

# Steun aan de luchtvaart is gebaseerd op oude inzichten

De recente overheidssteun aan KLM weerspiegelt de heersende opinie dat KLM van groot belang is voor de Nederlandse economie. Nieuw regionaal economisch onderzoek wijst er echter op dat het economische belang van KLM beperkter is dan eerder werd aangenomen. De inzichten maken nieuw beleid noodzakelijk.

## IN HET KORT

- Concurrentie, minder zakelijke reizigers en negatieve externe effecten maken luchtvaart steeds minder rendabel.
- De metropoolregio Amsterdam is door de vraag naar luchtvaartdiensten van belang voor Schiphol, en niet andersom.
- Gezien de beperkte toegevoegde waarde van luchtvaart is overheidssteun voor vestigingsklimaat en economie kwestieus.

## WALTER MANSHANDEN

Onderzoeker bij  
Netherlands Economic Observatory

## LEO BUS

Onderzoeker bij  
LeoBus.nl beleids-  
analyses

**A**ls gevolg van de coronacrisis heeft het kabinet besloten tot omvangrijke overheidssteun aan de luchtvaart. Het kabinet rechtvaardigde dit door te wijzen op het belang van KLM voor het intercontinentale bestemmingennetwerk op Schiphol, en in het verlengde daarvan voor de Nederlandse economie (Rijks-overheid, 2020).

Tegelijkertijd zien we sinds het Europese *Open Skies*-verdrag een verregaande liberalisering van de sector, die leidde tot een krachtige groei van de sector, prijsdalingen, de komst van lowbudgetmaatschappijen en tot de consolidatie van de Europese luchtvaart. Bovendien zetten overtoerisme en klimaatverandering de rentabiliteit van de luchtvaart onder druk.

Deze structurele ontwikkelingen versterken de vraag in hoeverre de overheidssteun aan KLM economisch te rechtvaardigen valt. In dit artikel onderzoeken we, vanuit het perspectief van de ruimtelijke economie, het belang van het bestemmingennetwerk voor de Nederlandse economie. Daarbij gaan we vooral in op de wisselwerking tussen luchtvaart en economie.

## Luchtvaartbeleid en overheidssteun

Al in februari 2019 maakte het kabinet bekend dat de Nederlandse staat om strategische redenen de deelneming in KLM had uitgebreid door het aanschaffen van ruim 744 miljoen euro aandelen Air France-KLM. Vanwege de coronacrisis steunt de Nederlandse regering KLM daarnaast met een bedrag van 3,4 miljard euro, bestaande uit een garantiestelling voor bankleningen met een omvang

van 2,4 miljard euro en 1 miljard euro aan directe steun, exclusief de steun via de NOW-regeling (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid).

Die grote steun past in de overheidsperceptie dat luchtvaart een cruciale voorwaarde is voor de welvaart van Nederland. Het pakket heeft ten doel de luchtvaart te faciliteren, vanuit de overtuiging dat dit positief is voor de economie en het vestigingsklimaat van Nederland, en in het bijzonder voor de metropoolregio Amsterdam. Dit beleid is gericht op de hub-functie en het transferennetwerk van Schiphol respectievelijk KLM. Het idee is dat de extra bestemmingen die dit oplevert gunstig zouden zijn voor het vestigingsklimaat (Lieshout en Boonekamp, 2019).

Het huidige beleid en de steun voor de luchtvaartsector is hiermee een voortzetting van het mainportbeleid uit de twintigste eeuw. Het beleid berust op het algemene idee uit de regionale economie dat het luchtvaartaanbod Nederland kan verzekeren van connectiviteit, hetgeen de transportkosten voor gebruikers van de luchtvaart verlaagt. Dit wordt als een noodzakelijk element in het vestigingsklimaat gezien, omdat lagere transportkosten doorwerken in de economie en bedrijven aantrekken.

Dit belang blijkt ook uit de voorwaarden die de Nederlandse overheid bij de overname van KLM door Air France heeft gesteld. Dat mocht alleen wanneer Air France de positie van KLM/Schiphol als internationale transferluchthaven in stand zou laten. De politiek is er dus alles aan gelegen om een grote *carrier* voor Nederland te garanderen, en om de relatief omvangrijke positie van Schiphol als hub-luchthaven op lange termijn in stand te houden. Maar in hoeverre wordt deze inzet nu theoretisch-economisch gesteund?

## Samenhang luchtvaart en economie heterogeen

Hoewel de luchtvaart sinds midden jaren negentig structureel minder rendabel is (kader 1) en de KLM-strategie op de internationale markt prijsgevoelig, zien we in Nederland dus een beleid met als doel om een omvangrijke luchtvaartsector tegen hoge financiële en maatschappelijke kosten overeind te houden. Inmiddels zijn de inzichten wat betreft het aloude mainportbeleid echter fundamenteel veranderd. Zo is de relatie tussen luchtvaart en economie veel minder eenduidig dan eerder werd aangenomen. Ten eerste is het nut van extra bestemmingen voor het vestigingsklimaat beperkt. Ten tweede is er sprake van een complexe oorzaak-gevolgrelatie tussen luchtvaart en economie, waarbij de economische structuur van de regio belangrijk is, en als derde punt hebben andere vestigingsplaatsfactoren ook een grote invloed op de welvaart.

### *Laag marginaal nut connectiviteit*

Zijn extra bestemmingen en extra vliegbewegingen wel zo gunstig voor het vestigingsklimaat? Het draait hierbij om het marginale nut van investeringen. Het nut van een bepaald type infrastructuur is namelijk niet evenredig aan de hoeveelheid ervan. Dat nut is gemaximaliseerd, zodat verdere uitbreiding van een ontwikkeld infrastructuurnetwerk weinig meer zal toevoegen. Zo liet Fernald (1999) zien dat het aanleggen van het snelwegennetwerk in de Verenigde Staten in de eerste fase van deze economische ontwikkeling een groot economisch nut had, maar dat bij latere, extra uitbreidingen van het snelwegennetwerk het extra economische nut afnam. Congestie op snelwegen verhindert zulke meeropbrengsten en bij een toename van de welvaart verschuift de maatschappelijke behoefte aan infrastructuur naar bijvoorbeeld een ICT-infrastructuur. Hierdoor ontstaat er het idee dat de laatste extra schijf van 100.000 vliegbewegingen (hoofdzakelijk voor niet-zake-

lijk gebruik) – van 500.000 naar 600.000 vliegbewegingen – minder aan het vestigingsklimaat bijdraagt dan de eerste schijf van 0 tot 100.000 vliegbewegingen. Hoewel dit nog theoretisch is ingegeven, veronderstelt de steunoperatie nog steeds een positief verband tussen een toename van de vliegbewegingen en bestemmingen enerzijds en een aantrekkelijker vestigingsklimaat voor bedrijven anderzijds.

### *Invloed connectiviteit op economie blijkt beperkt*

Dit werpt de vraag op naar de mate waarin connectiviteit tot meer welvaart leidt. InterVistas (2015) onderzocht het belang van luchtvaart voor de economische groei aan de hand van een productiefunctie waarin, naast onderwijs, kapitaal en R&D, ook connectiviteit als aanbodfactor was opgenomen. Connectiviteit bleek significant, maar toch het minst van deze factoren bij te dragen aan economische groei. Zo gaat een stijging van tien procent van de directe connectiviteit gepaard met een half procent extra bbp-groei per hoofd van de bevolking. In de praktijk is de directe connectiviteit van Schiphol in 2019 met slechts 0,2 procent gegroeid ten opzichte van het jaar daarvoor (SEO, 2019). Er spelen dus andere factoren een rol dan connectiviteit. Zo lijkt vooral bevolkingstoename een belangrijke factor voor groei van de luchtvaart (Brueckner, 2003). De effecten van luchtvaart op de werkgelegenheid lijken ook niet erg groot te zijn (Bilotkach, 2015).

### *Omgekeerde causaliteit*

Vaak wordt gesteld dat luchtvaart economische groei bevordert, maar met net zoveel recht kan gesteld worden dat economische groei de luchtvaart stimuleert. De extra economische groei in regio's met een luchthaven zou verklaard kunnen worden door de regionale bestedingen aan luchtvaart, omdat een groeiende regionale economie meer vraag naar en meer bestedingen aan luchtvaart oplevert. Als een regio welvarender is, neemt de vraag naar vakanties immers toe. Extra bestemmingen om aan de extra vraag te voldoen vergen extra inzet van arbeid.

Bekend was reeds dat economische groei niet alleen het gevolg is van infrastructuur, maar dat economische groei ook meer infrastructuur vereist én mogelijk ook leidt tot economische verplaatsingen. Een goed voorbeeld hiervan is de roep om extra rijstroken als de files toenemen tijdens hoogconjunctuur.

Bereikbaarheid is per definitie tweezijdig en kan regio's ook leegtrekken. Het voorbeeld van het tweede is het plan voor een hogesnelheidstrein tussen Groningen en Amsterdam. Het idee is dat de bereikbaarheid van Groningen vanuit de Randstad verbetert en daarmee het vestigingsklimaat in Groningen. Maar er kan ook bedrijvigheid van Groningen naar Amsterdam verschuiven. Op Europees niveau is het 'leegtrekken' van een regio waarneembaar bij de ruimtelijke concentratie van de internationale financiële dienstverlening en kunstmarkt in Londen (denk aan Sotheby's). De goede onderlinge bereikbaarheid van Amsterdam en Londen zorgt dat het gemakkelijk is voor marktpartijen om naar Londen te verhuizen. Voor het verband tussen economie en luchtvaart blijkt de context van economische activiteiten ook relevant.

## Luchtvaart structureel minder rendabel

KADER 1

De Nederlandse luchtvaart heeft sinds midden jaren negentig, toen de luchtvaart door Europees beleid werd geliberaliseerd, last van vier factoren die de sector minder rendabel maken. Ten eerste groeit de sector, zeker de laatste tien jaar, hoofdzakelijk door het lowcosttoerisme. Het aandeel zakelijke reizigers loopt al jaren terug. Ten tweede wordt de sector steeds meer geconfronteerd met de negatieve externe effecten van vliegbewegingen. Ten derde wordt de rol van de Nederlandse overheid op de zeer concurrerende markt steeds belangrijker. En als laatste factor heeft Nederland een te kleine thuishmarkt, waardoor KLM de zeer concurrerende markt wordt opgeduwd.

### **Minder zakelijke reizigers**

Het perspectief van de luchtvaart is echter sinds de ontwikkeling van dit mainportbeleid, in de late jaren tachtig van de vorige eeuw, 180 graden gedraaid. De groei van de Nederlandse luchtvaart in de afgelopen tien jaar is gestimuleerd door de opkomst van lowcosttoerisme. Absoluut gezien is het aantal passagiers dat voor zakelijke doeleinden reist, in het afgelopen decennium nauwelijks gestegen. Inmiddels gaat nog maar een derde van het aantal passagiers voor zaken of werk op reis. Het bestemmingsnetwerk komt zo hoofdzakelijk ten goede aan het niet-zakelijke verkeer voor vakantie en familie- en vriendenbezoek. Bovendien is twee derde van de reizigers woonachtig in het buitenland, van wie de helft transferverkeer betreft. Het overgrote deel van de financiële steun voor de luchtvaart komt dus ten goede aan het niet-zakelijke verkeer. De relatie met het vestigingsklimaat is hierdoor niet duidelijk.

### **Negatieve externe effecten**

De luchtvaart veroorzaakt negatieve externe effecten in de vorm van ruimtebe-

slag, geluidsoverlast en luchtvervuiling. Er is steeds meer discussie over de mate waarin vliegen nu maatschappelijk ontmoedigd dient te worden, of belast moet worden om de negatieve externe effecten te kunnen beperken.

### **Nationale overheid vergroot aanbod**

Voordat de coronacrisis uitbrak was, zelfs na een lang aanhoudende hoogconjunctuur, de financiële positie van AF-KLM al zwak. Verschillende factoren spelen daarbij een rol. De forse concurrentie van de internationale luchtvaart, ondersteuning door nationale en regionale overheden en het ontbreken van technologisch voordeel, hebben het aanbod vergroot en ertoe geleid dat er met luchtvaart nauwelijks overwinst gemaakt kan worden. Overheidsbemoediging op nationaal niveau leidt ertoe dat alle maatschappijen, ook de commerciële, met prijsdruk te maken hebben. Overheidssteun versterkt paradoxaal genoeg de prijsdruk, hetgeen weer meer overheidssteun uitlokt. De essentie van de paradox is echter dat de luchtvaartmarkt concurrerend genoeg is om in de vraag te voorzien. De vraag is in hoeverre de overheid onmisbaar is om de sector rendabel en concurrerend te houden.

### **Nederland te kleine thuishmarkt**

KLM heeft een relatief grote schaal ten opzichte van haar thuishmarkt. KLM houdt de positie op de internationale markt vast door middel van een uitermate concurrerende marktstrategie, gericht op het aantrekken van passagiers voor intercontinentale vluchten die de marktvraag in Nederland ver overstijgt. Schiphol en KLM kunnen in zo'n markt deze transferfunctie slechts overeind houden door de garantie van Air France en de Franse staat. Dit is voor Nederland een kwetsbare positie.

### *Vraag overheerst in grootstedelijke regio's*

Het verband tussen luchtvaart en economie blijkt te worden bepaald door de kenmerken van de regio. Evenals andere auteurs onderzochten Brueckner (2003), InterVistas (2015) en Bilotkach (2015) een relatie die werd afgeleid van het algehele samenstel van luchthavens en de bijbehorende regio's. De uitkomst is dan een gemiddelde voor alle luchthavens, met een impliciete aanname van een identieke relatie voor alle luchthavens.

Door rekening te houden met de kenmerken van regio's is op Europese schaal aangetoond dat in perifere regio's een luchthaven er zeker toe doet voor de regionale economie. Daar leidt de aanwezigheid van een luchthaven tot meer economische activiteit. In grootstedelijke gebieden ligt dat andersom. Daar vraagt economische activiteit om een luchthaven (Mukkala en Tervo, 2013). Deze conclusie stemt overeen met de uitkomsten van onderzoek in opdracht van de Europese Commissie (ESPON, 2013).

Deze uitkomsten worden bevestigd door Van De Vijver et al. (2016) die concluderen dat, in ontwikkelde grootstedelijke regio's, een verbeterde bereikbaarheid door de lucht slechts marginale winst qua werkgelegenheid oplevert. Ze vinden positieve effecten van luchthavens in Spaanse en Zuid-Franse regio's, en schrijven deze toe aan toerisme en de komst van de lowcostcarriers. Daarnaast concluderen de auteurs dat de invloed van de luchtvaart op de werkgelegenheid geprononceerder is dan de invloed van werkgelegenheid op luchtvaart, hoewel die laatste relatie wel voor sommige regio's is gevonden. Tot slot: de invloed van luchtvervoer lijkt sterker te zijn op de dienstensector dan op de industrie.

Deze bevindingen leiden ertoe dat het beleid gericht op de aanbodkant van de luchtvaart – waar traditioneel naar wordt gekeken – moet worden vervangen door een vraaggestuurd beleid.

### **Lessen voor vraaggestuurd beleid**

Deze nieuwe inzichten kunnen resulteren in lessen voor het te voeren beleid.

### *Laissez-faire is overkomelijk*

De eerste les is dat zowel de zeer concurrerende luchtvaartmarkt als de wetenschap dat in grootstedelijke regio's de vraagzijde domineert in de relatie tussen economie en luchtvaart, de mogelijkheid biedt tot een minder omvangrijke steunoperatie en een minder actieve nationale overheid.

Het verdwijnen van een flagcarrier of een hub kan weliswaar een negatieve schok geven in het daaropvolgende jaar, maar feit is dat daarna de economische groei in de regio rondom de luchthaven zal herstellen. De gevolgen zijn dus te overzien. De luchtvaart keert terug naar het niveau dat in overeenstemming is met de vraag. Grootstedelijke regio's kunnen de schok van het verlies als hub of flagcarrier absorberen. De aantrekkingskracht van Amsterdam, met haar Rijksmuseum en haar universiteiten, verdwijnt niet en net zo min zal de consumentenvraag om te reizen naar Amsterdam verdwijnen. Benadrukt moet worden dat Parijs en Londen – met hun belangrijke luchthavens – de werkelijke centra in Europa zijn van multinationale hoofdkantoren en hoogwaardige zakelijke diensten. Maar steden als Wenen,

Brussel en Genève laten zien dat je ook zonder mainport belangrijke internationale organisaties onderdak kan bieden. De markt voor luchtvaart bedient de vraag efficiënt en transparant.

Het transfer-netwerksysteem van KLM-Schiphol drijft op marginale kostenvoordelen om te ontsnappen aan de kleine thuismarkt. Indien de politiek desondanks aanneemt dat luchtvaart zo waardevol is voor de nationale economie, dan is het de vraag waarom de markt niet voor dat belang betaalt. De exploitatie en de balans van AF-KLM waren, na vijf economisch gunstige jaren, in 2019 nog altijd fragiel – waarschijnlijk mede als gevolg van overaanbod. Dat geeft te denken over de betaalbaarheid van het transfer-netwerksysteem. Het is veelzeggend dat rentabiliteit in de ontwerp-Luchtvaartnota *Verantwoord vliegen naar 2050* (IenW, 2020) geen enkele aandacht krijgt.

### *De stad is de welvaart*

De tweede les is dat de werkelijke bron van welvaart ligt in het functioneren van de grote steden zelf. Dat gaat dan om agglomeratie- en urbanisatievoordelen, goed openbaar vervoer, vertrouwen, nabijheid, kennis, een betrouwbare overheid, geschoold personeel, leefbaarheid, kunst en cultuur, en allerlei spill-overs. Deze waardevolle factoren bepalen het herstellervermogen na schokken in de regionale economieën. Het fiscaal gunstige regime van Nederland en de omvang van de steun aan de luchtvaart doen dat niet.

### **Literatuur**

- Bilotkach, V. (2015) Are airports engines of economic development? A dynamic panel data approach. *Urban Studies*, 52(9), 1577–1593.
- Brueckner, J.K. (2003) Airline traffic and urban economic development. *Urban Studies*, 40(8), 1455–1469.
- ESPON (2013) *Airports as drivers of economic success in peripheral regions*. ESPON, Final Report, 28 maart. Te vinden op [www.espon.eu](http://www.espon.eu).
- Fernald, J.G. (1999) Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity. *American Economic Review*, 89(3), 619–638.
- IenW (2020) *Verantwoord vliegen naar 2050: ontwerp-Luchtvaartnota 2020–2050*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- InterVistas (2015) *Economic impact of European airports: a critical catalyst to economic growth*. InterVistas Consulting Ltd. Te vinden op [www.intervistas.com](http://www.intervistas.com).
- Lieshout, R. en T. Boonekamp (2019) *Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk*. SEO-rapport, 2019-71.
- Manshanden, W.J.J. (2019) *Manna to heaven: oorzaak en gevolg in de relatie luchthaven en economie*. NEO, Working Paper, 3.
- Mukkala, K. en H. Tervo (2013) Air transportation and regional growth: which way does the causality run? *Environment and Planning, A*, 45(6), 1508–1520.
- Rijksoverheid (2020) *Steunmaatregelen KLM*. Kamerbrief, 2020-000108071, 26 juni. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- SEO (2019) *Airport industry connectivity report 2019*. SEO-rapport, in opdracht van ACI-Europe. Te vinden op [www.aci-europe.org](http://www.aci-europe.org).
- Van De Vijver, E., B. Derudder en F. Witlox (2016) Air passenger transport and regional development: cause and effect in Europe. *Promet-Traffic & Transportation*, 28(2), 143–154.