doelloosheid. In hoofdstuk twee zagen we dat de groei van de luchtvaart ook een andere keerzijde kent. Het toegenomen aantal vliegbewegingen zorgt voor geluidsoverlast en de luchtvaartsector draagt door de forse uitstoot van CO₂ bij aan de opwarming van de aarde. Naast CO₂ zijn ook andere emissies van vliegtuigen, zoals stikstof en fijnstof, schadelijk voor het milieu. Er is inmiddels een brede maatschappelijke discussie ontstaan over de grenzen aan de groei van de luchtvaart, waarbij steeds meer stemmen opgaan voor het afremmen van deze groei en het aanpakken van goedkope vliegreizen die soms niet meer dan enkele euro's per ticket kosten.

Het debat over de groei van de luchtvaart gaat vaak over techniek en regels, over aanvliegroutes, geluidsnormen en brandstoftypen. Een belangrijk inzicht uit de christelijke politieke traditie is echter dat technisch-economische ontwikkelingen, zoals de groei van het vliegverkeer, niet op zichzelf staan. Ze worden voortgedreven door waarden, door een bepaalde visie op het goede leven. Om de huidige discussie over luchtvaart te begrijpen, is het daarom goed om zoek te gaan naar de onderliggende waarden van voor- en tegenstanders. Ook voor het vormen van een onderscheidende politieke visie op luchtvaart is een diepere doordenking van deze waarden van nut.

¹⁴¹ RIVM (2004), Kwaliteit en Toekomst. Verkenning van Duurzaamheid. Den Haag: Sdu.

¹⁴² Hartmut, R. (2016) Leven in tijden van versnelling, Een pleidooi voor resonantie. Amsterdam: Boom uitgeverij.

5.2. Groei in balans

Bij het formuleren van politieke visie op de luchtvaart zijn de schrijvers te rade gegaan bij christelijke politieke denkers. De eerder genoemde oud-senator Egbert Schuurman, collega-senator en partijideoloog Roel Kuiper¹⁴³ de filosoof-econoom Bob Goudzwaard¹⁴⁴ vragen aandacht voor de ideologische oorzaken van vraagstukken zoals de vervuiling van ons milieu, de opwarming van de aarde en het opraken van grondstoffen. Schuurman, Kuiper en Goudzwaard zoeken een alternatief voor deze ideologieën in een Bijbels geïnspireerde visie op economie, technologische vooruitgang en duurzaamheid.

5.2.1. Economie

Een van de ideologieën die Schuurman, Kuiper en Goudzwaard bestrijden is het geloof in de mogelijkheid van onbeperkte groei van materiële welvaart. In deze ideologie wordt een bepaald groeipercentage als uitgangspunt gehanteerd: groei als status quo. Negatieve effecten en kosten van de welvaarts-groei worden in deze ideologie onvoldoende gezien en afgewogen. In de luchtvaartsector vertaalt dit zich in steeds lagere ticketprijzen, een alsmaar groter netwerk van bestemmingen, meer werkgelegenheid in de sector en winst voor de aandeelhouders van luchthavens en luchtvaartmaatschappij.

De definitie van groei in termen van economische cijfers is van waarde, zo zagen we in hoofdstuk 4, maar verdient een aanvulling. De laatste decennia vindt een kwalitatief groeibegrip steeds meer ingang, bijvoorbeeld in 'de Donuteconomie' van Oxford-econoom Kate Raworth, of de 'Economie van wederkerigheid' van Bruno Roche¹⁴⁵. De kwalitatieve benadering van groei heeft consequenties voor een waardering van mobiliteit, die sterk contrasteert met het liberale denken in onze maatschappij. Reizen is hierin primair waardevol vanwege de (internationale) relaties die mensen hierdoor kunnen aangaan en versterken. Zodra reizen voor negatieve effecten zorgt waarbij de effecten op anderen en toekomstige generaties wordt afgewenteld en wij ons daar uit individualistische redenen niets van aantrekken ("Ik wil reizen, ik kan reizen betalen, dus ik heb het recht om te reizen"), schiet de reis zijn bestemming voorbij.

Gezonde groei is goed voor alle betrokkenen. De in dit visiedocument geschetste holistische visie op groei is niet nieuw. Ze kan worden gevonden in het Rijnlandse model, een visie op economie en samenleving die goed past bij – en deels voortvloeit uit – de christelijk-sociale traditie. Niet enkel de belangen van werkgevers of werknemers staan in dit model centraal, maar ook de bredere belangen van bijvoorbeeld omwonenden en maatschappelijke organisaties. Gezamenlijke verantwoordelijkheid, samenwerking en solidariteit zijn centrale waarden, in plaats van de neoliberale waarden van zelfredzaamheid, vrijheid en marktwerking.

¹⁴³ Kuiper, R. (2020), *De wereld liefhebben. Over ecologische paniek en politieke ethiek*, Amsterdam: Buijten en Schipperheijn.

¹⁴⁴ Goudzwaard B. (2009) *Wegen van hoop in tijden van crisis*, Amsterdam: Buijten en Schipperheyn Motief.

¹⁴⁵ Raworth K. (2019). *De donuteconomie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam; Jacub J. en Roche, B, (2017) 'Completing Capitalism – Heal Business to Heal the World', Berrett-Koehler Publishers.

Voor het beschermen van deze verschillende deelbelangen en het algemeen belang kan niet enkel vertrouwd worden op het marktmechanisme. Als de markt zijn werk doet zullen de economische belangen van bedrijven en consumenten dominant worden, wat leidt tot onevenwichtige economische ontwikkeling en uiteindelijk ten koste gaat van het publieke draagvlak. In het Rijnlandse model waakt de overheid dan ook over de onderscheiden belangen en grijpt zo nodig in als marktmeester. Wanneer de principes van het Rijnlandse model worden toegepast op de luchtvaartsector, betekent dit dat afspraken over eventuele groei (of krimp) van de luchtvaartsector stap voor stap in goed overleg met alle belanghebbenden, niet alleen de luchtvaartsector maar ook omwonenden, gemaakt worden. Bij dergelijke afspraken wordt ook gekeken naar externe effecten zoals (vermindering van) milieuschade en geluidsoverlast. Daarbij kunnen geen bochten worden afgesneden of processen worden versneld. Het (her)winnen van vertrouwen is nodig, allereerst door bestaande regels te handhaven. Daarbij moet de overheid de beschikking krijgen over meer instrumenten om de groei van de luchtvaart effectief te sturen. Door grip op de groei te krijgen kan worden verzekerd dat de groei leidt tot meer welzijn en welvaart voor alle betrokkenen.

5.2.2. Technologische vooruitgang

Verwachtingen over technologische vooruitgang spelen een belangrijke rol in het debat over de luchtvaart. Nieuwe technologie kan een kracht ten goede zijn. Technologische vooruitgang wordt door velen gezien als een onstuitbare ontwikkeling. Volgens Schuurman gaat achter dit vertrouwen eveneens een ideologie schuil, namelijk die van het technicisme. Het technicisme omschrijft hij als het ideaal en de pretentie van de mens om door wetenschap en techniek de wereld te beheersen. Aangespoord door deze ideologie wordt overmatig vertrouwd op technologie van morgen om de problemen van vandaag op te lossen.

Dat vertrouwen geldt ook voor innovatie in de luchtvaart. Aan de horizon gloren verschillende innovaties, die beloftes inhouden voor de toekomst. Hierbij kan worden gedacht aan synthetische brandstof, elektrisch vliegen en steeds stillere vliegtuigen. Door toekomstige technologische vooruitgang alvast in te calculeren, wordt echter een hypotheek genomen op deze toekomst. Innovaties kunnen de negatieve milieueffecten weliswaar ten dele terugdringen, maar door de intensiteit, de dynamiek en de schaalvergroting van de toepassing van die techniek wordt die milieuwinstwinst weer tenietgedaan. Uiteraard wil dit niet zeggen dat elke innovatie of ontwikkeling argwanend behandeld moet worden. De kritische bezinning op nieuwe, prachtige, veelbelovende technieken moet gericht zijn op de eer van God de Schepper en het welzijn van Zijn schepping.

5.2.3. Duurzaamheid

Een onbegrensd vertrouwen in de groei van materiële welvaart en technologische innovatie staan duurzaam beheer van de schepping in de weg. De aarde is ons namelijk niet in bezit gegeven, maar de mens heeft deze gekregen om hem te beheren als rentmeester namens de Eigenaar. Rentmeesterschap betekent dat de aarde 'duurzaam' beheerd moet worden. Onze manier van leven moet langdurig houdbaar zijn. Schuurman verbeeldt duurzaam beheer met de metafoor van de tuin, een plek waar technologie het leven van mensen, dieren en planten niet bedreigt, maar verrijkt. De onstuimige groei van de luchtvaartsector staat echter op gespannen voet met duurzaam beheer. In dat licht is een fundamentele herbezinning op de Nederlandse luchtvaartsector geboden, die leidt tot een luchtvaart die in overeenstemming is met een duurzame zorg voor de schepping. Dit vereist dat

alle opties - waaronder krimp van de sector en/of radicale innovaties in mobiliteit - overwogen moeten worden. Dit heeft zowel betrekking op de aanbieders als de afnemers van vliegtickets. Door minder vaak verre reizen te maken en door in te zetten op alternatief vervoer over lange afstanden, per trein en bus, kunnen de schadelijke effecten van de luchtvaart worden beperkt.

Deze transitie is niet beperkt tot overheidsbeleid: er is meer nodig om het reisgedrag van mensen te veranderen. Verwondering over de schepping en aanlokkelijke toekomstbeelden, zoals dat van de tuinstad, kunnen ons op het juiste spoor zetten om ons reisgedrag te verbeteren. Een nieuwe levensstijl van lokaal leven, produceren en consumeren maakt niet minder gelukkig, zo stelt Kuiper: "Er zal een nieuw patroon van reizen, wonen, consumeren ontstaan. Oefening in soberheid en nederigheid maakt creatief. Het helpt de wereld lief te hebben en brengt mensen dicht bij elkaar en bij de natuur".¹⁴⁶ In dat kader is het goed te beseffen dat binnen Europa op vakantie gaan net zoveel plezier kan geven als een vliegreis naar Azië of Zuid-Amerika. De huidige ontwikkeling waarin burgers en bedrijven steeds kritischer naar hun eigen reisgedrag kijken (denk aan het begrip 'vliegschaamte'), is een goede ontwikkeling. Het is een taak van de overheid om bij te dragen aan het maatschappelijke debat over het nut van vlieg reizen.

5.3. Uitgangspunten

De reflectie op de Nederlandse luchtvaartsector, zoals verwoord in dit visiedocument, leidt tot een aantal politieke uitgangspunten:

1. Dienstbare luchtvaart
2. Sturing op ontwikkeling
3. Draagvlak voor luchtvaart
4. Geen hypotheek op de toekomst

5.3.1. *Uitgangspunt 1: Dienstbare luchtvaart*

De luchtvaart moet dienstbaar zijn. Een dienstbare luchtvaart draagt bij aan het een reëel maatschappelijke belang en gaat niet ten koste van de verbondenheid met elkaar en de schepping. Luchtvaart kan door mensen en bedrijven te verbinden een bijdrage leveren aan de welvaart, het welzijn en de algehele bloei van de samenleving. Direct en indirect draagt de luchtvaart bij aan een sterke economie en werkgelegenheid: zowel in nationaal als in internationaal perspectief. Een dienende luchtvaart is concurrerend en beweegt zich binnen verantwoorde milieugrenzen. Een dienstbare luchtvaartsector hoeft niet altijd groter te worden: groei is geen status quo. Een dienstbare luchtvaartsector kan en mag alleen groeien als deze een evenredige en hoogwaardige bijdrage levert aan het welzijn en de welvaart van de samenleving.

Hieruit volgt dat per type vlucht (vakantievlucht, zakenreis, missie reis, etc.) kritisch mag worden bezien in welke mate deze bijdraagt aan die doelen. Het is echter niet aan de overheid om voor de burger te beslissen welke vluchten hij/zij wel en niet mag maken. Op dit niveau van individuele mobiliteitsbeslissingen kan en mag de overheid echter niet sturen, alleen al omdat de motieven om te

¹⁴⁶Kuiper, R. (2020) Groenlezing: Ecologische ommekeer. Over christelijke politiek in een tijd van extremen, nog te publiceren.

vliegen maar ten dele kenbaar zijn en het afwegen van dergelijke motieven ondoenlijk en arbitrair is. Een overheid die bepaalt wie, waarheen en waarom mag vliegen maakt inbreuk op het mensenrecht op 'vrijheid van beweging'. Daarnaast zal voor een dergelijk beleid naar verwachting weinig draagvlak in de maatschappij bestaan. Begrenzing van het vliegverkeer zal zich daarom moeten richten op het aantal vliegbewegingen, ongeacht de reden(en) of de bestemming. Daarnaast kan de overheid een bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat over nut en noodzaak van vliegreizen, waarin burgers ook nu al steeds kritischer naar hun eigen reisgedrag kijken. Nederlanders moeten er aan wennen dat vliegen niet normaal is.

5.3.2. Uitgangspunt 2: Sturing op ontwikkeling

Dienstbare luchtvaart ontstaat niet vanzelf. In de afgelopen decennia is de luchtvaartsector stormachtig gegroeid. Om te komen tot een dienstbare luchtvaartsector en om wildgroei te voorkomen, dient de overheid te sturen op het aantal vluchten. Daartoe zijn er verschillende instrumenten inzetbaar.

Allereerst dient de overheid de negatieve externe effecten van de luchtvaart internaliseren in de kostprijs. Te denken valt aan een accijns op kerosine en milieubelastingen op vliegtickets, een bijmengverplichting voor synthetische kerosine en het verminderen van de CO₂-emissierechten voor vliegverkeer. Om dergelijke maatregelen effectief te laten zijn, dient de ChristenUnie zich hiervoor op internationaal niveau in te zetten. De opbrengsten van deze heffingen zouden kunnen worden gebruikt voor een kostenverlaging of een kwaliteitsverbetering van andere vervoersmodaliteiten (zie hieronder) of voor compensatie van omwonenden voor ondervonden overlast. De ChristenUnie geeft de voorkeur aan deze route, maar erkent ook de beperkingen hiervan. Een effectieve vliegbelasting dient namelijk, vanwege een 'waterbedeffect', bij voorkeur in Europees of mondiaal verband te worden gerealiseerd.

Ten tweede moet de overheid plafonds voor het aantal vluchten per luchthaven vaststellen en deze plafonds handhaven. Het Koninkrijk der Nederlanden is soeverein over haar luchtruim en de Nederlandse Staat is op basis van Europees recht bevoegd het totaal aantal beschikbare slots per luchthaven te bepalen, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante technische, operationele en milieubeperkingen. Om te voorkomen dat een dergelijk vliegplafond leidt tot een waterbedeffect waarbij consumenten uitwijken naar Duitse of Belgische luchthavens, dient ook in Europees verband te worden gepleit voor een 'hard' vliegplafond.

Ten derde dient fors te worden geïnvesteerd in milieuvriendelijke alternatieven voor vliegreizen, met name in het internationale treinverkeer. Er moet op Europees niveau meer samengewerkt worden om het treinnetwerk zo in te richten dat de trein een goed alternatief voor het vliegtuig wordt voor reizen tot 700 kilometer. De duur van treinreizen moet worden verminderd door de inzet van hogesnelheidstreinen. Ook moet het serviceniveau voor treinreizen worden verhoogd: voor het boeken van een trans-Europese treinreis moeten nu vaak meerdere treintickets worden aangeschaft. Tot slot kan worden ingezet op verhoging van het reiscomfort. Overigens helpt het eerlijker belasten van vliegverkeer ook om het concurrentieniveau van de internationale trein te verbeteren. In het algemeen moet een meer gelijk speelveld te worden gecreëerd tussen vervoersmodaliteiten, met een gelijk niveau van overheidssteun in de vorm van belastingen, heffingen, subsidies en verrekening van externe kosten.

In elk geval moet de CO₂-emissie van de luchtvaartsector binnen de doelstellingen van het klimaatverdrag van Parijs wordt gebracht. Dat kan door de verantwoordelijkheid voor alle luchtvaartemissies die veroorzaakt worden door vliegtuigbewegingen vanaf de nationale luchthavens bij de landen terug te leggen. Zo ontstaat voor ieder land de verplichting om ook de CO₂-emissie van de luchtvaart te reduceren.¹⁴⁷ Ook in dit licht is er momenteel geen enkele reden om het totale aantal vliegbewegingen van en naar Nederlandse luchthavens uit te breiden. Gezien het feit dat de uitstootrechten voor CO₂ in het ETS systeem in 2050 zullen zijn gedaald tot vrijwel nul, lijkt zelfs een daling van het vliegverkeer onvermijdelijk (tenzij technologische groei de emissies radicaal terugbrengt).

5.3.3. *Uitgangspunt 3: Draagvlak voor luchtvaart*

De negatieve externe effecten van de luchtvaart, namelijk geluidsoverlast en milieuschade, ondermijnen het maatschappelijk draagvlak voor deze sector. Een gering maatschappelijk draagvlak is een indicatie dat op dit moment nog geen sprake van een 'dienstbare' luchtvaartsector. De Nederlandse overheid heeft op dit vlak in de afgelopen decennia serieuze steken heeft laten vallen. Het is van groot belang dat het vertrouwen van burgers wordt herwonnen. Door met aandacht te luisteren naar betrokkenen burgers en hun visie en zorgen serieus te nemen, wordt hen recht gedaan.

Deze zoektocht naar draagvlak betekent echter niet dat de overheid zijn oren mag laten hangen naar de hardste schreeuwer, of dit nu burgers of bedrijven betreft. Soms vergt politiek leiderschap impopulaire beslissingen. Draagvlak is dan ook niet hetzelfde als unanieme steun voor het gevoerde luchtvaartbeleid. Er zullen immers altijd burgers en bedrijven zijn die het oneens zijn met bepaalde keuzes. Cruciaal hierin is echter dat overheidsbeslissingen transparant zijn, goed worden uitgelegd aan betrokkenen en dat aangedragen alternatieven serieus worden overwogen. De Nederlandse overheid moet betrouwbaar te zijn, de gevoelens van burgers en bedrijven serieus nemen en zorgvuldige, rechtvaardige besluiten te nemen: alleen dan zal het draagvlak voor de luchtvaart toenemen.

In dit licht is het van groot belang dat kritisch wordt gekeken naar de huidige inspraakmogelijkheden voor burgers bij luchtvaartbesluiten. Bij veel burgers heerst het gevoel dat er met hun inbreng weinig wordt gedaan. De inspraak bij Lelystad Airport is hiervan een voorbeeld. Veel burgers vinden het onbegrijpelijk dat de circa 10.000 ingekomen zienswijzen op het Luchthavenbesluit slechts tot (in hun ogen) kleine aanpassingen in dat besluit hebben geleid. Men ervaart de geboden inspraakmogelijkheden als een wassen neus, en heeft het gevoel dat de belangrijkste (politieke) beslissingen reeds zijn genomen. De 'Alderstafel' - een overleg van bewoners en de luchtvaartsector over de geluidhinder van Schiphol - heeft inmiddels een vergelijkbare reputatie opgebouwd, ondanks de inspanningen om burgers te betrekken bij het besluitvormingsproces. Deze onvrede kan slechts worden weggenomen door vooraf duidelijkheid te scheppen over het proces en de bandbreedte van mogelijke aanpassingen door inspraak. Door burgers vroegtijdig te betrekken kunnen zij via inspraak ook invloed hebben op het grotere plaatje in plaats van alleen op details. Er moeten echter geen

¹⁴⁷ Landen zullen dan verplicht worden om de reductie van de luchtvaartemissies op te nemen in hun NDC's (National Determined Contributions), de verplichte 5-jaarlijkse opgave van nationale reductiedoelstellingen als onderdeel van het Klimaatakkoord van Parijs.

verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt: reële bezwaren van burgers moeten daadwerkelijk kunnen leiden tot een aanpassing van het beleid.

Daarnaast moeten belanghebbenden betere mogelijkheden krijgen om juridische stappen te zetten tegen ingrijpende luchtvaartbesluiten. Op dit moment staan een Luchthavenbesluit of Luchthavenindelingsbesluit niet open voor beroep bij de bestuursrechter. Wel is een civiele procedure mogelijk, maar deze is zeer kostbaar. De bestuursrechter dient dergelijke luchthavenbesluiten vol te kunnen toetsen, inclusief onderliggende stukken zoals de milieueffectrapportage (hierna: MER). Tegelijkertijd dient de bestuursrechter niet te treden in de politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan de besluitvorming, gezien de democratische legitimatie van zowel het Luchthavenbesluit als het Luchthavenindelingsbesluit.

Het draagvlak kan verder worden verbeterd door bij ingrijpende luchtbesluiten, zoals het openen van luchthavens of het aanpassen van vliegroutes, ook de milieueffecten van alternatieven uit te werken. Doordat het project Lelystad Airport onder de Crisis- en Herstelwet (Chw) viel, hoefden in eerste instantie als onderdeel van de MER geen alternatieven te worden onderzocht. Het is in dat licht positief dat met ingang van 16 mei 2017 ook voor projecten die onder de Chw vallen, een alternatievenstudie dient te worden verricht. Het is van groot belang dat dergelijke alternatieven ook serieus worden overwogen. Bij het ontwerpen van alternatieven kan gedacht worden aan een meer bottom-up aanpak. Reële inspraak, vroeg in het ontwerpproces, zorgt ervoor dat een evenwichtiger afstemming met de omgeving ontstaat. De Omgevingswet beoogt een vergelijkbare aanpak voor de (meer lokale) ruimtelijke indelingsafwegingen.

Ten slotte moet de overlast van vliegen meer voorspelbaar worden. De afgelopen decennia hebben steeds meer burgers rondom Schiphol te maken gekregen met meer overlast door een toename van het aantal vluchten en uitbreiding van de luchthaven. Voor veel omwonenden is een dergelijke toename van overlast niet voorzienbaar geweest. Dit is zeer onwenselijk. De overlast moet op nationaal niveau niet verder worden gespreid over vliegvelden maar (op lange termijn) op lokaal niveau worden geconcentreerd in bepaalde gebieden. Op deze manier wordt de overlast kenbaar en voorspelbaar voor omwonenden. Als op termijn wordt besloten om grote delen van het luchtvaartverkeer te concentreren binnen een bepaald gebied, moet aan de daar woonachtige burgers de mogelijkheid worden geboden om zich te laten uitkopen. Als zij dit niet willen, dienen zij ruimhartig te worden gecompenseerd voor de overlast die zij ervaren. Ook kan de geluidsoverlast in deze gebieden met gerichte maatregelen, zoals het geluidsbestendig maken van woningen, worden verminderd.

5.3.4. Uitgangspunt 4: Geen hypotheek op de toekomst

Bij het maken van toekomstig beleid voor de luchtvaartsector mag geen voorschot worden genomen op toekomstige technologische innovatie. Tot op heden is het luchtvaartbeleid gericht op het faciliteren van groei en het beperken van de negatieve effecten door technische oplossingen of, op termijn en in Europees verband, heffingen op vliegtickets. De overheid dient technologische ontwikkeling uiteraard te stimuleren. Innovaties zoals elektrisch vliegen kunnen in de verre toekomst wellicht zorgen voor een forse reductie van overlast en milieuschade. Dergelijke toekomstige mogelijkheden mogen echter niet als argument worden opgevoerd om nu al een grote(re) groei van de luchtvaartsector te rechtvaardigen.

In dit kader dient ook te worden gewezen op de plannen om een luchthaven in zee te bouwen. Dergelijke plannen zijn op dit moment niet realistisch. Vanaf een opgespoten of drijvend eiland in de Noordzee kunnen weliswaar meer vluchten worden uitgevoerd, zonder extra geluidsoverlast. Maar dit 'Schiphol op zee' concurreert om beperkte ruimte met scheepsroutes, visserij, windmolenparken en natuur. Bovendien zorgt de enkele verplaatsing van een luchthaven naar zee niet voor minder emissies van schadelijke stoffen. Daarnaast zal ook (een deel van) de geluidsoverlast blijven bestaan als de aanvliegroures over land blijven. Per saldo staan de hoge kosten van deze oplossing niet in verhouding tot de relatief beperkte baten.

Vanaf 2020 wordt voor Schiphol de zogeheten 50/50-verdeelregel gehanteerd. Deze regel houdt in dat geboekte milieuwinst voor de helft ten goede komt aan extra vluchten en voor de helft ten goede komt aan een vermindering van de overlast.¹⁴⁸ Deze verdeelregel is geen toekomstbestendige oplossing voor de ervaren luchtvaartproblematiek. Geluidsoverlast, uitstoot van verschillende stoffen en technologische groei zijn namelijk niet-vergelijkbare grootheden. Daarnaast heeft de ervaring met eerdere 'groeiregels' uitgewezen dat referentiejaren, definities en meetmethoden al snel verschillend worden uitgelegd door belanghebbenden. De recente ervaringen met de Programmatische Aanpak Stikstof heeft andermaal duidelijk gemaakt dat onzekere, toekomstige milieuwinst pas betrokken mag worden in de besluitvorming als die milieuwinst ook daadwerkelijk is geboekt. Dat deze vorm van groei niet houdbaar is illustreren, vanuit de invalshoek van stikstofreductie, het rapport 'Niet alles kan'¹⁴⁹ en het 'advies luchtvaartsector' van de Commissie Remkes. Met andere woorden: onzekere, toekomstige milieuwinst mag niet functioneren als een onderpand voor nieuwe groei van de luchtvaartsector van vandaag.

¹⁴⁸ Of hierbij winst ten opzichte van 2009 of winst ten opzichte van 2020 wordt bedoeld is onderdeel van het politieke debat.

¹⁴⁹ Adviescollege stikstofproblematiek, Niet alles kan, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019; Advies luchtvaartsector, 20 januari 2020.

CONTACTGEGEVENS

Partijbureau ChristenUnie
Postbus 439
3800 AK Amersfoort
033-422 6969
info@christenunie.nl

NAAR HET EINDE VAN DE WERELD

Luchtvaartvisie
April 2020

Christen
Unie