



Hoe groot wordt Schiphol?

Auteur(s):

Zeeuw, A.J. de
Hoogleraar Milieueconomie, Katholieke Universiteit Brabant.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4181, pagina 940, 11 december 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

schiphol, luchtvaart

Niet de grootte van Schiphol moet het onderwerp zijn van debat, maar normen voor de geluidshinder, emissies en veiligheid. Dan zien we wel hoe groot Schiphol wordt.

Lang leek het duidelijk hoe groot Schiphol zou worden. Immers, de overheid had maxima vastgesteld voor het aantal passagiers of het aantal vliegbewegingen. Gezien de groeipotentie van de luchtvaart en de sterke positie van Schiphol daarin, zou het niet lang duren voordat deze grenzen bereikt zouden worden. De vraag leek of Schiphol daarna weer zou krimpen omdat luchtvaartmaatschappijen Schiphol zouden gaan mijden vanwege het ontbreken van groeimogelijkheden, maar deze vraag was al snel niet meer aan de orde. De overheid begon overschrijdingen te gedogen.

Wel startte de overheid een brede discussie over de toekomst van Schiphol. In feite vond er een herbezinning plaats op een aantal terreinen. Ten eerste worden de criteria van aantallen passagiers en vliegbewegingen waarschijnlijk verlaten. Dat is een verbetering, want het gaat per slot van rekening om de geluidsoverlast en dan is naast die aantallen ook het niveau van technologische ontwikkeling van vliegen en vliegtuigen van belang. Nu worden geluidscontouren berekend afhankelijk van het type vliegtuigen waarmee gevlogen wordt, maar het zou natuurlijk beter zijn om beleid puur te baseren op geluidsmeting. Ten tweede, en dit is veel belangrijker, vindt er een herbezinning plaats op de geluidsgrenzen als zodanig. Dit wordt ingegeven door het toenemende belang van de luchtvaart voor de economische ontwikkeling. De vraag is dan of je je het kunt permitteren om die kansen te laten liggen in een tijd dat de groei laag is en de werkgelegenheid nog steeds kritiek. Moet het milieu toch maar niet even wijken?

Van wie is de stilte?

De vraag of 'het milieu' wijken moet kan misverstanden wekken. Het gaat natuurlijk niet om het milieu maar om de mensen die onder de aanvliegroutes wonen en last hebben van het lawaai. In economische termen is er sprake van een negatief extern effect. Bij het leveren van diensten produceert de luchtvaart ook lawaai en berokkent daarmee onbedoeld schade aan de omwonenden van luchthavens. Op basis van het werk van Nobelprijswinnaar Coase geven tekstboeken economie hier een oplossing voor. Als de luchtvaart het recht krijgt om lawaai te maken of de omwonenden het recht op stilte krijgen, ontstaat er een onderhandelingsproces. Hierbij compenseren de omwonenden de luchtvaart voor minder lawaai, of de luchtvaart compenseert de omwonenden voor meer lawaai. In beide gevallen zal er aan het eind van het proces een situatie ontstaan waarin de partijen hun positie niet meer kunnen verbeteren, bij een bepaald niveau van geluidsoverlast met een bijbehorende prijs.

De praktijk is helaas niet zo simpel. Het belangrijkste probleem is dat de partijen niet zo eenvoudig te identificeren zijn. Aan de ene kant staat de luchthaven; dat is op zich helder. Maar aan de andere kant staat een diffuse groep van mensen die last hebben van het lawaai. Hier ligt dus een duidelijke taak voor de overheid, maar wel een hele moeilijke. Allereerst zullen alle kosten en baten in beeld gebracht moeten worden. Hier dienen zich al meteen serieuze problemen aan. Hoe moeten bijvoorbeeld slaapstoornissen geprijsd worden? Bovendien zijn de kosten en baten niet statisch. Mensen kunnen weggaan uit de omgeving van de luchthaven en daarmee de kosten verlagen, maar mensen kunnen ook in de omgeving komen wonen met het omgekeerde effect. Aan de andere kant zullen vliegtuigen ook zonder druk van milieubeleid stiller worden en daarmee wordt de 'schaduwprijs' (zie kader) van geluidsrestricties lager. Toch kan de overheid er niet aan ontkomen om geluidsnormen op te stellen en daar stevig de hand aan te houden. In feite wordt dan het recht op een bepaalde hoeveelheid lawaai of omgekeerd het recht op een bepaalde hoeveelheid stilte vastgelegd.

Schaduwprijs

Als een goed schaars is maar niet verhandeld wordt, is er geen marktprijs bekend. De schaduwprijs is de prijs die het goed gehad zou hebben, als het wel op een markt verhandeld zou zijn. De schaduwprijs is gelijk aan de waarde die kan worden toegekend aan het verminderen van de schaarste met een eenheid. Schaduwpreizen gedragen zich net als gewone prijzen: hoe minder schaars het goed, hoe lager de schaduwprijs in het algemeen zal worden.

Vluchten naar het eiland?

De overheid zit daarbij in een lastig pakket. Ten eerste is de onderbouwing van het beleid moeilijk en daarmee wordt de overheid kwetsbaar voor druk. Het helpt ook niet dat er nu overschrijdingen van geluidsgrenzen gedoogd worden. Toch is standvastigheid in het implementeren van zorgvuldig gekozen beleid een eerste vereiste om zaken in goede banen te leiden. Ten tweede is de overheid op dit moment nog sterk verweven met de luchtvaartsector waardoor er verstrengelingen van belangen ontstaan. Het zou beter zijn als de overheid en de luchtvaartsector losgekoppeld zouden worden, en de overheid zich wat meer zou concentreren op haar primaire taken en de onderbouwing daarvan dan op aspecten van de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector (zie ook [artikel van Thijs ten Raa](#) in dit nummer).

Het is te begrijpen dat in deze netelige kwestie ook weer gezocht wordt naar een win-win situatie ofwel een manier om de tegenstellingen te ontlopen. De recente CPB-nota Luchtvaartgroei binnen milieuraandvoorwaarden neemt ook als vertrekpunt "ontkoppeling luchtvaartgroei en geluidshinder- en veiligheidsrisico's". Dit is een algemene trend in het milieubeleid, maar zonder afbreuk te willen doen aan de goede intenties en de mogelijkheden die er nog liggen, is het toch weinig realistisch om te denken dat deze doelstellingen ook volledig haalbaar zijn. Een optie die intuïtief het beste aansluit bij deze gedachte is een grote luchthaven op een eiland in de Noordzee waar de luchtvaart nog een tijd kan doorgroeien en niemand last heeft van het lawaai. Deze optie vergeet echter forse investeringen en betekent een flinke kapitaalvernietiging op de locatie van het huidige Schiphol. De CPB-nota wijst alleen in een situatie van sterke groei en weinig technologische ontwikkeling en internationaal beleid deze optie als de beste aan.

Reguleren via technologie

De beste weg naar een win-win situatie lijkt het bevorderen van de technologische ontwikkeling te zijn. De autonome verbetering van vliegtuigen en wijze van vliegen zal al een vermindering van geluidsoverlast inhouden, maar de overheid kan door het kiezen van een scherp tijdspad van geluidsnormen de technologische ontwikkeling in de richting van stillere vliegtuigen meer accent geven en op die manier de ruimte voor het oplossen van de problemen vergroten. Het idee is om te beginnen met vrij ruime geluidsnormen maar tegelijkertijd aan te kondigen dat deze normen jaarlijks met een bepaald percentage zullen worden aangescherpt en streng bewaakt zullen worden. Dit percentage moet natuurlijk wel realistisch zijn en hier komen dan wellicht de inspanningen van de overheid om zich te verdiepen in de technologische opties van de luchtvaartsector nog goed van pas. Een tegenargument kan zijn dat de scherpe geluidsnormen de concurrentiekracht van Schiphol zullen aantasten en dat luchtvaartmaatschappijen zullen uitwijken naar buitenlandse luchthavens. De luchtvaartmaatschappijen hebben echter meestal een gemengde vloot met vliegtuigen in verschillende stadia van technologische ontwikkeling. Het stellen van scherpe normen voor Schiphol betekent dan alleen maar dat ze ervoor zullen kiezen hun modernere vliegtuigen op Schiphol te laten vliegen.

Opvallend is dat in de hele discussie van dit moment een zeer beperkte opvatting naar voren komt van het milieuprobleem van de luchtvaartsector. Geluidsoverlast en veiligheid zijn zeer zeker belangrijke kwesties maar het probleem van de emissies ofwel het vrijkomen van schadelijke stoffen ten gevolge van de verbranding van kerosine zal in de toekomst wel eens veel klemmender kunnen blijken te zijn. Deze problemen kunnen niet los van elkaar gezien worden. Als de overheid ernst gaat maken met het terugdringen van de emissies vanwege de risico's van klimaatverandering en bodemverzuring, dan heeft dat effect op de groei van de luchtvaart en de accenten van technologische ontwikkeling. Het is van groot belang om deze problemen nu integraal te bezien en het beleid daarop te baseren. Anders moet de overheid over een aantal jaren het beleid weer herzien, omdat toekomstige ontwikkelingen niet goed zijn ingeschat, en de vraag is of de overheid zich dat in deze zaak kan permitteren.

Tot besluit

Hoe groot wordt Schiphol? Velen willen hier graag een antwoord op zien, maar waarom eigenlijk? Als de overheid een helder beleid vaststelt ten aanzien van de normen voor geluidsoverlast, veiligheid en emissies en daarbij de boven besproken oplossingen zo goed mogelijk faciliteert, dan zien we wel hoe groot Schiphol uiteindelijk wordt. De luchtvaartsector is volwassen genoeg om zelf zijn keuzes te bepalen. Misschien verdwijnt Schiphol wel en krijgen we een luchthaven in de Noordzee. Misschien verdwijnt het lawaai wel ten gevolge van technische vondsten. Misschien verdwijnen de omwonenden wel met een forse bom duiden op zak. In ieder geval verdwijnen de overheidsnota's over de bedrijfsvoering van een volwassen sector en worden vervangen door nota's die betrekking hebben op de primaire taak van de overheid.

Thema: Schiphol, de nieuwe regulering

H.A. Keuzenkamp, [Schiphol als gewoon bedrijf](#)

C. Burghouwt en J.R. Hakfoort, [Deregulering van de luchtvaart: concurrentie en concentratie](#)

A.J. de Zeeuw, Hoe groot wordt Schiphol?

Th. ten Raa, [Ontmechting gewenst](#)
