

Aan
De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw W. J. Mansveld
Postbus 20906
2000 EX Den Haag

Groningen, 5 juni 2014.

Geachte mevrouw Mansveld,

Graag doe ik u hierbij toekomen de notitie 'Verkenning marktontwikkelingen luchtvaart', die ik op uw verzoek, in samenspraak met de luchtvaartsector, heb opgesteld.

De notitie gaat in op de ontwikkelingen aan de vraagzijde, waarbij aandacht besteed wordt aan de passagiersontwikkeling, vlootvernieuwing en bezettingsgraad. Ik ga daarbij in op de eerder aan u aangeboden prognoses uit het Aldersadvies van 2008 en neem de actualisatie daarvan in 2009 – naar aanleiding van de economische crisis – als vertrekpunt. Ik zet deze prognoses af tegen de feitelijke realisatie in de periode 2009-2014. Dit onderdeel van de verkenning mondt uit in de te verwachten vraag naar vliegtuigbewegingen op basis van de nu bestaande inzichten.

Een tweede onderdeel van de verkenning betreft de ontwikkeling in de capaciteit. Er wordt daarbij ingegaan op de factoren die bepalend zijn voor te leveren capaciteit door de luchthaven. Belangrijke onderwerpen daarin zijn:

- de milieucapaciteit (die met name wordt bepaald door de wettelijke gelijkwaardigheidsnorm en het normen- en handhavingstelsel);
- hinderbeperking en vlootvernieuwing, en dan hier specifiek als bron voor meer milieuruimte door de komst van stillere vliegtuigen;
- het aanbod van commercieel bruikbare ruimte in de pieken van de dag, die bepaald wordt door de ontwikkeling van de hoogte van de piekruurcapaciteit.

Het resultaat van deze analyse moet leiden tot het antwoord op de vraag hoeveel bewegingen er nog op Schiphol bij komen respectievelijk bij kunnen komen. En als dit beperkingen oplevert, per wanneer moet er extra capaciteit op regionale velden voor handen zijn. Samengevat komt uit de notitie het volgende beeld naar voren.

Vraagontwikkeling

Passagiers

Schiphol heeft de laatste 4 jaar een sterke groei gekend in het aantal passagiers: in de periode 2009-2013 een toename van 43,5 miljoen naar 52,5 miljoen. Een stijging van 20,7 procent. Dit is des te opmerkelijker, omdat de economische recessie in die periode zijn dieptepunt kende, de olieprijs steeg van 40-70 dollar naar 100 dollar per vat en er in Nederland tijdelijk sprake was van een ticketheffing.

Vloot: vliegtuiggrootte en bezettingsgraad

De groei van het aantal stoelen per vliegtuig heeft in de afgelopen jaren slechts een beperkte ontwikkeling laten zien. Een opmerkelijke ontwikkeling heeft zich wel voorgedaan in de bezettingsgraad. Die is gestegen van 75 procent naar 82 procent. Deze optimalisatie heeft in niet onbelangrijke mate bijgedragen aan de beheerste ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Ontwikkeling aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol

In het dieptepunt van de crisis – 2009 en 2010 – daalde het aantal vliegtuigbewegingen naar 386.000. In 2013 was dit aantal hersteld tot 425.000, een groei van gemiddeld ruim 3 procent per jaar. Over de gehele periode (2009-2013) komt dit neer op een groeicijfer van 1,7 procent per jaar.

Conclusie

Zet men deze ontwikkelingen af tegen de in de geactualiseerde prognoses uit 2009 gehanteerde cijfers, dan ontstaat het volgende beeld. De aanzienlijke passagiersgroei op Schiphol van 20,7 procent in de periode 2009-2013 is in zeer belangrijke mate opgevangen door een fors hogere bezettingsgraad, en voor een beperkt deel door een vernieuwde vloot met grotere vliegtuigen. Dit heeft geresulteerd in een gemiddelde groei van het aantal vliegtuigbewegingen met meer dan 1,5 procent per jaar sinds 2009. Daarmee ligt de ontwikkeling boven het middenscenario dat in 2009 is geschetst.

Wanneer ook de ontwikkeling van Eindhoven Airport met ruim 10.000 extra vliegtuigbewegingen sinds 2009 in de analyse wordt betrokken, ligt de gerealiseerde groeilijn in de periode 2009-2014 op meer dan 2 procent en daarmee op de groeilijn van het hoge groeiscenario uit de geactualiseerde marktverkenning van 2009.

Vooruitblik

De luchtvaartsector gaat ervan uit dat zich de komende jaren een verder herstel van de luchtvaartmarkt zal voordoen, een en ander in lijn met de verwachting dat de algemene economische verbeteringen zich ook zullen manifesteren. Men verwacht een gemiddelde jaarlijkse groei in het aantal vliegtuigbewegingen voor Schiphol die ligt tussen de 1,5 procent en 2,2 procent. Dit cijfer gaat ervan uit dat de vlootvernieuwing in een beheerst tempo wordt voortgezet en dat er geen opmerkelijke nieuwe verbetering mogelijk is van de nu op een hoog niveau aanbelangende bezettingsgraad. Deze verwachting spoort met de cijfers die internationale organen hebben gepubliceerd voor de ontwikkeling van de Europese luchtvaart. Eurocontrol geeft 3 scenario's af voor Nederland: 1,0, 2,3 en 3 procent. Boeing prognosticeert 4,2 procent, Airbus 4,0 procent en IATA 3,9 procent.

Capaciteitsontwikkeling

Milieucapaciteit

Een onveranderd ijkpunt voor het vaststellen van milieucapaciteit op Schiphol, blijven de criteria van gelijkwaardigheid, met als kern, het aantal woningen in het binnengebied en het aantal ernstig gehinderden in het buitengebied. Samengevat blijkt uit de notitie, dat het een illusie is te menen dat hinderbeperkende maatregelen in combinatie met een voortzetting van de vlootvernieuwing binnen nu en tien jaar zullen leiden tot de mogelijkheid van een aanzienlijke groei van het aantal vliegtuigbewegingen binnen de gelijkwaardigheidscriteria.

Om de belangrijkste te noemen:

- de succesvolle hinderbeperking van 10-12 procent in plaats van de afgesproken 5 procent in het buitengebied is al meegenomen in de berekening van 2013 om vast te stellen of 510.000 bewegingen inpasbaar zijn binnen gelijkwaardigheid;
- de extra winst door de introductie van een nieuwe startprocedure is nodig, om het aantal extra gehinderden in binnen- en buitengebied te compenseren door het achterblijven van de eerder verwachte verhoging van de piekruurcapaciteit, waardoor de primaire banen intensiever zouden kunnen worden ingezet.
- de belangrijkste vlootvernieuwing heeft de afgelopen jaren voor een belangrijk deel al plaatsgevonden en is in de berekeningen meegenomen. Wat resteert, zal in totaal een verwachte ruimte opleveren van ongeveer 2,5 procent (circa 12.500 bewegingen).

De conclusie kan geen andere zijn, dat alle hinderbeperkende maatregelen inclusief vlootvernieuwing nodig zijn om binnen de grenzen van gelijkwaardigheid te blijven om het volume van 510.000 vliegtuigbewegingen te bereiken.

De effecten van het nieuwe handhavingstelsel

In het Aldersadvies over het nieuwe geluidstelsel voor Schiphol, is er al op gewezen, dat de regels die gevolgd moeten worden bij het baangebruik het risico in zich dragen, dat daarvan een capaciteitsbeperkende werking uit kan gaan, tenzij de sector erin slaagt de operatie zo aan te passen dat dit effect niet zal optreden. Ik wijs er op dat als dit laatste niet gebeurt, dit consequenties heeft voor het tijdstip waarop de 510.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn en dat dit zelfs - onverhoopt - ook consequenties kan hebben voor het aantal vliegbewegingen.

De hoogte van de piekruurcapaciteit

De hoogte van de piekruurcapaciteit speelt niet alleen een rol bij het gebruik van de milieuruimte zoals hiervoor is aangegeven, maar bepaalt ook in hoge mate de commerciële aantrekkelijkheid, voor met name het hubverkeer of de mogelijke ruimte op Schiphol ook commercieel interessant is om te gebruiken. De piekruurstructuur op Schiphol en de verdeling daarvan over de dag is daarvan de uitwerking. Verhoging van deze capaciteit is echter een niet geringe opgave. Zij wordt enerzijds bepaald door technische verkeersleidingkundige mogelijkheden en veiligheidsissues, maar kent anderzijds ook een kostenkant. Verhoging van de piek vergt een bedrijfseconomisch weinig rendabele, uiterst kostbare investering in de landzijdige accommodatie op Schiphol, omdat zij alleen tijdens de pieken optimaal benut kunnen worden. Hier ligt dus een belangrijke uitdaging voor de sector om blijvend in te zetten op realisatie van een verhoging van de piekruurcapaciteit.

Lelystad en de ontwikkeling naar de vraag van luchtvaartcapaciteit

In het bovenstaande is ingegaan op de ontwikkelingen van vraag en capaciteit naar luchtvaart in Nederland en meer specifiek op Schiphol. De conclusie daaruit kan geen andere zijn dan dat de vraag naar luchtvaart blijft toenemen en dat het niet onaannemelijk is dat die de komende periode zal liggen tussen de 1,5 en 2,2 procent.

Beschreven is dat het niet realistisch is ervan uit te gaan dat er een aanzienlijke verhoging van de capaciteit op Schiphol mogelijk is, binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en het nieuwe geluidstelsel voor Schiphol. Dat leidt tot de conclusie dat additionele capaciteit noodzakelijk is op de regionale velden Eindhoven en Lelystad. Eindhoven is in ontwikkeling. Resteert een besluit over Lelystad.

Er is de afgelopen tijd een discussie ontstaan, vooral, over de vraag op welke termijn Lelystad tot ontwikkeling moet komen. Een punt dat daarbij een rol speelde was de vraag of Lelystad beschikbaar moest zijn als op Schiphol 90 procent of 95 procent van de aanwezige capaciteit benut zou zijn.

Mij lijkt, dat deze discussie niet van doorslaggevend belang hoeft te zijn. Afhankelijk van de vraag hoe hoog het groeipercentage zal zijn: 1,5 procent in het behoudende scenario of 2,2 procent als het economisch herstel doorzet en er geen ernstige externe verstoringen optreden, zullen de scenario's maximaal 3 jaar verschillen, afhankelijk van de keuze voor 90 procent of 95 procent. Bij 2 procent groei is 90 procent bereikt in 2017 bij 95 procent in 2020. Voor de groei met 1,5 procent wordt dat 2019 respectievelijk 2022.

De uitkomst van de vraag 90 procent of 95 procent wordt in hoge mate bepaald door twee factoren. In 2012 is bewust gekozen voor 90 procent omdat dat voldoende ruimte en tijd geeft aan de op Schiphol gevestigde leisure maatschappijen om de overgang naar Lelystad te kunnen maken en voldoende ruimte te houden voor de groei van het hubverkeer. Dat argument is nog steeds van kracht.

Daar komt bij dat de tijd die de exploitant en de LVNL nodig hebben om Lelystad op te bouwen en verantwoord van start te kunnen laten gaan, eist dat er in de beginfase wordt gekozen voor een zeer gematigd groeipatroon. De eerste 5 jaar zullen er in totaal maximaal 10.000 bewegingen kunnen plaatsvinden. Dat betekent dat als er met de exploitatie een begin kan worden gemaakt in 2018, er jaarlijks tot 2023, 2000 bewegingen naar Lelystad kunnen. Mocht het hogere scenario bewaarheid worden en zou worden gekozen pas te starten op Lelystad bij 95 procent (in 2020) dan kan aan een deel van de vraag niet worden voldaan. Maar ook in het behoudende scenario (1,5 procent groei) wordt in 2019 de grens bereikt bij 90 procent en 3 jaar later de 95 procent.

Mede in het licht van de in het convenant selectiviteit aangevane verplichtingen – als onderdeel van het Akkoord van 2008 – lijkt het verstandig om als Rijk zorg te dragen voor een tijdige realisatie van Lelystad en de keus van Schiphol te volgen om ervoor te zorgen dat de eerste capaciteit aanwezig is in 2018.

Tot slot

De basis voor het werk aan de Alderstafels is gelegen in de opdracht om een balans te vinden tussen de economische activiteit en de leefomgeving waarin deze activiteit plaats vindt. De politieke keuze voor deze balans heeft het de afgelopen jaren mogelijk gemaakt voor de sector, de bewoners, de provincies, gemeenten en het rijk om tot gezamenlijke conclusies te komen over de ontwikkeling van Schiphol en daarmee maatschappelijk draagvlak te creëren. Die keuze voor het vinden van een balans heeft tot gevolg dat niet uitsluitend naar de technische mogelijkheden wordt gekeken (wat zou er theoretisch op Schiphol mogelijk zijn?).

De fysieke mogelijkheden van Schiphol worden begrensd door de aan Schiphol door Kamer en Kabinet toegekende milieucapaciteit, de luchtruimtecapaciteit en door de commerciële aantrekkelijkheid van het gebruik van de beschikbare ruimte. Het advies is opgesteld binnen de kaders, die u aan mij en aan de Tafels heeft meegegeven en ook daaruit vloeit voort dat het gebruik van wat technisch mogelijk is wordt beperkt. In bijdragen aan de discussie wordt een enkele keer gerefereerd aan de technische capaciteit en wordt betoogd dat de discussie over de "uitplaatsing" niet nodig zou zijn. Slechts sporadisch wordt daarbij de consequentie van het loslaten van de kaders erkend.

Het afgeven van het luchthavenbesluit voor Lelystad is een cruciaal onderdeel van de uitvoering van het advies over de toekomst van Schiphol. Het is begrijpelijk dat op dit moment de vraag wordt gesteld of de gehanteerde vooronderstellingen, getoetst aan de plaatsgevonden ontwikkelingen en de meest actuele verwachtingen, nog van toepassing zijn. De studie laat zien dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Bevestiging van de afspraken en het vasthouden daaraan is gebaseerd op het draagvlak dat er is voor een beheerste en evenwichtige ontwikkeling. Het is goed ons bewust te zijn dat het loslaten van de balans betekent het afscheid nemen van het draagvlak dat ten grondslag ligt aan de Aldersadviezen zoals partijen die de afgelopen jaren hebben uitgebracht. Ik kan er niet om heen om ook dit aspect onder uw aandacht te brengen.

Conclusie en aanbeveling

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. De vraag naar vliegtuigbewegingen op Schiphol zal de komende jaren toenemen. Schiphol verwacht dat dit met 2,2 procent per jaar zal zijn. De luchtvaartmaatschappijen geven de voorkeur aan een meer behoudend percentage van 1,5 procent, omdat de luchtvaartsector buitengewoon gevoelig is voor externe invloeden, zoals ook de afgelopen 5 jaar laat zien.
2. In beide gevallen is het creëren van nieuwe regionale capaciteit onvermijdelijk wil men aan de nationale vraag naar luchtvaart voldoen.
3. Omdat beide percentages elkaar niet veel ontlopen, lijkt het verstandig bij de besluitvorming over de aanleg van dit type infrastructuur uit te gaan van de iets hogere groeiverwachting om, als deze zich manifesteert tijdig over de nieuwe luchthaven te kunnen beschikken.
4. Daarmee wordt aangesloten bij de voorkeur van de exploitant en zou de luchthaven operationeel zijn in 2018 en kan een zorgvuldig proces van ingroei worden gevolgd zodat er in 2023 10.000 vliegtuigbewegingen kunnen worden afgehandeld op Lelystad Airport.

5. Deze besluitvorming ligt ook in lijn met de verplichting die het Rijk in het Convenant Selectiviteit is aangegaan om "tijdig alle benodigde stappen en activiteiten – waaronder in ieder geval wordt begrepen onderzoek, milieueffectrapportages, overleg met de daarvoor betrokken partijen, politieke besluitvorming en wettelijke procedures – [te] zullen ondernemen om de gewenste uitbreiding van de capaciteit op de regionale luchthavens mogelijk te maken".
6. Het zal een buitengewone inspanning vergen van alle partijen om de groei van Schiphol naar 510.000 bewegingen mogelijk te maken.
7. Het Rijk zal tijdig de eerste stap – het nemen van een luchthavenbesluit Lelystad Airport – dienen te zetten om vervolgens de andere partijen (gemeente, en met name exploitant) in de gelegenheid te stellen hun rol bij bestemmingsplanwijziging en vergunningverlening respectievelijk aanbesteding en bouwactiviteiten te kunnen invullen, waarvoor naar verwachting 3-4 jaar nodig is.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Hans Alders