

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1153

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2024

Op 3 april 2024 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat verzocht om een schriftelijke reactie op het rapport «Network Quality and Environment Framework (zie Bijlage 1), dat is opgesteld in opdracht van Natuur & Milieu. Meer specifiek is verzocht om in te gaan op de kritiek in het rapport op de wijze waarop de kwaliteit van de Nederlandse internationale connectiviteit wordt gemeten. Hierbij ontvangt de Kamer een reactie op dit verzoek. Het is goed te benadrukken dat het ministerie niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het rapport, daarom is er ook geen volledige inzage in hoe de onderzoekers tot bepaalde keuzes en conclusies zijn gekomen.

In deze brief wordt eerst nog kort ingegaan op het beleidskader netwerk-kwaliteit en de monitoring, daarna op het rapport van Natuur & Milieu.

Beleidskader Netwerkkwaliteit

Het doel van het in december 2022 ontwikkelde en aan de Kamer toegezonden Beleidskader Netwerkkwaliteit¹ is om het publieke belang van goede verbondenheid objectief en eenduidig meetbaar te maken. Het is een instrument om de ontwikkeling van het netwerk op luchthavens te monitoren, in aanvulling op andere gebruikte indicatoren. Jaarlijks ontvangt de Kamer de Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties die door SEO in opdracht van het ministerie wordt opgesteld.² Hierin wordt de connectiviteit van Schiphol en de regionale luchthavens met het buitenland gemeten en vergeleken met een aantal buitenlandse luchthavens. Sinds 2023 worden hier ook de indicatoren van het Beleidskader Netwerkkwaliteit in opgenomen.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1021

² Meest recente versie Kamerstuk 31 936, nr. 1140, bijlage

Het Beleidskader Netwerkkwaliteit dient dus om netwerkontwikkeling te monitoren. Het is geen meetinstrument waarin alle publieke belangen, zoals ook duurzaamheid en leefbaarheid, worden meegenomen en het is ook geen sturingsinstrument. Onder de vigerende EU wet- en regelgeving voor de luchtvaart heeft de overheid geen instrumenten om direct op het netwerk te sturen. Daarbij is het ook goed te benadrukken dat het Beleidskader Netwerkkwaliteit niet is ontwikkeld om uitspraken te kunnen doen over de wenselijkheid van groei, stabilisering of krimp van de luchtvaart in Nederland.

De verschillende publieke belangen in de luchtvaart vereisen bij besluitvorming een zorgvuldige integrale afweging. Deze afweging is gebaat bij objectieve gegevens per publiek belang. Het beleidskader biedt deze objectiviteit voor het publieke belang van goede verbondenheid. Hierbij staat de kwaliteit van de verbindingen centraal in plaats van de kwantiteit.

Reactie Rapport Natuur & Milieu

Het rapport stelt dat de indicator voor netwerkkwaliteit uit het Beleidskader Netwerkkwaliteit van het ministerie weinig inzicht biedt in of het netwerk voorziet in de Nederlandse behoefte aan en vraag naar connectiviteit. Ook introduceren de onderzoekers elementen voor een nieuwe manier van het meten van de netwerkkwaliteit, waarin ook de klimaat- en milieu-impact en de connectiviteit via internationaal spoorvervoer wordt meegenomen.

In het Beleidskader Netwerkkwaliteit is ervoor gekozen om op basis van een objectieve lijst (de GaWC-lijst, op basis van de Globalization and World Cities-index) vast te stellen welke bestemmingen van belang zijn voor een goede internationale bereikbaarheid van Nederland. Dit belang is breder dan geredeneerd vanuit nationale bereikbaarheidsdoelstellingen alleen. Een goede internationale bereikbaarheid draagt bij aan het vestigings- en investeringsklimaat voor (internationale) bedrijven en kennisinstellingen, het beperken van strategische afhankelijkheden van het buitenland voor onze mobiliteit en het vervoer van hoogwaardige goederen en medicijnen, en geeft Nederland een sterke positie in de internationale context. Daarnaast biedt een breed bestemmingsnetwerk ook mogelijkheden voor vakanties en het bezoeken van familie en vrienden.

In het licht van de kritiek dat het Beleidskader Netwerkkwaliteit weinig inzicht biedt in de Nederlandse behoefte aan connectiviteit is het ook nuttig te noemen dat er bij de ontwikkeling van dit beleidskader ook diverse checks zijn uitgevoerd of de lijst GaWC bestemmingen voldoende representatief is daarvoor (zoals ook vermeld in de notitie Beleidskader Netwerkkwaliteit). Zo is gekeken naar in welke mate de lijst herkomst van buitenlandse investeringen en belangrijke steden voor exporterende Nederlandse bedrijven vertegenwoordigt. Ook is gekeken naar het belang voor Nederlandse passagiers die in het buitenland overstappen en het belang voor luchtvrachtverbindingen. De GaWC-bestemmingen blijken uit de onderliggende stukken³ ook voor de Nederlandse herkomstbestemming passagiers (OD passagiers) van waarde voor familiebezoek, vakantie, werk en studie⁴.

Bij de totstandkoming van het beleidskader is bovendien gekeken naar of het aantal OD passagiers, zoals ook in het rapport van Natuur en Milieu

³ Kamerstuk 31 936, nr. 1021, bijlage

⁴ De GAWC bestemmingen dekken 86% van het familiebezoek, 93% van het werkmotief, 63% van het vakantiemotief en 95% van het studiemotief van de Nederlandse OD reizigers.

wordt voorgesteld, niet een belangrijkere rol zou moeten spelen bij het bepalen van het belang van een bestemming. Hiervan worden ook nadelen benoemd⁵, zoals dat nieuwe bestemmingen daarmee onvoldoende op hun merites kunnen worden beoordeeld gedurende de periode dat deze routes zich nog moeten ontwikkelen. Daarnaast zijn op intercontinentale routes ook transferpassagiers nodig om directe verbindingen vanaf Schiphol mogelijk te maken. Het aandeel OD passagiers is op deze routes vaak wat lager terwijl het belang van deze bestemmingen voor Nederland toch groot kan zijn. Het onderzoek naar de betekenis van transferpassagiers toont aan dat tot ca. 40% van het aantal intercontinentale bestemmingen kan wegvallen zonder overstappende passagiers⁶. Uit een recent verschenen rapport van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid blijkt bovendien dat OD-reizigers een voorkeur hebben voor directe verbindingen, dat wil zeggen het zonder overstap reizen naar hun eindbestemming.⁷ Transferpassagiers maken deze veelheid aan directe verbindingen mogelijk en voorzien daarmee in de behoefte van Nederlandse reizigers.

Het rapport van Natuur & Milieu beveelt verder aan om een alternatieve indicator te ontwikkelen, de zgn. «international connectivity impact indicator», die de directe inkomsten voor de Nederlandse economie meet, de inkomsten van alle andere vervoerswijzen omvat en de netto economische inkomsten laat zien, gecorrigeerd voor externe effecten. Het rapport indiceert zelf al dat de voor toepassing daarvan benodigde data een probleem kunnen zijn, zoals gegevens op het niveau van individuele reizen per passagier, met exacte routes, overstapgegevens en reisduur. Daarnaast zijn voor de weging van publieke belangen andere instrumenten meer geëigend dan een nieuwe indicator, zoals maatschappelijke kosten-baten analyses of impactanalyses. Het is daarnaast goed te vermelden dat de *critical review*, waarnaar Natuur en Milieu verwijst in de toelichting op het onderzoek, een review was in het kader van de bestemmingenanalyse bij het Hoofdlijnenbesluit Schiphol. In gesprek met de reviewers is geconstateerd dat die analyse erop was gericht om bij een weging van meerdere publieke belangen vanuit het publiek belang van een goede verbondenheid aan te geven welk minimaal aantal vliegtuigbewegingen nodig is voor een adequate bereikbaarheid. Ook is geconstateerd dat een brede welvaartsanalyse buiten de scope van die analyse viel⁸.

Natuur & Milieu wijst er daarnaast op dat het aantal vluchten op Schiphol verder omlaag kan door de vervanging van vliegreizen met de trein. Het kabinet ziet de potentie van internationale treinreizen, zoals dit ook voor een zestal bestemmingen is beschreven in de Actieagenda Trein en Luchtvaart uit 2020⁹. Samen met partijen uit de luchtvaart- en spoorsector wordt op deze bestemmingen ingezet op het stimuleren van de trein als alternatief voor het vliegtuig. Het is echter ook duidelijk dat niet alle bestemmingen op kortere afstand goed bereikbaar zijn per internationaal spoor.

Tot slot

Zoals gezegd is het Beleidskader Netwerkkwaliteit een instrument om het publieke belang van goede verbondenheid van de Nederlandse lucht-

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 1021, bijlage

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 1140, SEO Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol

⁷ Bron: KiM, Over de voorkeur van luchtvaartreizigers voor een rechtstreekse verbinding.

⁸ Vergaderjaar 2021–2022, 29 665, nr 432. Bijlage critical review inschatting bestemmingen netwerk Schiphol

⁹ Actieagenda Trein en Luchtvaart november 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl

havens objectief en eenduidig meetbaar te maken. Het biedt een betere monitoring hiervan dan voor 2022 mogelijk was, met meer nadruk op de kwaliteit van het netwerk en het belang voor Nederland. Dat betekent niet dat er geen verdere verbetering mogelijk is. Het ministerie is bereid om samen met onder meer Natuur & Milieu te bekijken of en hoe de monitoring verder kan worden verfijnd. Er is reeds contact met Natuur & Milieu over een (vervolg)gesprek.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers