

Vergaderjaar 1999–2000

**26 959**

**Toekomst van de nationale luchthavens**

**Nr. 6**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2000

Voor u ligt **de mainportnotitie Schiphol**. Deze notitie vormt een achtergronddocument voor het Notaoverleg van 19 juni 2000 over de toekomst van de nationale luchthaven. Met deze notitie informeert het Kabinet de Tweede Kamer over het economisch belang van de mainport Schiphol voor Nederland. Deze mainportnotitie gaat in op het belang van de mainport Schiphol en bevat vigerend beleid.

Hiermee kom ik de toezegging na die ik in verband hiermee op 29 juni 1999 tijdens het Algemeen Overleg over de luchtvaart aan de Kamer heb gedaan. Tevens kom ik met deze notitie tegemoet aan mijn toezegging de Kamer te informeren over de economische betekenis van transferpassagiers op Schiphol. Deze laatste toezegging heb ik eveneens gedaan tijdens het Algemeen Overleg over de luchtvaart op 29 juni 1999 en heeft betrekking op de aangehouden motie Rosenmöller.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

**een notitie over het belang van de mainport Schiphol voor  
Nederland**

*25 mei 2000*

**Inhoud****pag.**

	Voorwoord	4
	Hoofdstuk 1: Samenvatting	4
1.1	Inkomen, werkgelegenheid en leefomgeving	4
1.2	Een mondiale netwerkeconomie	5
1.3	Economisch belang	6
1.4	Beleid in hoofdlijnen	7
	Hoofdstuk 2 Inleiding	8
2.1	Mainport Schiphol	8
2.2	Kabinetsnota «Toekomst van de nationale luchthaven»	9
	Hoofdstuk 3 De betekenis van de mainport Schiphol	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Mobiliteitseffecten	10
3.3	Toegevoegde waarde en werkgelegenheid	12
3.4	Transfervervoer	14
3.5	Geluidshinder	16
3.6	Overige milieu-indicatoren	17
	Hoofdstuk 4 Trends en ontwikkelingen	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Ontwikkelingen die de economische structuur beïnvloeden	17
4.3	Ontwikkeling internationale mobiliteit	18
4.4	Consequenties voor de marktomgeving	19
4.5	Consequenties voor de luchtvaartsector	19
	Hoofdstuk 5 Beleid voor de mainport Schiphol	21
5.1	Consequenties voor de betrokkenheid van het rijk	21
5.2	Betrokkenheid van het rijk als schepper van randvoorwaarden	21
5.3	Betrokkenheid van het rijk als steller van randvoorwaarden	22
5.4	Internationale context	22
	Conclusie	22

## Voorwoord

Met deze notitie geeft het Kabinet informatie over het belang van de mainport Schiphol voor Nederland en over de verdere ontwikkeling van Schiphol. De notitie geeft een schets van het bestaande beleid en bevat dus geen nieuw mainportbeleid. Deze mainportnotitie vormt geen onderbouwing voor eventuele uitbreiding van Schiphol. De notitie bevestigt de beleidslijnen die recentelijk door dit Kabinet en het vorige Kabinet zijn ingezet (zoals bijvoorbeeld de nota Toekomst Nationale Luchthaven en de nota Ruimtelijk Economisch Beleid).

Deze notitie vormt een achtergronddocument voor het overleg met de Tweede Kamer over de nota «Toekomst van de nationale luchthaven» en gaat daarom als zodanig niet in op specifiek beleid ten aanzien van uitbreiding van Schiphol. Dit wordt door ONL voorbereid.

De inhoudelijke aanleiding tot deze notitie ligt bij recente discussies over het (economisch) belang van de mainports in Nederland: Schiphol en Rotterdam. Met voorliggende notitie en een soortgelijke notitie over het belang van de mainport Rotterdam, bedoeld als achtergronddocument voor PMR, wordt tegemoet gekomen aan de toezegging van de Minister van Verkeer en Waterstaat om een notitie over het belang van mainports uit te brengen.<sup>1</sup> Tevens komt de Minister van Verkeer en Waterstaat met deze notitie over de mainport Schiphol de toezegging na (aangehouden motie Rosenmöller<sup>2</sup>) de Kamer te informeren over de economische betekenis van transferpassagiers op Schiphol.

Deze notitie gaat in op de betekenis van de mainport Schiphol voor Nederland (Hoofdstuk 3), belangrijke trends en ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen (Hoofdstuk 4) en het beleid voor de mainport Schiphol in hoofdlijnen (Hoofdstuk 5). Hoofdstuk 1 van deze notitie bevat een uitgebreide samenvatting en hoofdstuk 2 de inleiding. De notitie wordt afgesloten met een korte conclusie.

## HOOFDSTUK 1: SAMENVATTING

### 1.1 Inkomen, werkgelegenheid en leefomgeving

Een goede economische ontwikkeling is nodig om een groeiend inkomen te verwerven en om voldoende werkgelegenheid te realiseren. Beslissingen van burgers en bedrijven – consumenten en producenten – bepalen voor een belangrijk deel de economische ontwikkeling. De overheid vervult echter ook essentiële taken die bijdragen aan een gezonde economie. Dit betreft onder meer het waarborgen van rechten van burgers en bedrijven, de zorg voor een goede marktwerking en het stellen van randvoorwaarden aan marktpartijen (en het handhaven hiervan) om collectieve waarden te beschermen, zoals milieu en veiligheid. Deze taken hebben vooral tot doel om een efficiënte economie te realiseren. In een efficiënte economie wordt zoveel mogelijk profijt getrokken van de beschikbare arbeidskracht, van de kapitaalgoederen en van het aanwezige natuurlijke kapitaal. Een efficiënte economie is ook een voorwaarde om internationaal een blijvend goede concurrentieprestatie te leveren.

In de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening is de luchthaven Schiphol voor het eerst «mainport» genoemd. Dit begrip drukt uit dat het een groot knooppunt in de internationale vervoersstromen is. Zo neemt de luchthaven Schiphol bijvoorbeeld de vierde plaats in binnen Europa qua aantal passagiers.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dit was tijdens het Algemeen Overleg over de luchtvaart op 29 juni 1999 en tijdens het Algemeen Overleg over het Project Mainport Rotterdam op 1 juli 1999.

<sup>2</sup> Motie naar aanleiding van het Algemeen Overleg over de luchtvaart op 29 juni 1999.

<sup>3</sup> BER (1998).

Een voordeel van een grote luchthaven is dat deze door haar omvang relatief goedkoop kan zijn en een hoogwaardig vervoersproduct kan leveren. Zo'n «mainport» levert schaalvoordelen op. Een concreet voorbeeld van schaalvoordelen in de luchtvaart is het kunnen bieden van veel directe verbindingen met een hoge frequentie. Schiphol is behalve voor de (beperkte) lokale thuismarkt, ook aantrekkelijk als overstapluchthaven en beschikt mede daardoor over een hoogwaardig netwerk van (directe) verbindingen, dat zich kan meten met die van de belangrijkste concurrenten in Europa. Van deze goede internationale ontsluiting profiteren de Nederlandse passagiers en het in Nederland gevestigde bedrijfsleven. Het draagt bij aan een goed vestigingsklimaat in ons land en trekt vooral internationaal geïntereerde bedrijven aan.

## **1.2 Toenemende internationale oriëntatie**

De ontwikkeling naar een mondiale netwerkeconomie vindt plaats onder invloed van drie samenhangende en elkaar versterkende krachten. Ten eerste de voortgaande liberalisering van internationale markten. Door het slechten van handelsbarrières neemt de economische dynamiek toe en ontstaan mogelijkheden om sneller gebruik te maken van innovaties in andere landen en werelddelen, waardoor de samenhang tussen economische activiteiten in de wereld gestaag toeneemt. Ten tweede maken de kennisintensivering en de sterk verbeterende communicatiemogelijkheden (ICT) het niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk om sneller tot samenwerking en communicatie te komen over grotere afstanden. Het feit dat de economie steeds kennis-intensiever wordt, leidt tot de noodzaak van communicatie en «face-to-face» contacten over de grenzen en dus ook tot de verdere ontwikkeling naar een «wereldeconomie». Tenslotte levert ook het steeds goedkoper en sneller worden van transport een wezenlijke bijdrage aan de internationale economische veranderingen van dit moment.

De groeiende samenhang en onderlinge verwevenheid van economische activiteiten is enerzijds gerelateerd aan de internationale handel, tot uitdrukking komend in meer goederenvervoer en zakelijk verkeer van personen door de lucht. Anderzijds leidt de toenemende internationale oriëntatie en toenemende welvaart, niet alleen in Europa, maar ook daarbuiten, tot een sterke groei van luchtverkeer met niet-zakelijke doeleinden zoals toerisme. Voor steeds grotere groepen is reizen, zelfs intercontinentale reizen, gemeengoed geworden.

Wat betreft internationale handel, leveren bedrijven steeds meer aan elkaar, ook bij grotere afstanden. Ze zijn tegelijkertijd leverancier aan en klant van andere bedrijven. De productieketens bestaan uit een groeiend aantal schakels. In dit verband is sprake van een opkomende netwerkeconomie, waarbij vervoer de verbindende schakel vormt tussen verschillende stappen in het productieproces.

Het toenemende belang van kennis in de economie en de sterke opkomst van ICT hebben natuurlijk ook invloed op de ontwikkeling van de mainport Schiphol. Een manier om dit te verwoorden is dat de mainport ook «brainport» wordt. Enerzijds wordt door de luchtvaartsector zelf steeds meer ICT toegepast om zowel fysieke als informatie- en transactiestromen sneller en efficiënter te laten verlopen. De opkomst van «electronic ticketing», het toepassen van e-commerce op het Internet door luchtvaartmaatschappijen en bestaande en geplande door ICT ondersteunde logistieke systemen op en rond de luchthaven zijn in dit verband voorbeelden. Kennis en informatie zijn essentieel voor een goede luchthaven geworden. Anderzijds vestigen veel kennisintensieve bedrijven zich in de omgeving van Schiphol. De beschikbaarheid van goede internationale

verbindingen is een gunstige vestigingsfactor voor bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening en voor nieuwe ICT/internet gerelateerde bedrijven. Behalve van de goede internationale ontsluiting profiteren deze kennisintensieve bedrijven in de Noordvleugel van de Randstad van een aantal andere gunstige lokale omstandigheden. Door de aanwezigheid van een kwalitatief hoogwaardige arbeidsmarkt en de nabijheid van andere zakelijke dienstverlening en hoogwaardige kennis ICT-infrastructuur ontstaan clusters van op kennis en ICT gerichte bedrijven. Op deze wijze wordt een positieve wisselwerking tussen fysieke en kennis-infrastructuur in gang gezet. Juist deze wisselwerking draagt ertoe bij dat van de «mainport» ook een «brainport» gemaakt wordt.

Een andere consequentie van de globalisering van de economie is, dat bedrijven in toenemende mate deel uit maken van internationale allianties, waardoor het echte nationale bedrijf naar de achtergrond verdwijnt. Bedrijven kiezen minder vanzelfsprekend voor Nederland. Hierdoor verandert ook de positie van de nationale overheid. De natuurlijke verbondenheid tussen overheid en nationale bedrijven wordt minder hecht. Zo zal ook de relatie tussen Nederland, de luchtvaartalliantie van de KLM en haar partners en de Schiphol Group anders zijn dan de band die Nederland en deze partijen de afgelopen decennia hadden. Onder geliberaliseerde en (deels) geprivatiseerde omstandigheden dienen zich nieuwe ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden aan. De visies van de overheid, de luchthavenexploitant en de hubluchtvaartmaatschappij over de ontwikkeling van Schiphol als economisch centrum zullen minder vanzelfsprekend dan voorheen overeenkomen.

### **1.3 Economisch belang**

Juist als gevolg van de positie van knooppunt in de internationale vervoersstromen – met doorvoer van goederen en transferpassagiers – staat «mainport Schiphol» ook in dienst van Nederlands burgers en bedrijven. Deze profiteren immers van de relatief goede transportmogelijkheden. Veel Nederlanders profiteren van de vele bestemmingen die rechtstreeks van Schiphol zijn te bereiken en van de hoge frequenties van de vluchten. Omgekeerd kunnen buitenlandse bezoekers Nederland ook relatief eenvoudig bereiken, wat het economische vestigingsklimaat en toerisme ten goede komt. Daarnaast leidt de kwaliteit van het geboden vervoersproduct tot betere mogelijkheden van in- en uitvoer van producten van het Nederlandse bedrijfsleven en tot betere mogelijkheden van invoer van allerhande consumptie-artikelen.

Door de relatief goede transportmogelijkheden, gaat het economisch belang van de mainport verder dan de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de transportactiviteiten zelf. Rond de luchthaven zijn clusters van bedrijven ontstaan, die gespecialiseerd zijn in logistieke dienstverlening. Dit betreft onder meer Europese distributiecentra van grote ondernemingen. De bedrijven in deze clusters profiteren wederzijds van elkaar. Het streven is om zoveel mogelijk bewerkingen van de goederen binnen Nederland te laten plaatsvinden, vanwege de hieraan verbonden toegevoegde waarde. Ook andere bedrijven zoeken de aantrekkelijke vervoersmogelijkheden op, zoals kantoren in de buurt van Schiphol. Op deze wijze zijn grootstedelijke agglomeraties ontstaan waar bedrijven profiteren van elkaars nabijheid (synergievoordelen) en met hoogwaardige stedelijke voorzieningen voor de bewoners.

Het geschetste samengaan van grote vervoersknooppunten en de hieraan gerelateerde bedrijvigheid en de grootstedelijke omgeving draagt bij aan het vestigingsklimaat van Nederland voor allerhande bedrijven.<sup>1</sup> Uiteraard hangt de aantrekkelijkheid van Nederland voor bedrijfsvestigingen ook

<sup>1</sup> Zie ook: Ministerie van Economische Zaken (2000), Toets op het concurrentievermogen 2000: Op de drempel van het nieuwe Millennium.

sterk af van andere factoren, zoals de kwaliteit van de beroepsbevolking, de loonkosten, het fiscale klimaat en de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving. Deze en andere factoren in onderlinge samenhang steunen de gezonde economische ontwikkeling die het Kabinet wil continueren. Het gaat hierbij niet alléén om verdere groei van het (nationaal) inkomen en van de arbeidsparticipatie, maar ook om een gezond en veilig milieu, om een goede kwaliteit van de leefomgeving en om voldoende ruimte voor natuur.

Het bredere economisch belang van de mainport is niet goed in cijfers weer te geven. Hiervoor is de wederzijdse wisselwerking tussen verschillende economische activiteiten te groot en te complex. Inderdaad, zonder transport staat alles stil, maar hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld energie en het bankwezen. Het is juist het uitgekiende samenspel tussen deze en andere bedrijfstakken dat leidt tot een gezonde economische ontwikkeling. De efficiëntie van het geheel staat voorop en niet de omvang van de onderscheiden delen. Het is ook niet nodig om te weten hoe groot de bijdrage van een bepaalde sector in zijn geheel aan de nationale welvaart is. Aan de orde is immers niet of we totale bedrijfstakken, bijvoorbeeld de mainport Schiphol, uit de economie willen wegsnijden. Daarentegen is het wel van belang om inzicht te hebben in het effect op de welvaart van verdere uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt verder aan de orde in het beleidstraject Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL).

In de publiciteit rond het onderzoek van prof. Oosterhaven e.a. naar economische clusters en economische relaties is het misverstand ontstaan dat mainports niet belangrijk zijn voor de Nederlandse economie. De analyse van Oosterhaven e.a. richt zich alleen op de onderlinge leveringen (financiële transacties). Samenwerkingsverbanden en uitwisseling van informatie worden buiten beschouwing gelaten. Deze gedegen partiële analyse laat zien dat op basis van de omvang van de financiële relaties de lucht- en zeevaart zwak verbonden zijn met de rest van de Nederlandse economie. Verder laat deze analyse ook zien dat het petrochemische cluster rond de mainport Rotterdam en de zakelijke dienstverlening rond de mainport Schiphol sterke financiële relaties hebben met de rest van Nederland. Op basis van deze bevindingen wordt door Oosterhaven e.a. niet geconcludeerd dat de mainports niet belangrijk zijn voor de Nederlands economie.

#### **1.4 Beleid in hoofdlijnen**

Het Kabinet vindt, tegen de achtergrond van een zich steeds verder ontwikkelende mondiale netwerkeconomie, verbreding en opwaardering van de economische activiteiten op en rond Schiphol van vitaal belang. De overheid ziet hierbij geen directe rol voor zichzelf weggelegd, maar wel een indirecte betrokkenheid als schepper en steller van randvoorwaarden.

De overheid is op een aantal terreinen als schepper van randvoorwaarden betrokken. Naast het ter beschikking stellen van fysieke en milieuruimte en het zorgdragen voor de markttoegang van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, ziet de overheid het als haar taak om een goede lucht- en landzijdige ontsluiting te bevorderen en het gebruik van ICT te stimuleren. De nadruk op ICT ondersteunt enerzijds de efficiëntie van de mainport Schiphol en draagt hiermee bij aan de concurrentiekracht en de toegevoegde waarde. Hiermee ondersteunt het Kabinet tevens de reeds in gang gezette ontwikkeling naar «brainport». Anderzijds bevordert dit een gunstig vestigingsklimaat in de Noordvleugel van de Randstad, waardoor een positieve wisselwerking tussen ICT-/kennis- en fysieke infrastructuur verder wordt gestimuleerd.

De overheid stelt, juist omdat zuinig met ruimte, natuur en leefomgeving moet worden omgegaan, duidelijke normen vast die de gebruikruimte bepalen, waarbinnen de luchtvaartsector haar activiteiten mag uitoefenen en optimaliseren. Omdat het daarbij gaat om maximale niveau's van milieuhinder en veiligheidsrisico's, geeft het Kabinet hiermee invulling aan het streven naar een selectieve groei. De luchtvaartsector bepaalt daarbij welke vervoerssegmenten prioriteit krijgen, binnen de door de overheid gestelde grenzen.

Kort samengevat: het Kabinet wil ruimte bieden aan de ontwikkeling van Schiphol binnen de randvoorwaarden voor veiligheid, natuur en milieu.

De hiervoor gegeven algemene schets van het ontstaan van de mainport Schiphol, haar economische betekenis en de bestaande beleidslijnen, wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

## **HOOFDSTUK 2: INLEIDING**

### **2.1 Mainport Schiphol**

Nederland is, mede door de geografische ligging, van oorsprong sterk in handel, transport en agrarische producten. In de loop der tijd heeft zich daarbij een ontwikkeling voor gedaan, waarbij door kennisontwikkeling de aard van de productie zich wijzigde en producten tot stand kwamen die gebaseerd zijn op de traditioneel sterke sectoren: de financiële dienstverlening, telecommunicatie, toerisme, luchtvaart en de verdere ontwikkeling tot een kennisintensieve agro-business. Deze verdere informatisering zal waarschijnlijk voortzetten, met als blijvend kenmerk dat deze gekoppeld is aan de sectoren waar Nederland van oudsher sterk in is. Verder is de verwachting dat de toenemende netwerk-vervlechting in de economie een blijvende ontwikkeling is: productie en dienstverlening zijn geen geïsoleerde activiteiten in een gesloten bedrijfsvestiging meer. In alle gevallen is sprake van samenwerking: contact (fysiek en elektronisch) op een wereldomvattend speelveld. Binnen deze context beziet het kabinet de positie van de mainport Schiphol en de rol van de overheid.

Wil Nederland zijn economisch sterke positie uitbouwen dan is een kwalitatief hoogwaardige nationale luchthaven belangrijk. Voorwaarde voor een dergelijke luchthaven is dat deze als thuishaven fungeert voor een luchtvaartmaatschappij van zodanige omvang, dat een effectief netwerk met de belangrijke economische gebieden op de wereld kan worden onderhouden. De aanwezigheid van een dergelijke luchthaven betekent dat ons land over de benodigde verbindingen beschikt om in de internationale netwerkeconomie zijn rol te kunnen spelen. De luchthaven Schiphol en de grootste gebruiker ervan, de KLM, zijn in staat gebleken om een zodanige positie op te bouwen dat beide een vooraanstaande speler zijn in de luchtvaartwereld. Door tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen hebben zich rond de luchtvaart bedrijfstakken kunnen ontwikkelen in de diensten- en kennissector: voortbordurend op waar Nederland altijd sterk is geweest.

Eind jaren tachtig is het mainportbeleid Schiphol gestart met het «Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving». Vervolgens heeft dit in de eerste helft van de jaren negentig zijn uitwerking gekregen in de «Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving». De ambitie was om de luchthaven tot speerpunt van de Nederlandse economie te ontwikkelen onder gelijktijdige verbetering van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol. In de PKB heeft het kabinet aan de sector de ruimte geboden voor uitbreiding tot een vijf banenstel en heeft het kabinet tevens milieu- en volume-



grenzen vastgelegd waarbinnen verdere groei van de luchtvaart mocht plaatsvinden. De spanning tussen de economische voordelen van verdere groei van de luchtvaart en de daaruit voortvloeiende nadelen op het gebied van milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening kwam, ondanks substantiële vooruitgang op onderdelen, de afgelopen jaren steeds scherper naar voren. Aanleiding hiertoe was een samenspel van factoren. Verdere liberalisatie en privatisering van de luchtvaartmarkt boden ondernemingen nieuwe marktkansen. De Nederlandse luchtvaartondernemingen hebben hier succesvol gebruik van gemaakt, met als gevolg een voorspoedige ontwikkeling van het luchtvervoer en -verkeer via Schiphol. Gaandeweg bleek dat de vastgelegde normeringssystematiek, het beschikbare handhavingsinstrumentarium en de aanwezige verantwoordelijkheidsverdeling onvoldoende waren toegesneden om adequaat en flexibel te kunnen inspelen op marktontwikkelingen. Hierdoor was de leefbaarheid in de omgeving van Schiphol in het geding. De intensiteit waarmee de problematiek in het maatschappelijk krachtenveld leeft, maakt dat aanpak hiervan een beleidsprioriteit van het kabinet vormt. De inspanningen zijn er meer dan ooit op gericht om economie en leefbaarheid op een verantwoorde wijze in balans met elkaar te brengen.

Voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven en de luchtvaartsector is het niet aan de overheid om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten. De overheid rekent het tot haar taak om randvoorwaarden te creëren waarbinnen het bedrijfsleven «Schiphol als bedrijf» zijn werkzaamheden kan optimaliseren. Daarbij is het tevens de taak van de overheid om tot een zodanige begrenzing van de overlast van de activiteiten van het bedrijfsleven te komen dat een goede afstemming met de leefomgeving wordt gerealiseerd. Door de bedrijfsmatige werkwijze van de luchthaven Schiphol en het gegeven dat er een duidelijke hoofdgebruiker is, is rond Schiphol een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden mogelijk. In de kabinetsnota «Toekomst van de nationale luchthaven» staat dit verder uitgewerkt.

## **2.2 Kabinetsnota «Toekomst van de nationale luchthaven»**

Beheerste groei van de luchtvaart wordt van grote strategische en economische betekenis geacht voor de mainportfunctie van ons land. Voorwaarde is dat de groei past binnen een (nieuw) stelsel van milieu- en veiligheidseisen, dat gelijkwaardig is aan wat in de PKB Schiphol staat opgenomen. Het kabinetsvoornemen voor nieuwe grenswaarden is opgenomen in de Nota TNL. Bij de verdere uitwerking ervan ziet het kabinet erop toe dat de normen beter handhaafbaar, meetbaar en begrijpelijk zijn en dat ze omwonenden zo effectief mogelijk beschermen tegen de overlast die de luchtvaart met zich meebrengt. Consequentie van deze benadering is dat de overheid zich toespitst op de grenzen voor milieu en veiligheid, waarbinnen de sector haar bedrijfsvoering kan ontwikkelen. Aantallen passagiers en aantallen vliegbewegingen zijn voor de bepaling van het overheidsbeleid geen criterium meer. Technologische ontwikkelingen en optimalisering van procedures bepalen omvang en tempo van de mogelijke groei van de luchtvaart binnen de gestelde grenzen van milieu en veiligheid. Het beleid richt zich voor de middellange én lange termijn op het optimaal laten functioneren van de nationale luchthaven op de locatie Schiphol.

Het kabinet creëert met de systematiek uit de nota «Toekomst van de Nationale luchthaven» een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en duidelijke randvoorwaarden. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector is hierbij het leidende principe. Net als bij andere bedrijfstakken stelt de overheid zoveel mogelijk de randvoorwaarden waarbinnen de luchtvaartsector haar bedrijfsmatige activi-

teiten kan uitoefenen en optimaliseren. De overheid stelt de grenzen aan de totale hoeveelheid geluid en het totale veiligheidsrisico op en rond de luchthaven Schiphol. Dit zijn de voorwaarden waarbinnen de mainport-ontwikkeling zich kan afspelen.

Aanvullend neemt de overheid zijn verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid van de luchthaven Schiphol door de lucht en over land. Hiermee vult de overheid de doelstellingen in die in de PKB-Schiphol zijn opgenomen over economie en milieu. De in het kabinetsvoornemen opgenomen begrenzing in milieu-, veiligheids- en ruimtelijke zin is zodanig gekozen dat een beheerste groei mogelijk is. De mainport Schiphol kan zich dus verder ontwikkelen. Het is aan de ondernemingen om dit bedrijfseconomisch verder in te vullen. Het is geen rol voor, noch de deskundigheid van de overheid om in de bedrijfsvoering (welke bestemmingen, transfer of O/D, etc) in te grijpen.

De luchtvaart speelt zich af in een sterk dynamische markt. De trends uit het verleden zullen niet als vanzelfsprekend doorgetrokken kunnen worden naar de toekomst. Met de verdere marktwerking neemt de directe overheidssturing af. Dit vergt een nieuwe rol ook voor de randvoorwaarden die gesteld worden aan de marktwerking in de luchtvaart.

## **HOOFDSTUK 3: DE BETEKENIS VAN DE MAINPORT SCHIPHOL**

### **3.1 Inleiding**

Omdat het beleid voor Schiphol vorm moet krijgen tegen de achtergrond van sterk dynamische marktverhoudingen, is het van belang de historische ontwikkelingen nog eens de revue te laten passeren, mogelijke consequenties van trendmatige ontwikkelingen te verkennen en in dat perspectief nogmaals de algemene beleidslijnen te schetsen die het toekomstig beleid voor Schiphol zullen bepalen.

Hoewel het verleden niet zonder meer een geschikte spiegel voor de toekomst vormt, is het toch verstandig om met het oog op de toekomst het op Schiphol gerichte beleid te spiegelen aan ervaringen die hiermee in het verleden zijn opgedaan. Het is daarom zinvol om na te gaan in hoeverre gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd en voorts vast te stellen welke de achterliggende factoren zijn geweest die een rol hebben gespeeld.

### **3.2 Mobiliteitseffecten**

Het beleid om Schiphol tot mainport te ontwikkelen, heeft zichtbare resultaten opgeleverd (zie tabel 1 en 2). Doordat de luchtvaartsector succesvol heeft ingespeeld op de door overheid beschikbaar gestelde gebruiksruimte is:

- de internationale concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol en haar belangrijkste thuismaatschappij KLM wezenlijk versterkt;
- de internationale bereikbaarheid van Nederland door de lucht aanzienlijk verbeterd.

**Tabel 1 – Ontwikkeling van verkeer en vervoer op Schiphol in de periode 1980–1998**

	1980	1985	1990	1995	1998	Jaarlijkse groei 80–90	jaarlijkse groei 90–98
Passagiers (mln)	9,4	11,4	16,2	24,9	34,0	5,6%	9,7%
w.v. transfer (mln)	2,0	2,4	4,4	9,6	14,3	8,2%	15,9%
Vracht (ton)	318 000	436 000	604 000	978 000	1 171 000	6,6%	8,6%
Vliegtuigbewegingen	144 000	151 000	202 000	291 000	377 000	3,4%	8,1%

Bron: Amsterdam Airport Schiphol

**Tabel 2 – Netwerkontwikkeling van Schiphol en concurrerende luchthavens in de periode 1990–1998 (Directe Lijndienst-verbindingen met passagiers- en vrachtvliegtuigen)**

Luchthavens	Amsterdam	Brussel	Parijs (CdG)	Frankfurt	London (Heathrow)
Aantal bestemmingen 1990	140	116	152	183	178
Aantal bestemmingen 1998	196	138	214	248	163
Groei aantal bestemmingen (1990–1998)	4,3%	2,2%	4,4%	3,9%	– 1,1%
Gemiddelde frequentie per bestemming per week 1990	12,8	11,3	13,8	14,1	20,4
Gemiddelde frequentie per bestemming per week 1998	17,6	16,6	18,1	15,1	26,6
Groei gemiddelde frequentie per bestemming per week (1990–1998)	8,6%	7,2%	7,9%	4,8%	2,3%

Bron: OAG, V&W

Belangrijke factor bij de geboekte resultaten was het samenvallen van de visie die overheid, luchthaven en hub-luchtvaartmaatschappij in de afgelopen periode hadden op de ontwikkelingsrichting van Schiphol tot mainport.

De doelstelling van de overheid was om ruimte te bieden aan een ontwikkeling van Schiphol die een goede internationale bereikbaarheid van Nederland door de lucht tot gevolg zou hebben. De overheid heeft deze ruimte geboden door:

- de luchtvaartsector op Schiphol fysieke en milieugebruiksruimte ter beschikking te stellen;
- via bilaterale luchtvaartonderhandelingen de internationale markttoegang voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen te vergroten. Dit heeft onder andere geleid tot het «*open skies*» verdrag met de Verenigde Staten, alsmede tot het verkrijgen van de Amerikaanse anti-trust immuniteit voor de alliantie tussen KLM en Northwest.

De doelstelling van de Nederlandse luchtvaartsector was erop gericht om Schiphol binnen deze geboden ruimte tot een centraal Europees vervoersknooppunt voor mobiliteit door de lucht te ontwikkelen. Geconcludeerd kan worden dat deze opzet is geslaagd. De sterke concurrentiepositie van Schiphol en KLM is vooral terug te voeren op twee onderling samenhangende succesfactoren, te weten:

- de commercieel succesvolle ondernemingsstrategie van de KLM. Dit uit zich met name in de introductie van geconcentreerde aankomst- en vertrekpieken en het aangaan van vergaande strategische samenwerkingsverbanden;
- de kwaliteitsstrategie van Schiphol. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in het voor een zo'n grootschalige luchthaven unieke «alles onder één dak» concept.

Op grond van deze factoren waren KLM en Schiphol in staat om relatief veel overstappende reizigers aan zich te binden en hierdoor een uitgebreider netwerk aan bestemmingen op te bouwen dan op grond van de relatief beperkte omvang van de markt aan in- en uitstappende reizigers

mogelijk zou zijn geweest. De relatief kleine thuismarkt (zie kader 1) kon hiermee lange tijd worden gecompenseerd. In de tweede helft van de jaren negentig bleek evenwel dat de wet van de remmende voorsprong opgeld deed. *Open skies* verdragen, geconcentreerde aankomst- en vertrekpieken, alsook mondiale allianties zijn inmiddels met succes door de concurrentie gekopieerd. Voorts loopt het veelgeroemde «alles onder één dak» concept van Schiphol tegen zijn grenzen aan. De succesfactoren van gisteren zullen dan ook niet automatisch die van morgen zijn. Bovendien blijkt de op marktaandeel gerichte groeistrategie voor de Schiphol Group als luchthavenexploitant profijtelijker te zijn geweest dan voor de hub-luchtvaartmaatschappij KLM. Door de sterke stijging van het aandeel overstappende reizigers, de markt waarop de concurrentieslag het felst woedt, komen de winstmarges van KLM op Schiphol naar verhouding sterker onder druk dan van de Europese concurrenten die kunnen rekenen op een omvangrijke thuismarkt.

**Kader 1: Passagiers per marktsegment**

	In-/Uitstappers in 1998 (OD)		Overstappers in 1998 (Transfer)		Totaal in 1998
London (Heathrow & Gatwick)	64,1 mln	71,8%	25,2 mln	28,2 %	89,3 mln
Parijs (Charles de Gaulle & Orly)	43,8 mln	69,1 %	19,6 mln	30,9%	64,3 mln
Frankfurt	22,3 mln	53,0%	19,8 mln	47,0%	42,1 mln
Amsterdam	19,7 mln	57,9%	14,3 mln	42,1%	34,0 mln

De omvang van de thuismarkt, dat wil zeggen die van in- of uitstappende passagiers, is op Schiphol minder omvangrijk dan geldt voor de luchthavens van Londen en Parijs. Bovendien geldt dat de marktvraag van deze luchthavens koopkrachtiger is doordat Londen en Parijs belangrijker internationale financiële en/of commerciële centra zijn dan Amsterdam en daardoor meer zakenreizigers aantrekken.

Bron: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Flughäfen (ADV, Stuttgart)

**3.3 Toegevoegde waarde en werkgelegenheid**

De luchthaven Schiphol heeft veel internationale en vooral intercontinentale verbindingen met een behoorlijke frequentie. Hierdoor kan Schiphol een goede internationale bereikbaarheid door de lucht garanderen. Tevens levert Schiphol een belangrijke bijdrage aan het vestigingsklimaat voor het internationaal georiënteerde bedrijfsleven. Veel hoofdkantoren en distributiecentra van internationale bedrijven hebben zich in de omgeving van Schiphol gevestigd, onder andere vanwege de nabijheid van de luchthaven. De ontwikkeling van Schiphol is hiermee van strategische betekenis voor de Nederlandse economie gebleken. Tenslotte is de luchthaven van groot belang gebleken voor de concurrentiepositie van de KLM. Een luchthaven met voldoende capaciteit is een onmisbare voorwaarde om een megacarrier of alliantie in Nederland te behouden. Hierin heeft het aantrekken van transferpassagiers een centrale rol gespeeld.

Het economisch belang van Schiphol kan in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde worden geïllustreerd (zie kader 2 en tabel 3). In 1998 waren ruim 50 duizend werkzame personen direct bij de productie op Schiphol betrokken, onafhankelijk of dit nu in-, uit- of doorgaande passagiers- of vrachtstromen betrof. Daarnaast waren bijna 26 duizend werkzame personen indirect (achterwaarts) bij de productie betrokken. Beide werkgelegenheidscategorieën zijn de laatste jaren fors gegroeid.

## Kader 2: Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van Schiphol

In de afgelopen decennia is de groei van de luchtvaart gepaard gegaan met een forse groei van de werkgelegenheid op de luchthaven (zie tabel 3). Het betreft hier werkgelegenheid die direct met de productie op de luchthaven samenhangt, voornamelijk op het luchthavenareaal Schiphol, maar ook bij kantoren van luchtvaartmaatschappijen die zich buiten het luchthavenareaal bevinden. Deze «directe» werkgelegenheid is de laatste jaren sterk gegroeid van 38 duizend in 1990 tot 52 duizend in 1998.

De activiteiten op Schiphol hebben een sterke verbondenheid met de rest van de economie. Alle activiteiten die samenhangen met Schiphol worden aangeduid met «indirect gerelateerde economische activiteiten». Zo is een omvangrijke hoeveelheid werk gemoeid met toeleveringen aan het Schipholcomplex. Deze werkgelegenheid is onder meer te vinden bij de zakelijke dienstverlening, maar ook in de industriële sectoren. Om uit te drukken dat er sprake is van een keten van economische activiteit wordt deze categorie ook wel aangeduid met «achterwaartse economische relaties». In 1998 bedroeg deze indirecte achterwaartse werkgelegenheid 26 000 personen.

Verder is Schiphol een vestigingsplaatsfactor voor bedrijven die gebruik maken van de door het Schipholcomplex geleverde diensten. Het gaat hier om activiteiten als Europese hoofdkantoren, Europese distributiecentra en internationaal toerisme. Deze categorie wordt veelal aangeduid met «voorwaartse economische relaties».

Hoeveel werk gemoeid is met deze indirecte voorwaartse activiteiten is moeilijk te kwantificeren. Immers, de aanwezigheid van hoge kwaliteit luchtvaartinfrastructuur is slechts één van de vestigingsplaatsfactoren, naast bijvoorbeeld het fiscale klimaat, de economische gezondheid van het land en de arbeidsmarkt. Er bestaat geen eenduidige visie bij deskundigen over de omvang van deze categorie. Tentatieve schattingen laten zien dat het aantal werkzame personen bij bedrijven die aangaven dat Schiphol de belangrijkste vestigingsplaatsfactor was in 1998 circa 23 duizend bedroeg.

Het Kabinet is dan ook van mening dat een beschrijving van deze indirecte gerelateerde economische activiteit weliswaar illustratief is voor de sterke verbondenheid van Schiphol met de rest van de economie, maar dat een kwantitatieve beschrijving van de *totale omvang* van dit systeem voor beleidsevaluaties minder zinvol is. De omvang van de directe economische effecten alleen is al zodanig dat hieraan belangrijke economische voordelen voor Nederland te onttelen zijn. De beleidsvragen waarmee het Kabinet is geconfronteerd hebben evenwel betrekking op uitbreiden of beperken van de luchthaven-capaciteit op Schiphol. Het kabinet is dan ook van mening dat veeleer pogingen gedaan moeten worden om aan te geven in welke mate *verdere groei* van Schiphol leidt tot extra economische activiteit op Schiphol en tot veranderingen in de omvang en structuur van de rest van de economie. Daarvan zal verslag worden gedaan in de relevante nota's die in de komende jaren zullen worden uitgebracht.

**Tabel 3 – Werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de mainport Schiphol**

	1990	1995	1998	gemiddelde jaarlijkse groei 90–98
Directe werkgelegenheid (werkzame personen)	38 000	43 000	52 000	4,0%
Indirecte «achterwaartse» werkgelegenheid (werkzame personen)	18 000	21 000	26 000	4,7%
Directe toegevoegde waarde (f mld)	3,8	5,3	5,9	5,7%
Indirecte «achterwaartse» toegevoegde waarde (f mld)	1,5	1,9	2,4	6,1%

Bron: NEI: Tussenbalans Economische Effecten Schiphol  
Ministerie van Economische Zaken: Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (juni 1999)

Een beleidsmatig relevanter manier om het economisch belang van Schiphol aan te geven dan het hiervoor gepresenteerde integrale economisch belang is het bepalen van het marginale economisch belang van de mainports. Hierbij worden de consequenties geschetst van het niet handhaven en versterken van de positie van de mainports. Als niet blijvend wordt ingezet op handhaving en versterking, bestaat de kans dat er een situatie ontstaat waarin Schiphol niet langer een hoogwaardig internationaal centrum is, maar een knooppunt wordt met een overwegend nationale betekenis. Een dergelijke situatie zou kunnen ontstaan indien de KLM-alliantie Schiphol mocht verlaten en geen van de andere allianties dit gat zou vullen. Het vestigingsklimaat kan in dat geval verslechteren, waardoor een negatieve spiraal op gang kan komen.

Het Centraal Planbureau heeft een studie gedaan<sup>1</sup> naar de gevolgen van een beperking van de groei op Schiphol. Zij heeft de economische effecten berekend die een quotering van 44 miljoen passagiers op Schiphol in 2020 zou inhouden ten opzichte van een situatie met onbeperkte capaciteit. De quotering creëert een schaarste die monopoliewinsten mogelijk maakt, en kan leiden tot een sterke reductie in de uitvoer van diensten. Naast de effecten op de luchtvaartsector gaat het daarbij vooral om de negatieve effecten op de toeristische sector en op de vestiging van Europese Distributiecentra en Europese hoofdkantoren van grote multinationale ondernemingen. Kostenverhogingen en productiviteitsverliezen zorgen ook breder voor economische kosten. Op macro-niveau zou dat in 2020 een verlies aan reëel nationaal inkomen ter grootte van 1 tot 2% betekenen en een verlies aan werkgelegenheid van 30 tot 65 duizend personen. Daarbij moet worden opgemerkt dat, zeker in een krappe arbeidsmarkt, na verloop van tijd een deel van de betreffende werknemers elders een baan zal vinden. Ook geldt dat indien de overheid de monopoliewinsten kan afromen, het effect op het nationaal inkomen en de werkgelegenheid grotendeels zal worden beperkt. In de praktijk zal echter alleen een gedeeltelijke afroming van monopoliewinsten mogelijk zijn.

### 3.4 Transfervervoer

Het aandeel transferpassagiers op Schiphol is de laatste jaren sterk gestegen en bedraagt nu ongeveer 45% van het totaal aantal passagiers. Deze groei roept steeds opnieuw de vraag op wat het economische belang van transfer is. In deze paragraaf wordt in kwalitatieve zin de strategische waarde van de transferreizigers op Schiphol aangegeven.

De sterke groei van transferverkeer komt voort uit internationale marktontwikkelingen in het luchtverkeer (zie kader 3). Het economische belang van de transfer op Schiphol komt op drie manieren tot uitdrukking.

#### **Kader 3: De internationale context van de opkomst van transfervervoer**

Er zijn drie internationale marktontwikkelingen waartegen de opkomst van het transfervervoer kan worden geplaatst.

##### *Liberalisatie en concentratie*

Ten eerste kan de vraag waarom transfer belangrijk is, niet los worden gezien van het huidige en toekomstige luchtvaartpolitieke bestel. Op dit moment wordt de mondiale luchtvaartmarkt nog voor een belangrijk deel gekenmerkt door een gereguleerde omgeving in de vorm van het bilaterale luchtvaartpolitieke stelsel. Er is echter een duidelijke trend naar liberalisering, en deze is naar verwachting onomkeerbaar. De nu gevormde allianties tussen luchtvaartmaatschappijen zullen bij volledige liberalisering op de lange termijn vermoedelijk gemakkelijker omgezet kunnen worden in volwaardige transnationale fusies en de verwachting is dat een betrekkelijk klein aantal grote (conglomera-

<sup>1</sup> Grenzen aan Schiphol ?, Centraal Planbureau 1997.

ten van) luchtvaartmaatschappijen het grootste deel van de mondiale luchtvaart voor zijnrekening zal gaan nemen. Dit verschijnsel van concentratie is niet specifiek voor de luchtvaart, maar doet zich voor in vele industrieën.

#### *Netwerkontwikkeling*

Een tweede relevant gegeven is de neiging van luchtvaartmaatschappijen om in verband met de concurrentiedruk hun netwerken verder uit te bouwen. Het vormen van allianties met andere luchtvaartmaatschappijen is daarbij een vanzelfsprekende stap. Het overheidsbeleid is er op gericht om één van de allianties of toekomstige megacarriers in Nederland een plaats te bieden. Dit heeft ertoe geleid dat de afgelopen jaren de KLM haar netwerk op Schiphol heeft kunnen uit te bouwen. Hiermee heeft de KLM haar positie ten opzichte van de belangrijkste concurrenten bestendigd. Dit heeft een sterke groei van het vervoer op Schiphol tot gevolg gehad. Een aanmerkelijk deel van deze groei is tot stand gekomen door een toename van het transfervervoer. Dit is kenmerkend voor de manier waarop veel luchtvaartmaatschappijen hun netwerken het afgelopen decennium, samen met hun strategische partners, hebben ingericht, namelijk via *hub-and-spoke* mechanismen.

#### *Marktperceptie*

Een derde belangrijke observatie is dat de marktperceptie van de KLM niet wezenlijk verschilt van de grote internationale multinationals in andere industrieën. Hoewel de KLM (nog) geen fusie is aangegaan met haar alliantiepartners, kan toch een analogie worden getrokken. Deze is dat niet alleen Nederland, maar de hele wereld als markt wordt gezien. Regionale productievestigingen bedienen de betreffende regio's, en dit is voor de KLM niet anders. De Europese vestiging van de KLM-alliantie is Schiphol, en vanuit Schiphol wordt heel Europa bediend. Dat betekent dus dat heel Europa het achterland is voor de intercontinentale vluchten van de KLM. Als deze Europese achterlandpunten ver van Schiphol liggen, worden de reizigers per vliegtuig aangevoerd. Deze passagiers worden aangeduid als transferreizigers. Voor reizigers uit meer dichtbij gelegen achterlandpunten is auto of trein de meer aangewezen weg. Het enige verschil tussen reizigers met herkomst of bestemming Schiphol enerzijds en op Schiphol transfererende reizigers anderzijds is dus in feite de keuze van het voor- en natransport.

#### *Directe economische betekenis*

Transferreizigers zijn vrijwel louter reizigers van buitenlandse herkomst en worden waar het Schiphol aangaat voor het overgrote deel door de KLM en haar partners vervoerd. In economische zin is hier dan ook sprake van een export van diensten door de KLM. Voorzover reizen door de KLM worden geleverd aan Nederlanders worden deze – afhankelijk van het reismotief – geboekt onder consumptie of onder onderlinge leveringen tussen bedrijven. Alle diensten geleverd door de KLM dragen, afhankelijk van de prijs die voor de dienst wordt betaald, bij aan het nationaal product en de werkgelegenheid. Grosso modo gaat het bij de KLM om 25 tot 30 duizend werknemers, en alle passagiers dragen daar naar rato aan bij. Een directe opbrengst vloeit ook voort uit de uitgaven die transferpassagiers doen in de wachtperiode tussen de aankomende en vertrekkende vlucht. Deze uitgaven komen ten goede aan de horeca- en taxfree winkels op de luchthaven.

#### *Indirecte economische betekenis*

Naast de directe bijdrage aan het nationaal product en de werkgelegenheid, kan er nog een indirecte economische betekenis worden toegekend aan het netwerk van luchtverbindingen dat vanaf Schiphol wordt onderhouden. Nederland is goed door de lucht ontsloten, het beschikt over veel en frequente directe verbindingen door de lucht. Van deze goede ontsluiting profiteren ook Nederlandse passagiers en vracht. Zowel reizigers met

herkomst of bestemming Schiphol als transferreizigers dragen hier naar rato aan bij.

De groei van het netwerk van verbindingen, samen met de introductie van geconcentreerde aankomst- en vertrekpieken door de KLM ter bevordering van het transferproduct, is het afgelopen decennium voor de besteding van de positie van Schiphol als mainport essentieel geweest. De ontwikkeling van een hoogwaardig netwerk van verbindingen, ondanks de beperkte omvang van de (thuis)markt, heeft een gunstige uitwerking gehad op de economische uitstraling van de luchthaven en op het vestigingsklimaat in Nederland en dus op de positie van Schiphol als mainport. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat, indien de liberalisatie in de luchtvaart zich in de toekomst verder doorzet, het minder vanzelfsprekend zal worden dat Nederland een mondiale alliantie of een megacarrier blijvend aan haar grondgebied weet te binden. De mainportpositie is hiermee in de toekomst niet automatisch gegarandeerd.

Kwantificering van de totale omvang van de directe en indirecte economische effecten van transfer is uitermate lastig. Zeker is wel dat transfer van wezenlijk belang is geweest voor de ontwikkeling van het uitgebreide netwerk van luchtvaartverbindingen op Schiphol. Via deze weg heeft transfer de internationale bereikbaarheid voor Nederlandse passagiers en vracht vergroot en de concurrentiepositie van de KLM en de Schiphol Group versterkt.

### 3.5 Geluidshinder

De verwezenlijking van de leefbaarheidsdoelstelling is in de afgelopen periode lastig gebleken. Dit geldt in het bijzonder voor de geluidshinder in de omgeving van Schiphol (zie tabel 4). Enerzijds kan worden vastgesteld dat de luchtvaart op Schiphol geluidsefficiënter is geworden, de hinderproductie per vliegtuigbeweging is in de achterliggende periode aanzienlijk gedaald. De sterke groei van het aantal vliegtuigbewegingen heeft dit effect echter weer voor een belangrijk deel teniet gedaan. Desondanks is het aantal gehinderde huizen binnen de 35Ke contour gedaald. Anderzijds kan worden geconstateerd dat de hinderbeleving van de bevolking is toegenomen. Niet alleen is het aantal klachten de afgelopen periode toegenomen ook het gebied waaruit klachten komen is groter dan voorheen.

**Tabel 4 – Ontwikkeling van geluidsindicatoren op Schiphol in de periode 1990–1998**

	1990	1995	1998	jaarlijkse groei 90–98
Gehinderde woningen binnen 35Ke contour	13 900	17 000	10 200	– 3,8%
Starts en landingen met H2-vliegtuigen	55 000	33 000	5 000	25,9%
Nachtvluchten tussen 23.00 en 06.00 uur	12 248	12 171	13 813	1,5%
Aantal klachten over geluidshinder	55 000	113 000	198 000	17,4%

Bron: Amsterdam Airport Schiphol

De volgende factoren hebben er toe bijgedragen dat het realiseren van de leefbaarheidsdoelstelling in de praktijk een lastige opgave bleek:

- de gehanteerde geluidssystematiek en de daarop gebaseerde normen konden bij zowel bedrijfsleven, als bij omwonenden op onvoldoende draagvlak rekenen omdat hierin geen eenduidige en transparante relaties met de werkelijke ontwikkelingen op het gebied van de hinderproductie worden gelegd;
- het beleidsinstrumentarium was onvoldoende toegesneden om de opgelegde geluidsnormen te handhaven. Sanctiemogelijkheden bleken



- of te onbetekenend of te rigoureuus waardoor gedogen van de overschrijdingen van de vastgestelde geluidszones onvermijdelijk bleek;
- de rol van de overheid werd als onvoldoende zuiver ervaren door het gelijktijdig optreden als normsteller, handhaver en aandeelhouder.

In de nota «Toekomst van de nationale luchthaven» heeft het kabinet heldere en concrete beleidsvoornemens gepresenteerd om dit in de toekomst te voorkomen.

### **3.6 Overige milieu-indicatoren**

De industrie, luchtvaart en verkeer zijn de belangrijkste bronnen van milieuverontreiniging rond Schiphol. De totale luchtmissies in de regio Schiphol zijn sinds 1990 sterk gedaald, met uitzondering van CO<sub>2</sub>, VOS en PAK. De totale emissiereductie in de regio Schiphol is het resultaat van een toegenomen milieudruk van de luchthaven en de afgenomen milieudruk van het wegverkeer en de industrie. De toename van emissies door het luchtverkeer is vooral het gevolg van de toename van het aantal vlieg-bewegingen. Het beeld verandert als we kijken naar de emissie per start en landing (LTO, «Landing and Take-off»). De emissies per LTO nemen sinds 1990 af, met uitzondering van NO<sub>x</sub> en CO. Deze toename van milieuefficiency geldt nog sterker voor de hoeveelheid emissies per vervoerde passagier. De luchtkwaliteit in woongebieden rond de luchthaven is sinds 1990 niet aantoonbaar veranderd. De luchtvaart is overigens slechts in beperkte mate (0,1 tot 3%, afhankelijk van de emissie) van invloed op deze lokale luchtkwaliteit.

## **HOOFDSTUK 4: TRENDS EN ONTWIKKELINGEN**

### **4.1 Inleiding**

Het krachtenveld waarin het Nederlandse luchtvaartbestel in de toekomst zal opereren, wordt in belangrijke mate bepaald door een aantal ontwikkelingen die zich reeds hebben afgetekend. Deze ontwikkelingen vallen uiteen in een aantal algemeen maatschappelijke en een aantal luchtvaart specifieke trends op Europese, dan wel mondiale schaal.

### **4.2 Ontwikkelingen die de economische structuur beïnvloeden**

Al enige tijd is een aantal duidelijk waarneembare trends van invloed op de economische structuur van ons land. Vermindering van handelsbelemmeringen op mondiaal niveau en de sterke ontwikkeling van toepassingen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) leiden tot globalisering van de handel en tot andere en meer mondiale productiestructuren. Een wereldeconomie levert niet alleen nieuwe klanten, maar ook nieuwe concurrenten. Met de concurrentie neemt ook het belang van kennis en innovatievermogen van bedrijven toe.

In die zin wordt naast «mainport» ook wel eens gesproken over «brainport». Dat betekent dat Schiphol en zijn omgeving een concentratieplaats van kennisdiensten zou kunnen worden, waarin wordt ingezet op het scheppen van de juiste voorwaarden om ICT-kennis in Nederland te laten ontwikkelen en daarmee in economisch opzicht een voorsprong te nemen. Ook kan ICT van belang zijn voor de luchtvaartsector zelf. Bijvoorbeeld door het toepassen van nieuwe marketingconcepten (E-commerce) via het Internet of door allerlei ICT-toepassingen, die het logistieke proces op de luchthaven verbeteren en versnellen, met als gevolg dat de efficiency toeneemt en dus de kosten afnemen.

Flexibilisering van de productie en geografische concentratie van soortgelijke bedrijvigheid is kenmerkend voor de veranderende economische structuur. Economische activiteiten vinden steeds meer plaats op die locaties in de wereld waar het uitvoeren daarvan het goedkoopst is. Voorts wisselen de economische relaties tussen bedrijven steeds vaker. Onder invloed van deze ontwikkelingen ontstaat er in toenemende mate een mondiale en kennisintensieve netwerkeconomie.

Als gevolg van liberalisatie, schaalvergroting, concurrentiedruk en technologische ontwikkelingen dalen de kosten van transport. Hierdoor en als gevolg van de ontwikkeling naar mondiale netwerken van producerende, toeleverende en dienstverlenende bedrijven nemen het zakelijk verkeer en het aantal goederenverplaatsingen sterk toe.

De netwerkeconomie vertaalt zich voor de transportsector in steeds meer uitbesteden van fysiek transport en de logistieke dienstverlening aan professionele dienstverlenende organisaties. Dit leidt niet alleen tot vraag naar efficiënter vervoer maar ook naar een betere afstemming tussen de regie van de internationale transportstromen en de regie van internationale productienetwerken. De regie van transportstromen ontwikkelt zich hierdoor gaandeweg steeds meer tot een zelfstandige activiteit.

De «ketenregisseurs» die zich met deze regie bezig houden stellen hoge eisen aan hun fysieke omgeving. Goede mondiale bereikbaarheid en een hoogwaardige kennisomgeving zijn daarbij belangrijke voorwaarden. De omgeving van een grote internationale luchthaven met veel verbindingen biedt in dit opzicht veel mogelijkheden.

Daarnaast zullen deze ontwikkelingen zich ook binnen de luchtvaartsector zelf aftekenen. Naast het daadwerkelijk vervoer, richten de toonaangevende luchtvaartmaatschappijen binnen mondiale allianties zich onder druk van de concurrentie steeds meer op de *organisatie* van het vervoer.

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat de positie van Schiphol als belangrijke schakel in een netwerkeconomie veel potentiële mogelijkheden biedt om de Nederlandse vervoers- en distributiefunctie om te buigen naar meer hoogwaardige diensten als logistieke dienstverlener en ketenregiseur. De hoogwaardige kennisomgeving in Nederland kan hiertoe bijdragen. Het uiteindelijke succes van deze ontwikkeling, en daarmee het uiteindelijke succes van een belangrijke pijler van de mainportstrategie, zal afhangen van de mate waarin het Nederlandse bedrijfsleven weet in te spelen op de kansen die hier liggen.

#### **4.3 Ontwikkeling internationale mobiliteit**

Algemeen maatschappelijke trends die op Europese of mondiale schaal waarschijnlijk zullen doorzetten zijn:

- de toenemende internationale mobiliteitsbehoefte van de bevolking in Europa en de rest van de wereld;
- het toenemend belang dat de Europese bevolkingen die in de rest van de wereld hecht aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Beide trends zijn terug te voeren op één achterliggende trend, namelijk de toename van de welvaart. Door toenemend inkomen is internationale mobiliteit betaalbaar en door toenemende materiële welvaart wordt het belang dat mensen hechten aan de kwaliteit van de leefomgeving – de immateriële welvaart – groter.

Luchtvaartspecifieke trends op Europese of mondiale schaal die vermoedelijk doorzetten zijn:

- liberalisering van de wereldluchtvaartmarkt;

- concentratie binnen de wereldluchtvaartmarkt. Voorshands nog via allianties waarin luchtvaartmaatschappijen uit verschillende werelddelen strategisch samenwerken;
- privatisering van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in Europa;
- uniformering binnen de EU van het mededingings- en milieubeleid;
- een tekort aan capaciteit op de grote Europese hub-luchthavens en een verdere inefficiënte benutting van de capaciteit van het Europese lucht-ruim;
- de uitbouw van het Europese netwerk voor hoge snelheidstreinen en de aansluiting hierop van vooraanstaande Europese luchthavens.

#### **4.4 Consequenties voor de marktomgeving**

In hun onderlinge samenhang mag worden verwacht dat deze algemeen maatschappelijke en luchtvaartspecifieke ontwikkelingen de volgende consequenties zullen hebben voor de marktomgeving waarin het Nederlands luchtvaartbestel opereert:

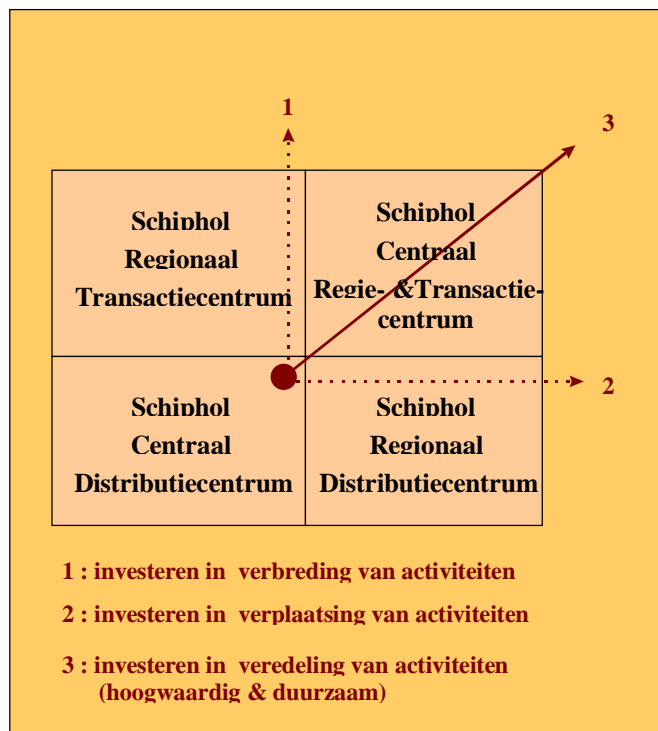
- de mobiliteitsbehoefte van de bevolking om door de lucht vanuit, naar en binnen Europa te reizen zal toenemen en dus ook de behoefte om dit via Schiphol te doen;
- de internationale concurrentiedruk voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in Europa zal nog verder verscherpen en dus ook voor de KLM en Schiphol;
- de netwerkontwikkeling van de mondiale allianties van luchtvaartmaatschappijen zal zich in Europa niet langer concentreren op overwegend één hub; de strategie van de alliantie rond KLM, Northwest en (een) Europese partner(s) is om naast Schiphol, een tweede Europese hub te ontwikkelen;
- parallel hieraan zullen zich meer directe verbindingen, deels buiten de hubs om, ontwikkelen die worden onderhouden door kleinschaliger onafhankelijke luchtvaartmaatschappijen dan wel semi-zelfstandige dochterondernemingen van de grote luchtvaartmaatschappijen; de onzekerheid over de mate en het tempo waarin deze ontwikkeling doorzet, maakt een inschatting van de invloed hiervan op de rol en positie van Schiphol niet goed mogelijk;
- op een toenemend aantal intra-Europese verbindingen zal de hoge snelheidstrein een gedeeltelijk dan wel volledig (voor transferreizigers) alternatief voor het vliegtuig gaan vormen; na de realisatie van de HSL-zuid en HSL-oost zal de hoge snelheidstrein ook voor Schiphol op een toenemend aantal verbindingen een concurrerende of complementaire rol vervullen;
- de oneigenlijke beleidsconcurrentie tussen de lidstaten op het gebied van mededingings- en milieubeleid zal binnen de EU afnemen; KLM en de Schiphol Group zullen derhalve binnen Europa in toenemende mate in een marktomgeving opereren waarin de concurrentieverhoudingen minder worden verstoord door staatssteun en het bewust hanteren van minder stringente operationele randvoorwaarden;
- de nationale identiteit van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zal vervagen naarmate de integratie binnen mondiale consortia verder voortschrijdt, met als mogelijk gevolg dat investeringen niet langer automatisch neerslaan op de locatie en/of binnen de activiteit waar rendementen zijn gerealiseerd, maar daar waar de rendementsverwachtingen het grootst zijn; dit geldt voor ook de investeringsbeslissingen van KLM en de Schiphol Group.

#### **4.5 Consequenties voor de luchtvaartsector**

Onder geliberaliseerde en (deels) geprivatiseerde marktomstandigheden dienen zich nieuwe ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden aan voor de KLM en de Schiphol Group. De visies van de Nederlandse overheid,

luchthavenexploitant en hub-luchtvaartmaatschappij op de ontwikkelingsrichting van Schiphol als economisch centrum zullen hierdoor minder dan voorheen als vanzelfsprekend convergeren.

**Figuur 1. Mogelijke ontwikkelingsrichtingen**



Naarmate de KLM minder door luchtvaartverdragen aan Nederland gebonden is, zal de kans toenemen dat investeringen naar andere locaties worden verlegd als de rendementsverwachtingen daar beter zijn. Deze ontwikkeling heeft zich overigens reeds afgetekend. De KLM heeft actief geïnvesteerd in de ontwikkeling van Milaan-Malpensa tot tweede Europese hub van de alliantie die KLM (en Northwest) tot voor kort met Alitalia vormde. Deze tendens zou zich opnieuw kunnen voordoen en scherp kunnen doorzetten, als ook een eventuele alliantie met (een) nieuwe Europese partner(s) onvoldoende verdere ontwikkelingsmogelijkheden op Schiphol ziet. Dan bestaat het risico dat een nieuwe hub niet alleen de rol van centraal distributiepunt in Europa van Schiphol overneemt, maar dat deze luchthaven zich tevens ontwikkelt tot het centrale transactie- en regiecentrum in Europa van de alliantie rond KLM, Northwest en (een) nieuwe Europese partner(s). In dat geval zal Schiphol vermoedelijk langzaam terugvallen tot een regionaal distributiepunt van de alliantie in Europa (zie figuur 1).

Als de rendementsverwachtingen in andere sectoren en/of op andere locaties beter zijn, dan zal ook bij de Schiphol Group de kans toenemen dat investeringen worden verlegd naar andere luchthavens of economische activiteiten. Deze ontwikkeling zal onder (deels) geprivatiseerde omstandigheden aan kracht winnen. Momenteel beweegt de Schiphol Group zich reeds actief op het terrein van onder andere onroerend goed ontwikkeling en het uitbaten van faciliteiten voor detailhandel en zakelijke dienstverlening. Voorts wordt op een aantal luchthavens elders het management geheel of gedeeltelijk gevoerd, dan wel worden op dit vlak advies-

diensten geleverd. Mocht deze tendens scherp doorzetten, dan bestaat het risico dat Schiphol, door het achterblijven van op het vervoerproces gerichte investeringen, zich niet tot centraal transactie- en regiecentrum in Europa van de alliantie rond KLM, Northwest en (een) eventuele nieuwe Europese partner(s) zal weten te ontwikkelen. Hoewel Schiphol vermoedelijk ook in dat geval langzaam zal terugvallen tot een regionaal distributiepunt van deze alliantie in Europa, zal de luchthaven door een verbreding van activiteiten wel uitgroeien tot een regionaal transactiepunt (zie figuur 1).

Het risico van een scherp doorzettende tendens tot verplaatsing van investeringen naar andere locaties en/of activiteiten is niet acuut gezien de forse investeringen die KLM en Schiphol Group in het verleden in de luchtvaartactiviteiten op Schiphol hebben gedaan. Voorts meent het kabinet met de in de nota TNL verwoorde beleidsvoornemens de luchtvaartsector het benodigde perspectief te bieden om ook in de toekomst dit risico te beperken.

## **HOOFDSTUK 5: BELEID VOOR DE MAINPORT SCHIPHOL**

### **5.1 Consequenties voor de betrokkenheid van de overheid**

In de toekomst zullen de bedrijfsstrategieën van Schiphol Group en KLM niet langer als vanzelfsprekend op Schiphol zijn gericht, omdat beide ondernemingen ook alternatieve investeringsmogelijkheden hebben. Het is dan ook niet zeker dat Schiphol zich verder zal ontwikkelen tot centraal transactie- en regiecentrum in Europa, voor en rond internationale distributiestromen. Het kabinet vindt, tegen de achtergrond van een zich vormende mondiale kennisintensieve netwerkeconomie, verbreding en opwaardering van de economische activiteiten op en rond Schiphol van vitaal belang.

De overheid ziet hierbij geen directe rol voor zichzelf weggelegd. Het kabinet gaat dan ook niet op de stoel van de ondernemer zitten door bijvoorbeeld direct in marktontwikkeling of in het investeringsbeleid van de luchtvaartsector in te grijpen. De overheid ziet wel een indirecte betrokkenheid als schepper en steller van randvoorwaarden. De overheid stelt zich tot taak om via randvoorwaarden de luchtvaartsector zowel te stimuleren als te prikkelen om ook in de toekomst in de duurzaamheid en hoogwaardigheid van de ontwikkeling van Schiphol te investeren. Voor zover dit past binnen de verplichtingen die voortvloeien uit internationale luchtvaartverdragen, zal de overheid zich op luchtvaart richten als een reguliere economische activiteit en als een reguliere vorm van mobiliteit.

### **5.2 Betrokkenheid van de overheid als schepper van randvoorwaarden**

Bij de ontwikkeling van de luchtvaartsector is de overheid op een aantal terreinen als schepper van randvoorwaarden betrokken. De overheid stelt fysieke en milieuruimte aan de luchtvaartsector ter beschikking waarbinnen ook in de toekomst een verdere beheerste groei op Schiphol mogelijk is. Ook draagt de overheid via bilaterale verdragen met landen buiten de EU zorg voor de markttoegang van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Verder ziet de overheid het als taak om mede zorg te dragen voor een goede lucht- en landzijdige bereikbaarheid van Schiphol. Bovendien ondersteunt de overheid initiatieven gericht op kennisopbouw en -toepassing die tot duurzamer en/of hoogwaardiger luchtvervoer leiden. De overheid ziet het tenslotte als haar taak om ook voor de lange

termijn alternatieven voor verdere ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland in beeld te houden of te krijgen.

### **5.3 Betrokkenheid van de overheid als steller van randvoorwaarden**

De overheid is daarnaast op een aantal terreinen ook als steller van randvoorwaarden bij de ontwikkeling van de luchtvaartsector betrokken. Het is de taak van de overheid om gelijkwaardige en houdbare normen te ontwikkelen en op te leggen. Deze normen bepalen de gebruiksruijme waarbinnen de luchtvaartsector haar activiteiten kan uitoefenen en optimaliseren en richten zich op maximaal toegestane niveaus aan milieuhinder en veiligheidsrisico's. De hoeveelheid passagiers, vracht of vliegtuigbewegingen is hiermee niet langer aan plafonds gebonden, maar wordt begrensd door de mate waarin de luchtvaart haar activiteiten binnen de geboden gebruiksruijme weet te optimaliseren. Verder is het een taak van de overheid om een effectief beleidsinstrumentarium voor het handhaven van deze normen te ontwikkelen, waarbij een adequate reactie mogelijk is die in verhouding staat tot de ernst van eventuele overschrijding. Zowel de normerings- als handhavingssystematiek zullen worden vastgelegd in wet- en regelgeving. De procedure van totstandkoming en toetsing is in de nota TNL aangegeven. Evaluatie van de milieuen veiligheidsrandvoorwaarden zal voor het eerst plaatsvinden in 2005. Aangezien de exploitant van de luchthaven Schiphol een pseudo-monopolist is, ligt hier reden voor rijksbetrokkenheid. Om de consument en de gebruikers tegen eventueel misbruik van marktmacht te beschermen is mededingingsbeleid en een toezichthouder nodig. De NMA biedt hiertoe in principe de mogelijkheden.

### **5.4 Internationale context**

Het behoort tot de taak van de overheid dat voornoemde randvoorwaarden passen binnen en in lijn worden gebracht met EU mededingings-, mobiliteits- en milieubeleid op het gebied van de luchtvaart.

Tenslotte rekent de overheid het tot haar taak om zowel binnen de EU als in internationale overlegorganen actief draagvlak te creëren voor:

- verdere liberalisering van internationale luchtvaartmarkten tussen landen(blokken);
- het tegengaan van oneigenlijke beleidsconcurrentie op het gebied van mededingings-, milieu- en infrastructuurbeleid, zowel tussen staten als tussen vervoerwijken;
- uniforme doorbelasting van maatschappelijke kosten en gelijke fiscale behandeling; zowel tussen staten als tussen vervoerwijken.

### **Conclusie**

De notitie geeft aan dat de mainport Schiphol met name is ontstaan door een gunstige combinatie goed ondernemerschap, specialisatie in transport en logistiek en ondersteunend overheidsbeleid. De mainport Schiphol is een knooppunt in internationale stromen van goederen, personen en informatie die Nederlandse bedrijven en burgers een efficiënte aansluiting bieden op de zich steeds verder ontwikkelende mondiale netwerkeconomie. Hierdoor reikt het economische belang van Schiphol verder dan de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de transport- en overslagactiviteiten zelf. Rond de mainport zijn clusters van bedrijven ontstaan die wederzijds van elkaar profiteren in een omgeving met hoogwaardige stedelijke voorzieningen.

De mainport Schiphol heeft een positieve invloed op het Nederlandse vestigingsklimaat. Het Kabinet wil ruimte bieden aan de ontwikkeling van Schiphol, zodat Nederland kan blijven profiteren van de sterke kanten van onze internationaal georiënteerde economie. Dit moet echter wel plaatsvinden binnen de randvoorwaarden die veiligheid, natuur en milieu stellen.