

Herijking luchtvaart

Geen bedrijf kreeg tijdens de coronacrisis zo veel steun van de Nederlandse staat als KLM. In november vorig jaar stond de teller op 6,5 miljard euro (NRC, 2021). En dat kan nog meer worden (FD, 2022). Die steun zal ongetwijfeld centraal staan in het voor 24 februari geagendeerde Tweede Kamerdebat over de Luchtvaartnota, waarin het kabinet zijn visie geeft op de toekomst van de luchtvaart.

De huidige steun van de overheid is allesbehalve een uitzondering in de geschiedenis van de luchtvaartmaatschappij. Joosten (2021) laat in zijn begin deze maand verschenen geschiedenis van de KLM zien, hoe het bedrijf vanaf de oprichting in 1919 keer op keer steun van de staat ontving.

Maar anders dan vroeger, is de huidige steun aan KLM niet meer vanzelfsprekend. Het bedrijf staat onder toenemende druk. Maatschappelijk vanwege de geluidsoverlast, de stikstofuitstoot en de bijdrage aan de opwarming van de aarde. En economisch vanwege de opkomst van de lowcostcarriers en een structurele afname van het aantal – voor luchtvaartmaatschappijen zeer lucratieve – zakelijke reizigers. Rogier Lieshout beargumenteert in zijn bijdrage aan dit nummer dat bedrijven sinds de coronacrisis gewend geraakt zijn aan online-vergaderingen, en zakenlieden dus in de toekomst minder snel zullen gaan vliegen.

Staatsteun obstakel voor vernieuwing

KLM gaat dus een zware tijd tegemoet, maar toch is er best wat te zeggen voor het terugschroeven van staatssteun aan de luchtvaart. Floris de Haan en Yannis Kerkemeros analyseren de Amerikaanse ervaringen met steunoperaties na vraagschokken. Daaruit blijkt dat luchtvaartmaatschappijen die steun ontvangen, op de korte termijn wellicht concurrerender zijn, maar dat de rentabiliteit pas omhoog gaat na fusies en door de markt afgedwongen aanpassingen aan het luchtvaartnetwerk.

Een rendabeler vervoerssysteem ontstaat dus pas bij marktwerking. Staatssteun zit de benodigde marktwerking juist in de weg, en kan ervoor zorgen dat inefficiënties in stand worden gehouden. De parallellen met de Rotterdamse scheepsbouwer Rijn-Schelde-Verolme (RSV) uit de jaren zeventig dringen zich op. Ook toen ging het om een sector waarin de overheid van oudsher een grote rol speelde. En ook hier was het een plotselinge vraagschok (de eerste oliecrisis) die de structurele veranderingen in de sector in een stroomversnelling bracht. In reactie op de vraagschok sprong de Nederlandse overheid de scheepsbouwer bij. En ze bleef dat doen, ook toen in de jaren erna bleek dat de sector structureel veranderde. Uiteindelijk ging RSV toch failliet, en ging de staat voor miljarden het schip in. Een dergelijke situatie moet bij KLM voorkomen worden. In plaats van een steeds grotere rol te spelen in het bedrijf, kan de Nederlandse staat zich daarom beter hard maken voor het afbouwen van de staatssteun in Europa.

Economisch belang Schiphol

De staat zou plaats dienen te maken voor de markt, maar wel moeten er een aantal publieke belangen geborgd worden. Het is in het publieke belang dat de Nederlandse economie verbonden is met die van andere landen. Dat belang is op zich onveranderd groot: uitwisseling van kennis, kapitaal en arbeid komt aan de nationale welvaart ten goede. De totstandbrenging van die verbondenheid is echter een onderwerp van discussie.

In het huidige beleid wordt er voor de verbondenheid veel belang gehecht aan de hub Schiphol. Om een groot aantal intercontinentale verbindingen mogelijk te maken, bedient de luchthaven niet alleen Nederlandse reizigers, maar vliegt KLM ook veel reizigers in uit omringende landen, die op Schiphol overstappen op een intercontinentale vlucht. Op die manier worden de intercontinentale vluchten gevuld en zijn ze rendabel.

Corona zorgt voor harde landing van de luchtvaart

ROGIER LIESHOUT

56

Overheidssteun luchtvaart zit efficiëntieslag sector in de weg

FLORIS DE HAAN EN YANNIS KERKEMEZOS

60

Wil de luchtvaart blijven vliegen dan moet zij rap verduurzamen

GABRIELLE UITBEIJERSE, GERBEN GEILENKIRCHEN EN HANS HILBERS

64

Werkwijzer luchtvaart-MKBA's bevoordeelt uitbreiding vliegverkeer

LEO BUS EN WALTER MANSHANDEN

68

Rijk overdrijft het economische belang van de hub Schiphol

JAN SCHUUR

72

Welvaartseffect van verlies hubfunctie nog moeilijk te duiden

ERIC PELS

76

Column: Verduurzaming luchtvaart zal van technologie moeten komen

FRANK VAN DEN HEUVEL

79

vaartbeleid nodig

De bijdrage van de hub Schiphol aan de welvaart staat echter ter discussie. Jan Schuur stelt in zijn literatuuroverzicht dat de staat het belang van de hubfunctie overdrijft. Het bedrijfseconomische belang voor KLM, Schiphol en de regio, staat buiten kijf, zo legt Eric Pels uit in zijn bijdrage. Maar macro-economisch is het belang waarschijnlijk kleiner. De op Schiphol overstappende passagiers dragen immers nauwelijks bij aan de Nederlandse economie.

Lokale overlast en mondiale CO2-uitstoot

Tegenover deze bedrijfs- en macro-economische winst staan maatschappelijke kosten. Een luchtvaarthub is lawaaiiger, en stoot meer stikstof uit dan een vliegveld dat vooral de lokale bevolking bedient – zo valt er te lezen in de literatuur die Eric Pels in zijn bijdrage samenvat. De beperkingen van het aantal vliegbewegingen op Schiphol worden niet voor niets telkens ingegeven door de geluids- en stikstofnormen.

En naast lokale overlast zorgt het vliegverkeer ook voor wereldwijde overlast door zijn bijdrage aan de opwarming van de aarde. Gabriëlle Uitbeijerse, Gerben Geilenkirchen en Hans Hilbers bespreken in deze ESB de mogelijkheden om de milieuschade te beperken via een beperking van het aantal vluchten, via beprijzing van de milieuschade en een verplichting tot het gebruik van duurzame brandstoffen. Daarnaast is er met door de overheid gestuurde innovatie veel te bereiken, zo bepleit Frank van den Heuvel in zijn column.

Welvaartsafweging

Het is niet eenvoudig om de verschillende maatschappelijke kosten en baten van de luchtvaart af te wegen. Niet alleen door de verschillende aard ervan, maar ook door de schaal waarop ze spelen. De baten van verbondenheid slaan lokaal neer, net als de geluidsoverlast en de stikstofuitstoot. Daarentegen zorgt de opwarming van de aarde door de CO2-uitstoot voor een mondiaal probleem.

De verschillende schaal van de diverse kosten en baten heeft implicaties voor het beleid. Zo zal het verdwijnen van de hub Schiphol waarschijnlijk niet bijdragen aan het terugdringen van de mondiale CO2-uitstoot, want dat kan ook tot meer vliegverkeer via een andere hub leiden. Bij internationale overwegingen tellen wel de CO2-emissies mee, en valt het maatschappelijke kosten-batensaldo waarschijnlijk negatief uit. Om daarnaar vanuit de overheid te handelen, en het vliegverkeer extra te belasten, vergt internationale coördinatie. Want vliegtuigen zijn – letterlijk – zo de landsgrenzen over gevlogen.

Alles staat of valt dus met een goede analyse van de kosten en baten. Leo Bus en Walter Manshanden bekritisieren in dat kader de vorig jaar uitgebrachte Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyses voor de luchtvaart. Ze stellen dat de Werkwijzer vaak in het voordeel uitvalt van uitbreiding van de luchtvaart, terwijl de internationale literatuur daar geen steun voor biedt. De opstellers van de Werkwijzer stellen daar in hun reactie op de online-versie van het artikel tegenover dat die internationale literatuur niet een-op-een van toepassing is op Nederland.

De uiteindelijke weging en invulling van de publieke belangen rond de luchtvaart is aan de politiek. Het Tweede Kamerdebat op 24 februari zou daarover moeten gaan. Het is te hopen dat dit debat zich niet alleen richt op de huidige steunmaatregelen, maar een fundamentele discussie zal zijn over rol van de overheid in de sector. Daarvoor reikt deze ESB de argumenten aan.

Literatuur

FD (2022) Achter de schermen woedt een stevig gevecht tussen KLM en overheid. *Het Financieele Dagblad*, 25 januari.

Joosten, T. (2022) *De blauwe fabel: waarom we de KLM al een eeuw lang tegen elke prijs in de lucht houden*. Amsterdam: Follow the Money.

NRC (2021) *Overheid geeft KLM ruim miljard aan belastingsteun*. NRC, 8 november.



**ROBERT
KLEINKNECHT**
Vak- en
eindredacteur

**JASPER
LUKKEZEN**
Hoofdredacteur