

# Luchtvaart als bedrijf

JAN PAUL VAN SOEST &  
HANS VAN DER VLIST

*Directeur van het Centrum voor  
Energiebesparing (CE),  
resp. Dijkgraaf van het Hoogheemraadschap  
van Uitwaterende Sluizen in  
Hollands Noorderkwartier*

In Nederland woedt een krachtig debat over de luchtvaart- en milieuproblematiek, in het bijzonder gerelateerd aan de uitbreiding van de luchthaven Schiphol. Er lijken twee kampen te zijn; de situatie is gepolariseerd. Voorstanders van verdere groei van het luchtverkeer wijzen op

de grote economische uitstraling van de luchthaven, en voeren aan dat er geen andere keuze is dan mee te groeien met de kansen die de marktontwikkeling biedt. Anders wordt Schiphol een tweederangs-luchthaven, waar geen droog brood meer mee te verdienen valt. Eventueel moet, als de lokale geluidsoverlast teveel wordt, de luchthaven maar worden verplaatst naar een nieuwe locatie voor de kust.

Tegenstanders daarentegen hameren op de geluidsoverlast, en brengen naar voren dat het wereldmilieu sterk geschaad wordt door de exponentiële groei van de luchtvaartemissies. Verplaatsing van de luchthaven is in die visie schadelijk voor het mariene milieu en de rust langs de kust. Is er een uitweg uit de impasse?

Misschien niet in de zin dat direct een pasklare oplossing kan worden verzonnen die bij alle betrokkenen in goede aarde valt. Maar het lijkt wel mogelijk nieuwe bestuurlijke verhoudingen te ontwikkelen, waardoor rollen en verantwoordelijkheden helderder worden. En waardoor in elk geval ook de kaders waarbinnen de oplossingen moeten worden gevonden, duidelijk zijn. Dat is nu niet het geval.

We concentreren ons op de rol van de overheid. In essentie dienen zich twee denkbare overheidsrollen aan. Ze worden hier voor de helderheid in de discussie als polaire, elkaar uitsluitende rollen weergegeven. De werkelijkheid is minder zwart/wit; er zijn ook mengvormen mogelijk. Het gaat ons er echter hier vooral om de notie naar voren te brengen dat de overheid bewust met haar verschillende rollen om zou moeten gaan.

In de eerste opvatting (*'Luchtvaart is overheidstaak'*) is de overheid gehouden zich als mede-ondernemer, mede-aanjager van de economie op te stellen. Argumenten voor deze rol kunnen zowel principieel van aard zijn ('net zoals de overheid dient te zorgen voor onderwijs, dient de

overheid economische infrastructuur te realiseren en te betalen'), alsook pragmatisch ('andere landen doen het ook, dus wij moeten wel mee'). In de praktijk tot nu toe heeft de overheid vooral deze rol gekozen en ingevuld – bewust of onbewust, dat laten we hier in het midden.

In de tweede opvatting (*'Luchtvaart als bedrijf'*) wordt aan de overheid een meer terughoudende rol op het economisch vlak toegekend. De overheid heeft 'slechts' te zorgen voor een aantal algemene randvoorwaarden en regels, en daarbinnen kan het economische spel zich in vrijheid afspelen. Argumenten voor deze rol opvatting kunnen eveneens principieel van aard zijn ('de overheid moet niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten, maar slechts randvoorwaarden uit hoofde van het algemeen belang stellen'), dan wel pragmatisch ('zo zal de besluitvorming heel wat gemakkelijker verlopen').

De verschillende opvattingen leiden tot een verschillend besluitvormingsmechanisme, met waarschijnlijk ook verschillende uitkomsten ten aanzien van Schiphol en de luchtvaart.

Voor we deze twee opvattingen nader toelichten (en zelf positie kiezen) nog het volgende. In de discussie over Schiphol spelen twee typen aspecten een rol: milieuaspecten en economische aspecten. Weliswaar hangen deze samen, maar het is toch goed ze in eerste instantie te onderscheiden. Wat betreft de milieuaspecten kan dan weer onderscheid gemaakt worden tussen:

- lokale milieuproblemen (geluid- en stankhinder, lokale ozonvorming, verstoring van de omgeving);
- bovenationale milieuproblemen (broeikasgassen, verzurende emissies, afbraak ozonlaag).

Wij gaan hier in het kader van dit artikel niet uitgebreid op in. Bij de lokale milieuproblemen gaat het om de belangen van de kwaliteit van de woon-/leefomgeving in de regio rondom de luchthaven. Bij de bovenationale milieuproblemen moet Nederland uiteraard zijn aandeel leveren aan het internationale milieubeleid maar zal de landelijke overheid tevens oog moeten hebben voor het internationale 'gelijke speelveld' voor bedrijven.

Wat betreft de economische aspecten kan worden opgemerkt, los van de vraag wie voor wat verantwoordelijk is, dat de luchtvaart een mondiale groeiemarkt is, die mogelijk voor bedrijven aantrekkelijk is. In samenhang daarmee is het echter belangrijk te bezien welke groep of groepen betrokken zijn dan wel initiator zouden moeten zijn bij bovenbedoelde aspecten.

#### *Luchtvaart als overheidstaak*

In de eerste opvatting ('Luchtvaart is overheidsstaak') zal de overheid zich zelf een beeld moeten vormen van zowel de economische kansen als de economische risico's van investeringen in de luchtvaart, op een wijze waarop een ondernemer dat zou doen. Deze moeten dan vervolgens tegen natuur- en milieu-aspecten worden afgewogen.

We willen hierbij aantekenen dat de overheid dat nooit helemaal à la de ondernemer kan doen, omdat de ondernemer met privaat kapitaal werkt en de overheid met belastinggeld, waardoor de feedback- en controlemechanismen anders lopen. De eerste afweging is er dan een van uitsluitend economische aard: zijn de te verwachten revenuen groter dan de kosten en risico's? Er is een grote stapel rapporten over Schiphol en de luchtvaart verschenen; ons inziens komt daaruit geen eenduidig antwoord op deze vraag naar voren. Onzekerheid is troef, en uiteindelijk lijkt de economische beslissing hier meer op 'gut feeling' neer te komen dan op een onderbouwde beslissing. Dat is op zich niet problematisch: veel ondernemers beslissen uiteindelijk net zo. Alleen: die lopen de kans zelf geconfronteerd te worden met een eventueel onjuist oordeel en failliet te gaan; bij de overheid werkt dit mechanisme niet of nauwelijks.

De tweede afweging is die van de (eventuele) netto baten zoals uit de eerste afweging naar voren komt, tegen de verschillende milieuproblemen. Allereerst die op internationale schaal. In dit verband mag gerust de redenering worden gevolgd dat de beslissing van Nederland géén invloed heeft op de ontwikkeling van de mondiale luchtvaart; die zal er niet sneller of minder snel doorgaan, en het totaal aan bovenationale emissies wordt niet beïnvloed door het Nederlandse besluit. Wanneer Nederland deze te hoog en te risicovol vindt, zal het in de internationale arena zijn punt moeten zien te maken, en beleidsvoorstellen moeten ontwikkelen. Overigens, in de beoordeling van de binnenlandse plannen zal de overheid zich er dan ook rekenschap van moeten geven dat de kans bestaat dat de Nederlandse voorstellen internationaal worden overgenomen, met mogelijke gevolgen voor de kansen, baten, risico's en kosten van het nationale project.

Het enige dat echter in eerste instantie afgewogen moet worden tegen de eventuele netto economische baten zijn de lokale milieuproblemen. Dat betekent zoeken naar die lokaties die de minste lokale milieuproblemen opleveren. Merk echter op dat deze afwegingen een iteratief proces inhouden, omdat de kosten (en daarmee de eventuele netto baten) sterk kunnen afhangen van de lokatiekeuze. De overheid doet er in dit verband dan ook goed aan zich een helder beeld te vormen van de economische afweging en dit tijdens het besluitvormingstraject vast te houden: wanneer worden de kansen hoger ingeschat dan de kosten/risico's, en wanneer klap de balans om?

De beslissing kan genomen worden, en bij een positief oordeel over netto baten gaat het project door, waarbij de slachtoffers van de lokale milieuschade hetzij hun welvaartsverlies maar moeten accepteren, hetzij van rijkswege (bijvoorbeeld financieel) gecompenseerd worden. Daarbij zij aangetekend dat er eigenlijk nog een afwegingsstap gemaakt moet worden, namelijk de afweging van deze specifieke overheidsinterventie/-investering tegen mogelijke andere investeringen.

De uitkomst van bovenbeschreven afwegingsprocessen lijkt vrij sterk afhankelijk van de individuele, persoonlijke 'gut feelings' en preferenties van degenen die bij de beslissing zijn betrokken. Bestuurlijk gezien is dat een nadeel, omdat deze altijd aanvechtbaar zijn, en vermoedelijk ook aangevochten zullen worden.

### *Luchtvaart als bedrijf*

In de tweede optiek ('Luchtvaart als bedrijf') verloopt het afwegingsproces goeddeels in omgekeerde volgorde. Begonnen wordt met vragen als: hoeveel open ruimte willen we hebben, hoeveel geluidshinder voortvloeiend uit allerhande economische activiteiten vinden we aanvaardbaar, en dergelijke. De vraag is dan niet: willen we een tweede luchthaven in de Noordzee, maar: vinden we dat de Noordzee een open ruimte moet blijven, vrij van welke economische activiteit dan ook? Zo kunnen voor allerlei lokaties lokale randvoorwaarden worden ingevuld. Verder kunnen algemene voorwaarden worden gesteld aan die vormen van milieubelasting die op bovenlokaal niveau spelen, en die op alle economische activiteiten betrekking hebben.

Het meest logisch in deze zienswijze lijkt het vaststellen van (nationale) plafonds voor de milieubelasting, die in eerste instantie tot stand zouden moeten komen door de gewenste milieukwaliteit (en als afgeleide daarvan de bijbehorende emissieniveaus) op nationaal niveau af te wegen tegen de overall kosten die moeten worden gemaakt om de gewenste milieukwaliteit te halen. Vervolgens zouden deze plafonds zo flexibel en kosteneffectief mogelijk over de verschillende economische actoren moeten worden verdeeld (verhandelbaarheid/uitruil/financiële compensatie en overdracht).

De economische afweging van kansen en baten versus risico's en kosten op projectniveau vindt daarna plaats, maar hoeft in deze zienswijze niet meer door de overheid plaats te vinden. Zij wordt overgelaten aan private ondernemers, met privaat kapitaal, die binnen de door de overheid geformuleerde randvoorwaarden hun spel kunnen spelen. Of dan in de luchtvaart dan wel in andere ontwikkelingen wordt geïnvesteerd zal wel blijken. De economische 'gut feelings' en de beslissingen die daaruit voortvloeien zijn principieel gescheiden van overwegingen uit hoofde van het algemeen belang.

We werken het model 'Luchtvaart als bedrijf' hieronder nog wat verder uit. De luchtvaartsector valt in dat model gewoon als een grote industrie te beschouwen, zoals Hoogovens of Shell. De luchtvaartsector beschikt in dat model over een milieuvergunning. Voor Schiphol kan deze bijvoorbeeld afgeleid worden van de Planologische Kernbeslissing (situatie 1990). 'Het bedrijf' moet binnen die milieuvergunning blijven. Hoe het dat doet is zijn eigen verantwoordelijkheid.

Het bedrijf moet in 2003 aan scherpere milieueisen voldoen (PKB situatie 2003). Die aanscherping per 2003 wordt eveneens in een vergunning opgenomen. In de voor dit bedrijf geldende milieuvergunning worden in principe alle milieuaspecten geregeld, inclusief de in- en uitgaande vervoersstromen. Waar gesproken wordt over 'Schiphol als bedrijf' gaat het om het collectief van de luchthaven Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersbeveiliging. Deze partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden, maar zullen gezamenlijk 'als bedrijf' moeten kunnen worden aangesproken door de overheid. Dat vraagt om het nader uitwerken van de verantwoordelijkheden van dit bedrijf en van de instrumenten c.q. bevoegdheden die het bedrijf nodig heeft om ook daadwerkelijk te kunnen worden aangesproken op het naleven van de (milieu)vergunning (b.v. een bonus-malussysteem). Schiphol zou hiertoe het initiatief moeten nemen

In het model 'Schiphol als bedrijf' past nadrukkelijk om de Luchtvaartbeveiliging als onderdeel te zien van dit bedrijf en niet van de overheid. Uiteraard behoudt de overheid de controle taak met betrekking tot het naleven van veiligheidsregels. Die controle zal dus buiten de Luchtvaartbeveiliging moeten worden georganiseerd (inspectie).

De aanwijzing en de milieugrenzen van de PKB moeten worden vertaald in een reële 'milieuvergunning' voor het 'bedrijf Schiphol'. Het gaat bij de PKB zowel om geluidsgrenzen als om veiligheidsgrenzen, stankcontouren en overige luchtverontreinigingsaspecten. Deze zullen allemaal uitgewerkt moeten worden in de 'vergunning'.

Het gaat hier – voor alle duidelijkheid – niet om nieuwe –aangescherpte– milieueisen maar om de volledige vertaling/vastlegging van de in de PKB 'gegeven milieuruimte'. Daarbij zullen dan wel (substantiële) leemten moeten worden aangevuld. De overheid heeft na de vaststelling van de vergunning, vervolgens de taak de handhaving adequaat uit te voeren.

In het voorgaande is voorbijgegaan aan de CO<sub>2</sub>-problematiek. In de benadering van Schiphol als bedrijf lijkt het voor de hand te liggen Schiphol op dit punt niet anders te behandelen dan de andere bedrijven. Nederland zal de Kyoto-afspraken moeten implementeren. Die zullen dus ook (te zijner tijd) Schiphol raken (compensatie, *joint implementation* e.d.).

Ook zal er rekening mee moeten worden gehouden dat er op dit punt mogelijk ook Europese afspraken zullen worden gemaakt.

### *Afweging*

Zoals reeds opgemerkt is de werkelijkheid gecompliceerder dan modellen suggereren. Wij hebben twee mogelijke overheidsrollen geschetst.

Men kan – ook binnen de PvdA – van mening verschillen over de vraag of de overheid helemaal naar de tweede optiek zou moeten opschuiven, en zich moet concentreren op globale afwegingen en randvoorwaarden, de afweging op projectniveau aan de markt overlatend. Wel zal men het er over eens zijn dat de overheid zeer helder met zijn verschillende rollen om dient te gaan, en bewust de verschillende stappen in het besluitvormingsproces zou moeten hanteren. Dat is nu allesbehalve het geval. Een politiek debat over de meest gewenste rolinvulling van de overheid inzake grote (infrastructuur)projecten is dan ook op zijn plaats.

De auteurs dezes zijn sterk voorstander van het tweede model: de luchtvaart als bedrijf. In de eerste plaats omdat dat de verhoudingen helder maakt. Wie is op wat aanspreekbaar, wie is waarvoor verantwoordelijk? Wie heeft welke rol? In de huidige situatie loopt dat allemaal door elkaar heen, met als gevolg: bestuurlijke chaos. In de tweede plaats pleiten we voor de visie 'luchtvaart als bedrijf' omdat het hier nadrukkelijk gaat om het concurreren met buitenlandse vliegvelden. Welk vliegveld wordt de 'mainport' van Europa.

Deze discussie wordt niet gevoerd in het kader van een door de Europese Unie vast te stellen Europees luchtvaartstructuurplan of iets dergelijks. Het is een heel gewoon gevecht in de markt, waaraan kansen en risico's verbonden zijn. Uiteraard is het succesvol opereren van Schiphol in de luchtvaartmarkt economisch interessant voor Nederland. Maar dat geldt ook voor veel andere bedrijven in Nederland (Philips, Shell, Akzo, Hoogovens, etc.). De overheid stelt aan dat luchtvaartbedrijf randvoorwaarden (milieugrenzen, e.d.). Het bedrijf probeert binnen die randvoorwaarden/grenzen een maximale winst te realiseren.

In die omstandigheden gaat het argument dat luchtvaart een vorm van openbaar vervoer is die 'nu eenmaal door de overheid' geregeld dient te wor-

den, o.i. niet op. Nog los van de vraag of openbaar vervoer een overheidsrol vergt zoals die bij de luchtvaart is ingevuld, geldt echter bovenal dat bij de luchtvaart geen sprake lijkt te zijn van een essentiële openbaar-vervoersdienst. Mobiliteit in en rond Nederland is ruimschoots voorhanden, en in elk geval in vormen beschikbaar die het niveau van basisvoorziening verre overtreffen.

Een eventuele verplaatsting van Schiphol is hier tot nog toe buiten beschouwing gebleven. Luchtvaart is een groeiemarkt, althans daar heeft het binnen de huidige mondiale beleidskaders alle schijn van. Schiphol zal in die groeiemarkt zijn aandeel willen behouden/vergroten. Op de huidige lokatie zijn daar beperkingen – ook na vergroting van efficiency en selectiviteit. Schiphol zal dus 'aankloppen' bij de overheid om extra (milieugebruiks)ruimte. Op de huidige lokatie is die ruimte er dan niet meer.

'In' Nederland lijkt alleen op zee nog ruimte beschikbaar. Of we dat met z'n allen willen en of dat technisch kan moet nog worden vastgesteld. Daarop wordt in de komende jaren gestudeerd. Een ding is zeker, het gaat om hele kostbare ruimte. Bedrijven die in de markt concurreren zullen heel goed nagaan of zo'n kostbare investering terug te verdienen is, of dat ze beter elders kunnen gaan investeren om die extra groei te kunnen faciliteren.

Mag de Nederlandse overheid in onze ogen dan geen enkele vestigingspolitiek voeren? Natuurlijk wel. Ze zal moeten afwegen waarom ze juist deze sector extra vestigingsfaciliteiten zou aanbieden. Ze zal er dan zeker van moeten zijn dat de extra groei van meer dan normale betekenis is voor de b.v. Nederland (gegeven het dan al maximaal opererende Schiphol). In ieder geval zal hiervoor een evenwichtige en transparante kosten-baten analyse noodzakelijk zijn. Ervaringen bij andere grote infrastructuurprojecten laten zien dat hier nog veel is te verbeteren. Vervolgens moet de overheid overigens wel voorkomen dat ze de marktrisico's van bedrijven gaat overnemen.

Reden genoeg voor grote terughoudendheid vanuit het oogpunt van financieel overheidsbeleid. Een terughoudendheid die geheel los staat van de zorgvuldigheid waarmee de Nederlandse overheid moet nagaan of die extra milieugebruiksruimte verantwoord in zee is te vinden.