

Drie mainportsystemen voor de Nederlandse luchtvaart

Auteur(s):

Rietveld, P.

*Hoogleraar vervoerseconomie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4113, pagina 537, 2 juli 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

verkeer, vervoer, infrastructuur

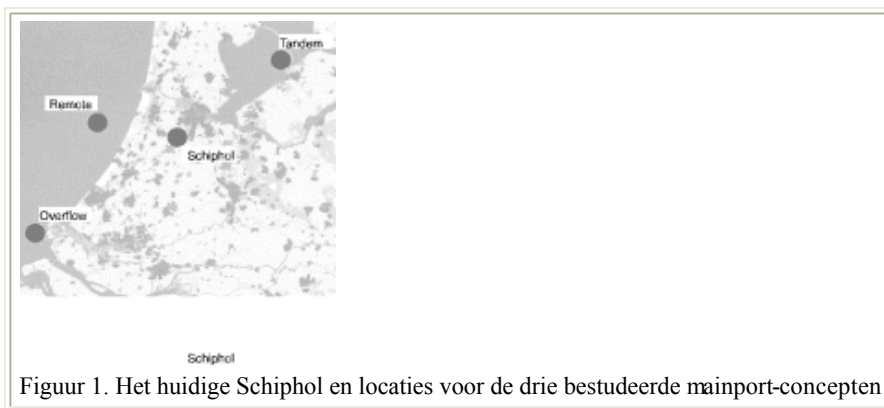
Schiphol heeft een studie laten uitvoeren naar drie mogelijke 'mainportsystemen', zeg maar een tweede luchthaven. De verschillende systemen worden helder weergegeven, maar helaas blijft de vraag naar de rentabiliteit buiten beeld.

Onlangs verscheen de studie *Drie mainportsystemen; een verkenning van de mogelijkheden voor de groei van de luchtvaart in Nederland*, uitgevoerd in opdracht van (en gedeeltelijk door) de NV Luchthaven Schiphol. De studie is daarmee een nadere uitwerking van alternatieven die uit het project TNLI (Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur) naar voren kwamen ¹.

Daarbij is groei van de luchtvaart het uitgangspunt. De gehanteerde vraagstelling is: stel wij willen in Nederland faciliteiten bieden voor 80 miljoen passagiers en 7 miljoen ton per jaar hoe zouden we dat dan kunnen organiseren. De studie beschrijft drie manieren om in Nederland die groei te accommoderen. Krimpscenario's zijn buiten beschouwing gelaten. In dit artikel geef ik een korte beschrijving van de drie concepten en een reactie vanuit een economisch perspectief.

Het remote concept

In dit concept komt er een nieuwe luchthaven ruim 10 km voor de kust, tussen Zandvoort en Noordwijk (zie [figuur 1](#) voor een globale aanduiding van de locaties). Essentieel is dat deze luchthaven alleen via Schiphol bereikt kan worden. Alle werkenden, passagiers en goederen voor het luchthaveneiland reizen via Schiphol, met een speciale, bij voorkeur ondergrondse verbinding. Hierdoor is het luchthaveneiland een volledig geïntegreerd onderdeel van luchthaven Schiphol, vergelijkbaar met een willekeurige terminal, maar dan veel groter en natuurlijk ook met een langere reistijd. Wat schaal betreft zijn Schiphol en de extra luchthaven op lange termijn vergelijkbaar.



Figuur 1. Het huidige Schiphol en locaties voor de drie bestudeerde mainport-concepten

Essentieel voor het remote concept is dat de twee luchthavens niet ver van elkaar kunnen liggen omdat anders de interne reistijd te hoog wordt. De studie meldt dat de snelste verbindingsvariant (magneet/zwefel-techniek) de 30 km in 15 minuten kan volbrengen. Conventionele varianten doen er iets langer over.

Het tandem concept

Bij het tandem concept is sprake van een grote, 'zelfstandige' extra luchthaven, met een volwaardige landzijdige ontsluiting. Een snelle en frequente shuttle met Schiphol moet overstappen van de ene naar de andere luchthaven goed mogelijk maken. Om de afstand tot Schiphol niet te groot te maken, is in de studie gekozen voor een luchthaven in het Markermeer niet ver van Lelystad. Voor de verplaatsing wordt gerekend op 20-30 minuten, afhankelijk van de gekozen techniek.

Het overflow concept

De kern van het overflow concept is dat Schiphol zijn hub-functie behoudt en dat de nieuwe luchthaven slechts dient voor het

vervoeren van luchtvracht en van passagiers die niet hub-gebonden zijn (charters). Wat locatie betreft zijn er nu meer mogelijkheden dan bij de bovengenoemde concepten. In de studie is gekozen voor de Maasvlakte. Omdat Schiphol in dit concept de 'draaischijf' blijft, is ook onderdeel van dit concept dat Schiphols capaciteit vergroot wordt.

Belang voor de economie

De studie bevat schattingen van de benodigde investeringsbedragen. Bij het remote en tandem concept komt men uit op circa *f* 23 miljard (+ *f* 3 a 4 miljard als zou worden gekozen voor een magneetbaan in plaats van een railverbinding met Schiphol). Het overflow concept is met *f* 14 miljard beduidend goedkoper. Aan de economische kant van het geheel wordt verder betrekkelijk weinig aandacht besteed. Uitgaande van circa 85.000 arbeidsplaatsen die nu aan Schiphol toe te schrijven zijn, noemt het rapport 145.000 tot 190.000 arbeidsplaatsen op basis van 80 miljoen passagiers en 7 miljoen ton vracht per jaar. De veronderstelling is dat het daarbij nauwelijks uitmaakt voor welk van de drie mainport concepten gekozen wordt. De ruimtelijke verdeling zal natuurlijk wel enigszins verschillen. In het geval van het remote concept zijn de effecten sterk geconcentreerd in de Schiphol-regio. De grootste bijdrage aan werkgelegenheid buiten de Randstad wordt verwacht bij een tweede luchthaven in het Markermeer. De vraag of het verantwoord is om deze grote bedragen te investeren in de luchthaveninfrastructuur komt niet aan de orde.

Internationale bereikbaarheid

Ook in deze bespreking zal de rentabiliteitsvraag niet uitputtend behandeld worden, maar er valt wel iets over te zeggen. Een gewichtige economische reden om als Nederland te investeren in luchthaveninfrastructuur is het belang van internationale bereikbaarheid. Bereikbaarheid via luchthavens wordt door internationaal georiënteerde ondernemingen momenteel als een belangrijke vestigingsplaatsfactor gezien². De kwaliteit van deze bereikbaarheid varieert nogal voor verschillende regio's in Europa, doordat het luchtvaartstelsel een grofmazige structuur kent en er grote verschillen zijn in omvang en geleverde diensten van luchthavens. Men mag echter verwachten dat deze verschillen gaan verminderen. De groei in het aantal passagiers zal leiden tot hogere frequenties en die hebben vooral een gunstig effect voor lucht- havens waar de frequenties nu laag zijn, dat wil zeggen in de regio's met kleinere luchthavens. Als er al tien vliegtuigen van A naar B vliegen leidt een elfde vlucht tot weinig extra voordeel, vergeleken met de situatie dat het aantal vluchten toeneemt van een naar twee. Verder zal door een voortgaande groei van de vraag naar luchtverkeer de mogelijkheid van directe vluchten tussen niet-hub luchthavens toenemen, en zal de ontsluiting van diverse regio's verbeteren als deze een hsl-verbinding met grote luchthavens krijgen.

Het beeld voor de komende decennia is dus een toenemende homogenisering van de bereikbaarheid via het luchtvaartstelsel in West-Europa. De pendant hiervan is een afnemend belang van de luchtvaart-bereikbaarheid als vestigingsplaatsfactor. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met die van het wegennet: naarmate het net van autosnelwegen een fijnmaziger structuur kreeg verminderde het belang van de snelwegbereikbaarheid als locatiefactor.

De markt voor luchthavens

Een belangrijke vraag is hoe de luchtvaartmaatschappijen zullen reageren op de mogelijkheden die geboden worden door deze nieuwe concepten. Dit criterium is onderbelicht gebleven in de studie. Zo wordt ervan uitgegaan dat KLM in het tandem en remote concept gebruik zal gaan maken van de nieuwe luchthaven. Maar is dat voor KLM wel aantrekkelijk, als de andere maatschappijen op Schiphol blijven vliegen? Voor de (meeste) opstappers is de nieuwe luchthaven minder gunstig gelegen. Dat betekent dus een concurrentienadeel voor de KLM³.

In dit verband valt het ook op dat in de studie weinig aandacht wordt geschonken aan de herkomst van de passagiers. Aangezien Schiphol - afgezien van zijn functie als overstapluchthaven - zijn passagiers vooral ziet komen uit de Randstad, is een luchthaven in het Markermeer qua locatie duidelijk in het nadeel ten opzichte van het huidige Schiphol. Hoe mooi centraal vanuit Nederlands perspectief een luchthaven bij Lelystad ook mag liggen, zolang zo'n luchthaven moet concurreren met de naar alle kanten zeer goed ontsloten luchthaven Schiphol, zal een grote meerderheid een voorkeur hebben voor Schiphol als opstapplaats. Daarmee belanden we op een ander onderbelicht thema: de concurrentie tussen luchthavens.

Concurrentie tussen luchthavens?

Tussen de luchthavens in diverse landen bestaat concurrentie. Schiphol tracht bijvoorbeeld door lage tarieven veel overstappende passagiers via Schiphol te laten reizen⁴. Ook vindt er concurrentie plaats bij de kwaliteit van de voorzieningen van luchthavens, de bereikbaarheid aan landzijde, parkeervoorzieningen, enz. Momenteel is er binnen Nederland nauwelijks concurrentie, maar hoe zal dat gaan bij een tweede luchthaven?

Bij het remote concept is duidelijk sprake van een luchthaven die onderdeel is van de luchthaven Schiphol, concurrentie zal hier geen rol spelen, aangezien alles in een hand blijft. Bij het overflow en tandem concept is zo'n betrokkenheid van Schiphol echter niet noodzakelijk en is het denkbaar dat deze door een aparte onderneming worden geëxploiteerd⁵.

Toch kent concurrentie zijn beperkingen. Deze hebben onder meer te maken met milieu (voorkomen dient te worden dat concurrentie leidt tot versoepeling van lokale milieunormen), en met het netwerk-karakter van de geproduceerde diensten. Luchthavens die dicht bij elkaar liggen zijn zowel complementair (ze bieden een overstapmogelijkheid van de ene luchthaven naar de andere) als substituten (ze mikken op ongeveer dezelfde groep opstappers). Levering van complementaire diensten door een bedrijf levert een hoger consumentensurplus op en hogere winsten, vergeleken met levering door concurrerende aanbieders⁶. Dat komt doordat een geïntegreerde onderneming er in de prijszetting rekening mee houdt dat een hogere prijs voor het ene goed een lagere vraag voor het andere goed impliceert, wat ongunstig is voor de winst van de onderneming.

Concurrentie tussen luchthavens verdient meer aandacht dan het tot nu toe heeft gekregen. Wanneer Nederland in het overflow concept of tandem concept twee onafhankelijk opererende luchthavens zou hebben⁷, is duidelijk dat de beoogde taakverdeling niet vanzelf gerealiseerd wordt. Zolang bijvoorbeeld in het overflow concept de capaciteit het toelaat zal de nieuwe luchthaven zich natuurlijk niet

willen beperken tot vracht en charters. Daarmee kan Schiphol concurrentie worden aangedaan.

Een tweede luchthaven, waarom eigenlijk?

Een opvallend onderdeel van de studie is dat het niet zo veel lijkt te kosten om op Schiphol tot een ruimtelijke herinrichting te komen waardoor met twee paar parallelle banen lokale milieunormen kunnen worden geeerbiedigd terwijl tegelijkertijd een capaciteit van zo'n 60 miljoen passagiers wordt bereikt. Dit houdt in dat de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan kunnen vervallen. In de plaats daarvan komt er een tweede parallelle Kaagbaan. Het resultaat is een vierbanige luchthaven; een daarvan is de nog aan te leggen 'vijfde baan'.

We raken hier aan een belangrijk aspect. Luchthavens worden gekenmerkt door schaalvoordelen van verschillende aard. Allereerst zijn er kosten-schaalvoordelen: in grote luchthavens kosten de diensten per eenheid product minder. Daarnaast zijn er schaalvoordelen voor de kwaliteit (een grote luchthaven biedt meer overstapmogelijkheden dan twee middelgrote luchthavens). Hoe men de zaken ook organiseert, er zal bij twee middelgrote luchthavens die bij elkaar in de buurt liggen altijd veel behoefte zijn aan onderlinge uitwisseling en dat betekent extra kosten en tijdverlies. Tenslotte is er een milieuschaalvoordeel. De lokale milieunadelen van twee middelgrote luchthavens zijn groter dan van een grote luchthaven. Zo is bij een grote luchthaven de zone binnen een bepaald kritiek geluidscontour kleiner dan de totale oppervlakte binnen de contouren van twee middelgrote vliegvelden die samen een even groot volume verwerken als de grote luchthaven. Spreiding van milieunadelen is dus in het algemeen niet alleen duur, maar per saldo ook minder goed voor het milieu.

De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat we een homogene omgeving veronderstellen. Bij een combinatie van Schiphol met een luchthaven in water kan de lokale overlast wel degelijk minder zijn dan bij een in omvang verdubbeld Schiphol. Maar daar staan wel erg hoge aanlegkosten tegenover. De schaalvoordelen komen het meest tot hun recht wanneer gekozen wordt voor een grote luchthaven en daarmee is zo'n alternatief al snel in het voordeel ten opzichte van andere mainportsystemen.

Met de herinrichting wordt overigens wel een capaciteit bereikt die ver ligt boven de volumegrenzen die in de PKB Schiphol en omgeving zijn gesteld (44 miljoen passagiers en 3.3 miljoen ton vracht per jaar). Gezien het nogal willekeurige karakter van deze volumegrens is er reden om deze in het kader van de huidige discussies niet als onveranderlijk te beschouwen.

Besluit

Een definitief oordeel over de drie gepresenteerde mainportsystemen kan nog niet gegeven worden; ook de Schiphol-studie doet dat niet. Daarvoor is de batenkant nog te onduidelijk en is het perspectief van de gebruiker onvoldoende uitgewerkt. Ook de onzekerheden zijn nog niet systematisch in beeld gebracht, en er zijn meer alternatieven te bedenken. Het is overigens plausibel dat het belang van een goede bereikbaarheid via het luchtvaartstelsel als locatiefactor van bedrijven in relatieve zin zal afnemen. Dat vraagt om een kritische analyse van de economische baten van investeringen in het luchtvaartstelsel. Bezien we de investeringskosten, dan valt op dat het overflow concept relatief gunstig scoort. Hetzelfde geldt als we letten op de diverse schaalvoordelen die bij luchthavens een rol spelen.

Voor alle drie de concepten geldt dat ze gebaseerd zijn op een forse groei van de luchtvaart. Deze is de afgelopen periode inderdaad heel dynamisch geweest, maar gaat ook gepaard met forse mondiale milieu-effecten. Er is daarom alle reden om via prijsbeleid (kerosineaccijns, btw op vliegtuigtickets) het vliegen duurder te maken zodat de vraag wordt afgeremd en de ontwikkeling van een milieuvriendelijker luchtvaartstelsel wordt bevorderd. Ook het gebruik van op internationaal niveau verhandelbare landingsquota verdient overweging. Wanneer dit beleid van de grond komt zal dit een dempend effect hebben op de verwachte groei van vervoerde volumes, maar daarnaast zal zeker ook sprake zijn van technologische en organisatorische veranderingen met een gunstig milieueffect. Ze maken het denken over uitbreiding van de luchthavencapaciteit in Nederland echter niet overbodig

1 *Perspectievennota Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart? Dialoog over de toekomst van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur*, Sdu, Den Haag, 1997.

2 Zie bijvoorbeeld F.R. Bruinsma en P. Rietveld, The accessibility of European cities, theoretical framework and comparison of approaches, Tinbergen Institute Discussion Paper, 96-99/5, te verschijnen in *Environment and Planning*, 1997.

3 De Schipholstudie laat op dit punt voor het tandem concept inderdaad enige twijfel doorklinken (blz. 16).

4 Aangezien deze tarieven in het vliegticket zijn opgenomen blijven zij onzichtbaar en gaat het dus meer om het binden van luchtvaartmaatschappijen. In het geval van Schiphol profiteert vooral de KLM daarvan.

5 Zoals aangegeven door R. Doganis, *The airport business*, Routledge, Londen, 1992, zijn de meeste luchthavens in de wereld eigendom van centrale of lokale overheden en worden ze ook door deze overheden geëxploiteerd. In veel landen komen luchthavenbedrijven nu echter op grotere afstand van de overheid te staan. Daardoor zal concurrentie tussen luchthavens belangrijker worden.

6 Zie N. Economides en S.C. Salop, Competition and integration among complements, and network market structure, *Journal of Industrial Economics*, 1992, blz. 105-123.

7 Merk op dat in de gehanteerde terminologie van 'overflow' en 'tandem' steeds een zekere Schiphol afhankelijkheid wordt geïmpliceerd.