

# Luchtvaartbeleid: economische principes versus politiek discours

Eddy van de Voorde  
Universiteit Antwerpen<sup>1</sup>

---

## 1. Inleiding

Gedurende de afgelopen maanden is de luchtvaartsector in heel veel landen centraal komen te staan in zowat elk debat over de milieuproblematiek. Dat geeft dan een discussie gekoppeld aan de forse toename van het luchtvervoer, de bijhorende geluidsoverlast en uitstoot van fijnstof en CO<sub>2</sub>, het potentieel conflict met omgeving en klimaatbeleid. Vrij snel werd door 'politieke recuperatie' de milieudiscussie ook een politieke discussie, zeker in tijden van verkiezingen.

In een interessant opiniestuk in dit themanummer van TVW gaan Lianne van Duinen en Bart Swanenvleugel, beiden verbonden aan het Secretariaat Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, dieper in op een nieuw perspectief op de (Nederlandse) luchtvaart (Van Duinen en Swanenvleugel, 2019), zoals ook naar voor gebracht door de Rli in het advies 'Luchtvaartbeleid: een andere aanvliegroute'. Uitgangspunt is het idee om de bijzondere positie van de luchtvaart in het nationale beleid af te bouwen. Terecht wordt daarbij aangegeven dat de Nederlandse luchtvaart in een internationale omgeving opereert, en dat wijzigingen van de spelregels bij voorkeur in EU- en internationaal verband moeten gebeuren, met een pleidooi voor een lange termijn perspectief en een voldoende lange overgangperiode.

In wat volgt wordt nagegaan in welke mate de in deze nota voorgestelde argumentatie rond het nieuwe perspectief op de Nederlandse luchtvaart aansluit bij de realiteit van de luchtvaart. Of gaat het eerder om een 'politiek discours' waarbij de principes van de economie niet steeds worden gerespecteerd?

## 2. Het luchtvaartdebat in perspectief

Het feit dat door het Rli wordt vooropgesteld dat de luchtvaart meer als een gewone bedrijfstak moet worden beschouwd, is vreemd (Van Duinen en Swanenvleugel, 2019). Op elke bedrijfstak of sector moeten dezelfde economische principes worden toegepast. De verwijzing naar onder andere het Verdrag van Chicago (1944) en het verbod om accijns op brandstof te heffen, is geen voldoende argument. Dat Verdrag kan worden behandeld en eventueel gewijzigd op het niveau van de Verenigde Naties, en er zijn trouwens voldoende andere instrumenten om in de luchtvaartsector in te grijpen.

Want laat ons duidelijk wezen: met het na te streven doel is iedereen het ongetwijfeld eens. De internationale luchtvaartsector zal zich, net zoals alle andere economische sectoren, moeten

---

<sup>1</sup> Professor, Dept. Transport en Ruimtelijke Economie, Universiteit Antwerpen, E: [eddy.vandevoorde@uantwerpen.be](mailto:eddy.vandevoorde@uantwerpen.be)

inspannen om de negatieve externe gevolgen weg te werken. Die luchtvaartsector neemt reeds maatregelen, gaande van gedifferentieerde landingsrechten in functie van het type vliegtuig tot het toepassen van 'peak-load pricing'. Maar die reeds bestaande maatregelen worden terecht als niet voldoende beschouwd. Maar één zaak moet duidelijk zijn: wat geldt voor de luchtvaartsector, moet ook gelden voor andere (vervoer)modi, zelfs voor andere economische activiteiten. Laat dat nu net niet of onvoldoende het geval zijn: in het recente debat wordt nergens een opening gemaakt richting maritiem vervoer, richting havengebonden activiteiten, richting goederenvervoer per spoor en ook niet richting openbaar vervoer. Nochtans genereren die activiteiten ook externe kosten die in het beste geval slechts gedeeltelijk worden geïnternaliseerd en dus doorgerekend aan de klanten-gebruikers.

Op die manier krijgt heel de discussie rond het Nederlands luchtvaartbeleid een karakter van 'l'histoire se répète', waarbij in het geval van het Rli-advies een hele reeks aanbevelingen worden geformuleerd. Typische voorbeelden vormen het sturen van het luchtvaartbeleid op grenswaarden voor de luchtvaart en niet op vliegtuigbewegingen, het periodiek aanpassen van die grenswaarden, het heroverwegen van het concept 'netwerkkwaliteit' binnen de sturing op internationale bereikbaarheid. Bij dit laatste valt op dat voor de Raad het niet altijd duidelijk lijkt te zijn welke actor welke beslissingen neemt. Schiphol heeft ontegensprekelijk een belangrijke hub-functie. Dat wordt gefaciliteerd door de uitbater van Schiphol, maar het al dan niet succesvol zijn is in eerste instantie afhankelijk van het succesvol zijn van de strategie van de home-carrier, in casu KLM (goed voor 50% van alle vluchten vanaf Schiphol). Het is de luchtvaartmaatschappij die bij het optimaliseren van zijn operaties mikt op een ideale mix tussen oorsprong-bestemmingsreizigers en transitreizigers, vaak in functie van de samenstelling van de beschikbare vloot. Uiteindelijk wordt deze strategie ook gevolgd bij andere sectoren, cf. de grote maritieme containerrederijen die opereren met een mix aan bestemmingscontainers en transitcontainers. Een havenautoriteit kan daar enkel kennis van nemen.

Maar komen de aanbevelingen van de Raad niet neer op een vorm van (her)regulering? Blijft de geschiedenis zich dan herhalen? Dat heeft vooral te maken met de achterliggende doelstellingen van overheden, op alle niveaus. Zoals in het verleden wordt ook nu nog de vervoersector door overheden gebruikt en soms misbruikt voor het realiseren van doelstellingen buiten dat vervoer. Dan gaat het vaak over het stimuleren van economische groei, het voeren van een regionale politiek, het realiseren van sociale doelstellingen (Blauwens, De Baere en Van de Voorde, 2016). In dit geval van het Nederlands luchtvaartbeleid lijkt dat niet anders. Het stimuleren van netwerkkwaliteit is immers gericht op het versterken van de eigen concurrentiekracht. Men gaat daar heel ver in, als men het expliciet heeft over welke verbindingen het meest waardevol zijn voor Nederland en welke de grootste toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse welvaart.

Correct is vanzelfsprekend de eis dat binnen de luchtvaartsector de vervuiler betaalt voor de negatieve effecten die hij/zij veroorzaakt. Daarbij stelt zich een dubbel probleem. In eerste instantie moeten alle externe kosten worden vastgelegd en becijferd. Vervolgens dient te worden bepaald hoe die externe kosten worden geïnternaliseerd en dus doorgerekend aan de vervuiler, bij voorbeeld via taksen op vliegtuigtickets, hogere landingsrechten en/of hogere accijnzen op brandstof. Die methodes bestaan en zijn perfect toepasbaar (Blauwens, De Baere en Van de Voorde, 2016). Eigenaardig is dan ook de vermelding dat die heffingen voldoende hoog moeten zijn zodat ze invloed hebben op het passagiersgedrag. 'Voldoende hoog' is politiek taalgebruik dat moet worden vervangen door 'de correcte heffing corresponderend met de externe effecten'. De volgende vraag is dan of men voldoende kennis heeft van de prijselasticiteiten. Men lijkt daaraan te twijfelen, want in hetzelfde document wordt aansluitend gewezen op de noodzaak op het aanspreken van de reiziger op zijn/haar gedrag. Van betutteling gesproken!

De enige correcte houding is dus de gebruiker in brede zin van het woord, van individuele reiziger tot eigenaar van luchtvracht, de correcte prijs aan te rekenen. Die correcte prijs is dan 'all inclusive', d.w.z. met een volledige internalisering van alle externe kosten. Met aanrekening van die correcte prijs kan die gebruiker dan zelf wel beslissen welke keuze te maken, gaande van al dan niet te reizen tot de keuze van de vervoermodus.

### 3. Ter afsluiting

De vraag die hier werd behandeld is of er door de Rli een nieuw perspectief op de luchtvaart naar voor werd gebracht. Het antwoord op deze vraag is dubbel. Het afbouwen van een bijzondere positie van de luchtvaart voor zover die er (nog) is, lijkt aanvaardbaar. Er is geen enkele reden om welke vervoermodus dan ook een speciale behandeling te geven, laat staan enige behandeling waaruit oneerlijke competitiviteitsvoordelen kunnen worden gehaald.

Maar tegelijkertijd is er ook geen nood aan enige vorm van (her)regulering van diezelfde luchtvaartsector. Laat wel voor iedereen de correcte economische principes gelden, in dit geval het volledig internaliseren en doorrekenen van alle externe kosten. De beslissing van eind 2016 om binnen de Verenigde Naties te komen tot een internationaal prijsmechanisme voor luchtvaartemissies, kan een belangrijke stap worden. In de sector van het vervoer geldt deze regel dan voor alle vervoermodi, van zeescheepvaart tot openbaar vervoer. Maar hetzelfde principe moet gelden voor alle andere economische activiteiten, bij voorbeeld op het vlak van productie. Men moet dan wel beseffen dat de toekomstige economie er anders zal uitzien, ongetwijfeld met minder productie en minder vervoer. Het toepassen van economische principes heeft dus ongetwijfeld belangrijke gevolgen. Misschien moet daarom worden geopteerd voor de weg van de geleidelijkheid, in het kader van internationale samenwerking, om geen te grote economische schokken te veroorzaken.

Vervoerbeleid, inclusief luchtvaartbeleid, laten afhangen van 'de straat' (lees: betogingen en/of 'hypes of the day') heeft nooit veel opgeleverd. Men blijft in de oude denkpatronen steken. De geschiedenis blijft zich dan herhalen, ook in het politieke discours dat wordt gevolgd. Men blijft meer tijd steken in de politieke recuperatie van dit soort zaken, en heeft geen of onvoldoende oog voor de oplossing die nochtans heel eenvoudig is: het aanrekenen van de correcte prijs. De toekomstige rol van de overheid kan zich dan toespitsen op het vastleggen van de correcte heffing ter internalisering van die externe kosten. Daar zijn databanken voor nodig, en instrumenten die het effect van ingrepen kunnen simuleren.

### Referenties

Blauwens, G., De Baere, P. en Van de Voorde, E. (2016) *Transport Economics*, De Boeck Publishing Company, Antwerp.

Van Duinen, L. en Swanenvleugel, B. (2019) Beschouw de luchtvaart meer als normale bedrijfstak, *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 55 (3: opinie), pp. 4-10