

Schiphol na 2000 geen nationale luchthaven meer?

DR. D. RIEMENS*

Eind 1979 verscheen het *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen*, uitgebracht door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Deze nota bevat de grondslagen voor het te voeren luchtvaartbeleid tot het jaar 2000, in het bijzonder ten aanzien van de luchtvaartterreinen. Tevens bevat het structuurschema uitvoerige beschouwingen over onder meer de te verwachten ontwikkeling van de luchtvaart, de geluidshinder en de mogelijkheden voor een toekomstige luchthaveninfrastructuur. Omdat een beslissing over de burgerluchthavens van verstrekkende betekenis is, zullen de in het structuurschema neergelegde voorlopige beleidsstandpunten worden onderworpen aan een uitgebreide inspraakprocedure. De regering zal daarna een definitieve beslissing nemen, die aan de volksvertegenwoordiging zal worden voorgelegd. In dit artikel worden de conclusies die in het structuurschema zijn verwoord inzake het vraagstuk van de luchthavencapaciteit gewogen en te licht bevonden. Tevens wordt een alternatief voorgesteld.

Inleiding

Het belangrijkste onderdeel van het *Structuurschema burgerluchtvaart* wordt gevormd door het onderzoek van alternatieve mogelijkheden om het groeiende luchtverkeer op luchthavens in Nederland in de komende twintig jaar te verwerken. De vijf in studie genomen alternatieven ter oplossing van het luchthavencapaciteitsvraagstuk zijn:

1. het optimaal benutten van de nationale luchthaven Schiphol;
2. het stimuleren van de vijf in ons land bestaande regionale luchthavens (Eindhoven, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Twente);
3. het aanleggen van een middelgrote, c.q. suprarregionale luchthaven (in Noordwest-Brabant of in de Hoekse Waard);
4. het aanleggen van een tweede nationale luchthaven (in de Markerwaard) voor ongeveer de helft van het internationale vervoer en verkeer;
5. het aanleggen van een tweede nationale luchthaven (in de Markerwaard), die het merendeel van het internationale vervoer en verkeer zal overnemen.

Bij het onderzoek zijn in het structuurschema voor het jaar 2000 de volgende prognoses gehanteerd:

- 40 mln. passagiersbewegingen 1);
- 1,3 mln. ton vracht en
- 275.000 vliegtuigbewegingen.

Op basis van deze prognoses menen de opstellers van het structuurschema dat:

- alternatief 1 de mogelijkheid biedt op Schiphol tot het jaar 2000 het luchtverkeer op te vangen;
- alternatief 2 geen fundamentele oplossing geeft voor het probleem van de luchthavencapaciteit;
- alternatief 3 niet haalbaar is;
- alternatief 4 moeilijk realiseerbaar is;

alternatief 5 redelijk goed te realiseren is in de Markerwaard en een flinke capaciteitsvergroting geeft, ook voor na 2000.

De opstellers van het structuurschema wijzen de alternatieven 2 tot en met 4 af, voornamelijk omdat ze daarbij niet kunnen garanderen dat de problemen met betrekking tot een veilige en doelmatige verkeersgeleiding in de lucht kunnen worden opgelost. Zo is voor de huidige vijf regionale luchthavens de beschikbare luchtruimte beperkt van omvang en aard en zijn de mogelijkheden tot vergroting en aanpassing ervan bijzonder klein. Ten aanzien van een supra-regionale luchthaven in Noordwest-Brabant of in de Hoekse Waard geldt als extra bezwaar, dat de luchtruimte in het betreffende gebied thans in hoofdzaak door militair verkeer wordt gebruikt; daarnaast is de situatie ten opzichte van het aangrenzende Belgische verkeersgebied wat het gebruik van de luchtruimte betreft zeer complex.

Bij het vierde alternatief (aanleg van een tweede nationale luchthaven in de Markerwaard voor de helft van het internationale vervoer en verkeer), vinden de opstellers van het structuurschema de situatie eveneens zeer complex ten aanzien van het gebruik van de beschikbare luchtruimte. Zij menen dat ook in dit geval maar weinig extra capaciteit in het totale Nederlandse luchtverkeersgebied kan worden gerealiseerd.

Is alleen alternatief 5 mogelijk?

Alternatief 5 (een tweede nationale luchthaven in de Markerwaard die het overgrote deel van het internationale

* De auteur was tot 1979 directeur van de Luchthaven Schiphol; hij is thans adviseur van luchthavens in het buitenland.

1) 1 passagiersbeweging = 1 aankomende of 1 vertrekkende reiziger.

vervoer en verkeer verwerkt), achten de opstellers van het structuurschema de enige oplossing om een flinke capaciteitsuitbreiding te garanderen 2). Daarmee zou de huidige nationale luchthaven Schiphol een regionale luchthaven worden.

Op grond van de huidige capaciteit van de nationale luchthaven Schiphol concludeert het structuurschema dat deze tot het jaar 2000 het te verwachten vervoer en verkeer kan verwerken. Na dit tijdstip zou de capaciteit van Schiphol vergroot kunnen worden door de aanleg van de reeds in de jaren zestig geprojecteerde vijfde baan. De opstellers van het structuurschema prefereren evenwel het draaien van de huidige vierde baan, waardoor de bouw van een vijfde baan — dus capaciteitsvergroting — onmogelijk wordt.

Als de vierde baan van Schiphol gedraaid wordt, resteert na 2000 in feite als enig alternatief voor vergroting van de luchthavencapaciteit in ons land het realiseren van alternatief 5. Dit betekent dat de aan te leggen luchthaven in de Markerwaard de taak van Schiphol overneemt.

Gezien het feit dat de aanleg en het gebruiksklaar maken van een grote luchthaven in de nog droog te leggen polder ongeveer 15 jaar zal vergen, moet hierover reeds vrij spoedig een beslissing vallen. In feite zou vóór 1985 moeten worden besloten Schiphol als nationale luchthaven in 2000 al of niet op te heffen. Zoals uit het voorgaande duidelijk moge zijn, moet deze beslissing voornamelijk worden genomen op grond van de in het structuurschema aangegeven beperkingen van de verkeersgeleiding in de lucht. Andere belemmeringen blijken niet van doorslaggevende aard te zijn.

Sociale en economische gevolgen verwaarloosd

Het is merkwaardig dat in het structuurschema geen enkele aandacht wordt gewijd aan de sociale en economische gevolgen die de verplaatsing van de nationale luchthaven van Schiphol naar de Markerwaard zal hebben, terwijl deze gevolgen in het kader van het besluitvormingsproces toch een uiterst belangrijke rol zouden moeten spelen. In het structuurschema wordt slechts terloops gerept over een zeer zware overplaatsingsoperatie 3) en over kapitaalvernietiging op Schiphol 4). Een uitwerking van deze consequenties en de daaraan te verbinden conclusies ontbreekt volledig.

Wat de sociale gevolgen van de opheffing van Schiphol als nationale luchthaven betreft: het gaat om de overplaatsing van een bedrijf, waar tegen het jaar 2000 35.000 mensen zullen werken 5). Ongeveer 80% van de Schipholwerkers woont binnen een straal van 20 km van de luchthaven. De plaats van de nieuwe luchthaven in de Markerwaard ligt hemelsbreed rond 50 km van Schiphol af. Om op enigszins comfortabele afstand van de nieuwe luchthaven te kunnen wonen, zullen derhalve rond 25.000 gezinnen moeten verhuizen.

In het nieuwe woongebied is voorlopig de luchtvaart de enige belangrijke werkverschaffer. Dit zal onder meer tot gevolg hebben dat slechts een beperkt aantal echtgenotes van de Schipholwerkers een arbeidsplaats zal kunnen vinden, hetgeen tot een toenemende werkloosheid onder vrouwen, c.q. achteruitgang van het gezinsinkomen zal leiden.

Verder lijkt in sociaal opzicht een verplaatsing van tienduizenden gezinnen uit het sterk bevolkte westen van het land naar een schaars bevolkt poldergebied ongewenst. Familiebetrekkingen en vele andere relaties zullen ingrijpend worden gewijzigd.

Verplaatsing van de nationale luchthaven naar de Markerwaard zal voorts een ernstige economische aderlating betekenen voor het westelijke en zuidelijke gedeelte van de regio rondom Schiphol. Het is te verwachten dat hier vergelijkbare problemen zullen ontstaan als indertijd in Zuid-Limburg als gevolg van de sluiting van de kolenmijnen. Een groot aantal toeleveringsbedrijven van de luchthaven zal in moeilijkheden geraken, terwijl vele economische

activiteiten rondom Schiphol, die in het verleden in de regio zijn gegroeid, zullen moeten worden beëindigd, of minder rendabel zullen worden. Leveranciers van de te verhuizen Schipholwerkers en vele anderen zullen nieuwe klanten moeten vinden of mee moeten gaan naar de Markerwaard. Het economisch gat dat in de regio ontstaat door de verplaatsing van Schiphol zal wellicht pas na tientallen jaren enigszins kunnen worden opgevuld.

Nieuwe studie nodig

Gezien het bovenstaande dient men zich ernstig af te vragen of deze belangrijke, niet in het structuurschema onderzochte consequenties van alternatief 5 wel acceptabel kunnen worden geacht. Het lijkt dringend gewenst dat de sociale en economische aspecten van een verhuizing van Schiphol naar de Markerwaard in een aparte studie serieus worden onderzocht. Een dergelijke studie zou in overleg en in samenwerking met de vakverenigingen, de ondernemingsraden van de op Schiphol gevestigde bedrijven, te zamen met het bedrijfsleven dienen te worden ondernomen.

Het is zeer wel mogelijk dat uit zo'n studie blijkt dat alternatief 5 op grond van de hierboven geschetste consequenties onaanvaardbaar is en daarom van de lijst van mogelijke vestigingsplaatsen dient te worden geschrapt. Op deze wijze zou definitief een einde kunnen komen aan de al meer dan tien jaar durende discussies over het al of niet aanleggen van een grote luchthaven in de Markerwaard.

Structuurschema beperkt oplossingen

Het vinden van een oplossing voor het vraagstuk van de luchthavencapaciteit is gezien het voorgaande duidelijk een veel ingewikkelder zaak dan in het structuurschema naar voren komt. Daarenboven hebben de opstellers van het structuurschema het aantal alternatieve oplossingen nog eens extra beperkt door te stellen dat het huidige Nederlandse luchtverkeerssysteem in feite geen andere opzet toelaat zonder dat daaruit direct nadelige gevolgen voortvloeien voor de totale capaciteit in het Nederlandse luchtruim. Dit starre standpunt roept een halt toe aan het realiseren van elk ander alternatief dan alternatief 5 na het jaar 2000. De geringe flexibiliteit die het structuurschema toekent aan de capaciteit van het Nederlandse luchtruim, is echter op zijn minst genomen dubieus. Wellicht kan er voor de korte termijn waarde aan worden toegekend; op de lange termijn echter bestaat de mogelijkheid dat de capaciteit van het luchtruimsysteem aanzienlijk groter wordt, onder meer door de voortgaande ontwikkeling van de techniek. Hiermee is in het structuurschema onvoldoende rekening gehouden.

Onjuiste prognoses

Dat er van officiële zijde in dit opzicht wel meer onjuiste prognoses zijn opgesteld, kan met een concreet voorbeeld worden verduidelijkt. Uit tabel 1 blijkt dat de geschatte capaciteit van Schiphol bij het bestaande banenstelsel in de

2) *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen*, deel a, zie o.a. blz. 260.

3) *Idem*, blz. 211.

4) *Idem*, blz. 232.

5) *Idem*, blz. 342. Het betreft hier de directe werkgelegenheid, d.w.z. het personeel dat betrokken is bij de passagiers-, vracht- en vliegtuigafhandeling op de luchthaven, inclusief technische diensten. De totale door de luchtvaart in Nederland gegenereerde werkgelegenheid (dus inclusief de indirecte werkgelegenheid) wordt in 2000 op 123.000 personen geschat (blz. 160 van het structuurschema). Uiteraard is het grootste deel van dit aantal afhankelijk van de activiteiten op Schiphol.

Tabel 1. Schattingen van de capaciteit van het huidige banenstelsel van Schiphol uitgedrukt in vliegtuigbewegingen

1970:	geschat op 200 à 230.000 vliegtuigbewegingen 6)
1970:	geschat op 220 à 255.000 vliegtuigbewegingen 7)
1979:	geschat op 300.000 vliegtuigbewegingen 8)

afgelopen 10 jaar rond 50% hoger is geworden.

De schattingen zijn verricht in ambtelijke studies onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Verschillende malen moest in deze periode als gevolg van het telkens onvoldoende rekening houden met toekomstige technische ontwikkelingen de geschatte capaciteit worden bijgesteld. Wat de prognose uit 1979 van 300.000 vliegtuigbewegingen betreft moet worden opgemerkt dat dit volgens het structuurschema een minimumschatting is. Men durft zich, wellicht op grond van voorgaande foute prognoses, dus duidelijk niet te binden en laat de mogelijkheid open voor een grotere capaciteit.

Op grond van technische ontwikkelingen kan met vrij grote zekerheid worden aangenomen dat in het jaar 2000 de capaciteit van Schiphol groter dan 300.000 vliegtuigbewegingen zal zijn.

Tragere groei luchtverkeer

Er is nog een andere factor die ertoe zal leiden dat in 2000 het luchtverkeersgebied boven ons land minder snel zal volraken. Dat is het feit dat de luchtvaart zeer waarschijnlijk een tragere groei zal vertonen dan in het structuurschema is aangenomen. Zoals reeds eerder gesteld werd gaat het structuurschema uit van 40 mln. passagiersbewegingen in het jaar 2000. Reeds vóór de jongste oliecrisis van eind 1979 was het echter onwaarschijnlijk, dat het aantal van 40 mln. passagiersbewegingen in 2000 zou kunnen worden gerealiseerd. Gegeven het feit namelijk dat in 1979 rond 10 mln. passagiersbewegingen werden geregistreerd, zou het passagiersvervoer gedurende de eerstvolgende 20 jaar ieder jaar gemiddeld met 1,5 mln. bewegingen moeten groeien. Een dergelijke toename moet op grond van de ontwikkeling van het passagiersvervoer gedurende de laatste 10 jaar op Schiphol onwaarschijnlijk worden geacht. Dit moge blijken uit de Schipholfijfers over de periode 1970 tot en met 1979, die in tabel 2 zijn weergegeven.

Tabel 2. Aantal passagiersbewegingen op Schiphol, exclusief transitopassagiers ($\times 1.000$) en de groei daarvan t.o.v. het voorgaande jaar

Jaar	Aantal passagiersbewegingen	Groei	Groei in %
1970	5.006	740	17,3
1971	5.769	763	15,2
1972	6.327	558	9,7
1973	7.181	854	13,5
1974	7.221	40	0,6
1975	7.534	313	4,3
1976	7.902	368	4,9
1977	8.591	689	8,7
1978	9.115	524	6,1
1979	9.703 a)	588	6,5

a) Voorlopige cijfers.

Uit tabel 2 blijkt dat na 1973 als gevolg van de eerste oliecrisis de groei zowel in aantallen als in procenten aanzienlijk trager verliep dan daarvóór. De jaren 1977 tot en met 1979 laten enig herstel zien, maar als gevolg van de tweede oliecrisis zal in 1980 waarschijnlijk dit herstel opnieuw worden onderbroken. Een gemiddelde groei van ten hoogste 750.000 passagiersbewegingen per jaar lijkt in de huidige omstandigheden zelfs nog een vrij optimistische schatting te zijn. Voor het jaar 2000 zou een dergelijke schatting uitkomen op 25 mln. passagiersbewegingen, derhalve op een aanzienlijk lager getal dan in het structuurschema is aangegeven.

Door de tragere groei van de luchtvaart, te zamen met

technische ontwikkelingen op het gebied van de luchtverkeersgeleiding, zal Schiphol nog lange tijd na 2000 het internationale luchtverkeer in ons land kunnen verwerken. De aanleg van een tweede grote luchthaven lijkt dus voorhands ook na 2000 niet meer nodig. Wel zou nog kunnen worden overwogen één of meer middelgrote luchthavens in ons land te ontwikkelen ter verlichting van de milieu-problemen rondom Schiphol.

Supraregionale luchthaven gewenst

Naast het alternatief van de ontwikkeling van de bestaande regionale luchthavens zou met name kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid tot aanleg van een supraregionale luchthaven in Noordwest-Brabant of in de Hoekse Waard. Dit alternatief moet om verschillende redenen bijzonder aantrekkelijk worden geacht.

Een dergelijke supraregionale luchthaven ten Zuidoosten van Rotterdam kan een vervoerspotentie van 5 mln. passagiersbewegingen krijgen 6). Als men uitgaat van een totaal aantal passagiersbewegingen in Nederland in het jaar 2000 van 25 mln., kan een dergelijke luchthaven het verkeer van Schiphol in belangrijke mate ontlasten. Daarnaast, en niet in de laatste plaats, kan de supraregionale luchthaven dienen als voorziening voor het zuidelijk gedeelte van de Randstad, voor Zeeland en voor een groot deel van Noord-Brabant. De huidige luchthaven van Rotterdam kan dan worden gesloten en aan de zeer dringende en gerechtvaardigde wens van het Rotterdamse gemeentebestuur om op Zestienhoven 20.000 woningen te bouwen kan worden voldaan 7).

Als er werkelijk met kracht en overtuiging zou worden gestreefd naar de aanleg van een middelgrote, c.q. supraregionale luchthaven in Noordwest-Brabant of in de Hoekse Waard (alternatief 3 van het structuurschema), moet het zeer wel mogelijk worden geacht de problemen in het luchtruim in de komende jaren zonder al te grote moeite op te lossen. In dit kader zou bijvoorbeeld in Eurocontrolverband voor eventuele problemen ten aanzien van de militaire luchtvaart en het Belgische verkeersgebied een oplossing kunnen worden gevonden.

Bij een realisering van dit alternatief zullen de nieuwe supraregionale luchthaven en de nationale luchthaven Schiphol zich in de toekomst in een goed samenspel harmonisch kunnen ontwikkelen, niet alleen ten bate van de luchtvaart zelf, maar ook ten bate van de Nederlandse samenleving als geheel. De in de titel van dit artikel gestelde vraag zal dan ontkennend beantwoord kunnen worden.

D. Riemens

6) *Rapport inzake de uitbreiding van de luchthaven Schiphol met een vijfde baan*, uitgebracht door de Interdepartementale Commissie Planologie Luchtvaartterreinen („Commissie-Falkenhagen”), blz. 14.

7) *Rapport vestigingsplaatsanalyse tweede nationale luchthaven*, uitgebracht door de Planninggroep Tweede Nationale Luchthaven („Commissie-Segers”), blz. 19.

8) *Structuurschema*, blz. 291.

9) *Structuurschema*, blz. 202.

10) In dit verband zij opgemerkt dat in de *Verstedelijkingsnota* door de regering rekening wordt gehouden met woningbouw op Zestienhoven.