

Reactie op beantwoording schriftelijk overleg  
Second Opinion MKBA Verkennende Beleidsalternatieven  
Luchtvaart d.d. 18 december 2019 en  
Nota van Antwoord d.d. 9 december 2019

L. Bus (Leobus.nl)

W. Manshanden (NEO Observatory)

Rotterdam, 30 januari 2020

## Reactie op beantwoording schriftelijke vragen over Second Opinion MKBA Verkennde Beleidsalternatieven Luchtvaart (18 december 2019)

Op 18 december 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat per brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gereageerd op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over de Second Opinion Verkennde MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart (2018).

In deze notitie reageren wij als opstellers van de Second Opinion op de reactie van de minister d.d. 18 december 2019. Als bijlage bij deze notitie is onze reactie opgenomen op de beantwoording (d.d. 9 december 2019) van de Kamervragen over de Nota van antwoord zienswijzen Wijziging Luchthavenbesluit Lelystad, die betrekking hebben op de Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn (2014).

Wij gaan ná de volgende sectie van deze notitie inhoudelijk én met de kennis van nu in op de reactie van de minister op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over de Second Opinion MKBA Verkennde Beleidsalternatieven Luchtvaart. De Kamervragen zijn op 26 september 2019 gesteld, de minister heeft haar reactie op 18 december 2019 naar de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.

### Proces

De minister heeft vóór 18 december 2019 al meerdere malen aangegeven dat de welvaart-economische onderbouwing van het luchthavenbesluit Lelystad Airport in 2014 gebaseerd is op de “Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn” uit 2008 en de “Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn” uit 2014. Of in 2020 besluitvorming omtrent Lelystad Airport al dan niet gebaseerd kan worden op actuele(re) welvaart-economische inzichten is aan de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

In onze second opinion op de mkba uit 2018 hebben we ook een vergelijking gemaakt met de mkba's uit 2008 en 2014. Daaruit bleek dat met andere aannames ten aanzien van de voornaamste welvaartseffecten het welvaartsaldo aanzienlijk kan verschillen en zelfs van teken kan veranderen. Een alternatief met een positief welvaartsaldo kan een negatief saldo geven en een alternatief met een negatief welvaartsaldo kan een positief saldo geven. Dit was voor enkele partijen in de Tweede Kamer reden om een verzoek bij de minister neer te leggen om CPB, PBL en/of KiM een reactie te laten geven op de second opinion. De minister geeft diverse redenen om hieraan nog geen gehoor te geven:

- Zij zal na raadpleging van KiM, CPB en PBL bekijken of de uitgangspunten en richtlijnen voor mkba's op het gebied van luchtvaart kunnen worden gespecificeerd.

---

<sup>1</sup> In verouderde kengetallen ziet de minister geen reden om een MKBA te actualiseren. Dat was echter in 2014 wel een van de redenen om de mkba uit 2008 te actualiseren.

- Er heeft t.a.v. de mkba uit 2018 geen toetsingstraject met CPB, PBL en KIM plaatsgevonden, omdat de Verkennende MKBA niet ten grondslag lag aan concrete beleidskeuzes.
- CPB, PBL en KiM zaten in de begeleidingsgroep van de mkba uit 2014, hebben toegezien op de toepassing van de toen geldende richtlijnen en hebben bijgedragen aan de kwaliteitsborging. Daarna is het traject van besluitvorming gestart over de openstelling van Lelystad Airport, inclusief het Luchthavenbesluit dat in 2015 is genomen.

De minister verwijst in de brief van 18 december 2019 naar een gesprek tussen de opstellers (Decisio & SEO) van de verkennende MKBA en de opstellers van de second opinion, waarbij vertegenwoordigers van haar ministerie aanwezig waren. Wij zijn door het ministerie gevraagd om op 26 augustus 2019 (d.w.z. een maand vóór het Schriftelijk Overleg) de resultaten van onze second opinion te bespreken en toe te lichten. Decisio was aanwezig bij deze toelichting, SEO niet. Twee medewerkers van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) waren ook uitgenodigd, maar beiden waren verhinderd. Door de afwezigheid van zowel SEO als KiM en de beperkte duur van de bespreking was het onzes inziens toen nog niet mogelijk om tot gezamenlijke bevindingen te komen met de opstellers van de verkennende MKBA te komen.

Op 11 november 2019 hebben wij in een e-mail aan de vertegenwoordigers van het ministerie van IenW nogmaals onze medewerking toegezegd om de gezamenlijke bevindingen op te stellen en te delen met de Kamer. Ook aan een eventuele reactie van CPB, PBL en/of KiM op onze second opinion hebben wij onze medewerking toegezegd. Op dit aanbod is door het ministerie niet ingegaan.

Tevens hebben wij aangeboden om tezamen met de opstellers van de MKBA Luchtvaart en CPB, PBL en/of KiM tot breed gedragen uitgangspunten voor een MKBA Luchtvaart te komen. In de beantwoording van onze e-mail gaf IenW op 12 november 2019 aan, dat nog niet bekend is hoe het vervolgtraject voor de richtlijnen voor mkba's op het gebied van luchtvaart er precies gaat uitzien. De door de minister beoogde toetsing door het CPB, PBL en KiM ligt echter nu op een tijdpad dat verder strekt dan de besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart.

### *Algemene vragen schriftelijk overleg*

De minister vermeldt in haar reactie van 18 december 2019 dat in 2014 als belangrijke conclusies zijn getrokken dat de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland een positief maatschappelijk saldo oplevert en de negatieve effecten van geluidhinder maatschappelijk-economisch gezien niet opwegen tegen de (regionaal-)economische voordelen en bereikbaarheidsvoordelen. We merken op dat met de informatie uit de mkba uit 2014 deze conclusie in onvoldoende mate onderbouwd kan worden. Daar hebben we drie redenen voor.

#### 1) MKBA 2008 en 2014 zijn quick scans, geen volwaardige mkba's

Wij merken ten eerste op dat de maatschappelijke kosten/baten analyses uit 2008 en 2014 zogenoemde quick scan mkba's zijn. In een quick scan mkba of mini mkba worden de welvaartseffecten op hoofdlijnen in kaart gebracht volgens het gedachtegoed van de MKBA-systematiek. De focus bij de kwantificering en moneterisering ligt in een quick scan mkba bij de voornaamste effecten, waarvoor aannames en veelal kengetallen worden gebruikt. Er zijn PM-posten

op belangrijke onderdelen die niet zijn ingevuld. Een quick scan mkba kan daarmee dienen als aanzet voor een nadere uitwerking in een volwaardige MKBA waarin een preciezere analyse wordt gemaakt. Daarom past nuance bij de getrokken conclusies ten aanzien van het saldo van maatschappelijke baten en kosten in de quick scan mkba's uit 2008 en 2014.

In onze second opinions op de mkba uit 2018 - waarbij we ook een vergelijking hebben gemaakt met de mkba's uit 2008 en 2014 – blijkt dat met andere aannames ten aanzien van de voornaamste welvaartseffecten het welvaartsaldo aanzienlijk kan verschillen en zelfs van teken kan veranderen. Een alternatief met een positief welvaartsaldo kan een negatief saldo geven en een alternatief met een negatief welvaartsaldo kan een positief saldo geven.

## 2) MKBA 2008 en 2014: Geen volledig zicht op toekomstscenario's en varianten

Ten tweede merken wij op dat – tegen de richtlijnen van destijds (en vandaag) – in de mkba uit 2008 met slechts één scenario voor de economische groei en de vraag naar luchtvaart is gerekend, terwijl in de mkba uit 2014 slechts één projectalternatief (openstelling van Lelystad Airport met een capaciteit van 45 duizend vliegtuigbewegingen) is onderscheiden. Volgens de mkba uit 2008 was het volledig accommoderen van de luchtvaart op Schiphol de gunstigste optie bezien vanuit alle maatschappelijke kosten en baten<sup>2</sup>, terwijl in de mkba uit 2014 dus slechts één spreidingsalternatief uit de mkba van 2008 is geactualiseerd. De opvatting van de minister “dat het accommoderen van de vluchten op Lelystad en Eindhoven het beste scoort van onderzochte spreidingsalternatieven,” kan derhalve niet onderbouwd worden met de mkba uit 2014.

## 3) Grote verschillen in uitkomsten MKBA 2008 en 2014

De derde opmerking betreft de grote verschillen in uitkomsten van het enig vergelijkbare alternatief (openstelling van Lelystad Airport) en het enig vergelijkbare scenario (basecase) in de mkba's uit 2008 en 2014. Het netto-exploitatieresultaat en de arbeidsmarkteffecten zijn in de mkba van 2014 kleiner dan in de mkba en de negatieve externe effecten zijn. Alleen de reistijdwinsten zijn aanzienlijk groter in de actualisatie van de mkba, waardoor het welvaartsaldo in de mkba uit 2014 groter is dan in de mkba uit 2008. In de mkba uit 2018 vormen ticketprijseffecten en schaarstewinsten een aanzienlijk deel van de positieve baten, deze posten ontbreken in de mkba's van 2008 en 2014. Dit – in combinatie met al dan niet invoeren van een vliegbelasting – kan ook van grote invloed zijn op de conclusies die getrokken kunnen worden uit de mkba's van 2008 en 2014.

### **Causaliteit en banenmotor**

Niet op zijn plaats onder het kopje reistijdwaardering reageert de minister ook op de stelling van de GroenLinks-fractie dat een groeiende economie zorgt voor een grotere vraag naar luchtreizen in plaats van andersom, en op het verzoek om deze stelling onafhankelijk te laten toetsen. De studie naar de actuele economische betekenis van Schiphol (wederom uitgevoerd door Decisio) concludeert dat er sprake is van een duidelijke relatie tussen de nationale en regionale economische groei en de groei van de luchtvaart op Schiphol, maar dat de causaliteit tussen deze twee ontwikkelingen is niet

---

<sup>2</sup> Er is destijds niet gekozen voor volledige accommodatie op Schiphol maar voor spreiding naar Eindhoven en Lelystad vanwege het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor meer dan 510.000 vluchten op Schiphol. Inmiddels mag Schiphol van het kabinet doorgroeien tot 540.000 vluchten en houdt de regering (nog) vast aan het openstellen van Lelystad Airport.

generiek vast te stellen. In generieke zin is het effect inderdaad minimaal. Wij merken op dat de wetenschap echter verder gaat: in ontwikkelde stedelijke regio's domineert het vraag-effect, in perifere regio's domineert het aanbod effect. Het saldo hiervan – alle luchthavens bij elkaar – levert om die reden een zeer beperkt generiek effect. Hierbij schrijft Decisio (2019, p.72) ook: “In brede zin is Schiphol vooral faciliterend: het voorziet in een vraag naar vliegverkeer die voor een groot deel afhangt van de nationale en mondiale economische groei.” In de samenvatting van de studie schrijft Decisio dat Schiphol “als zelfstandige ‘banenmotor’ geen doorslaggevende factor in de economische groei” heeft. Dit onderschrijft de stelling van GroenLinks.

### **Gevoeligheidsanalyses ontoereikend**

De minister wijst erop dat de opstellers van de Verkennende MKBA diverse gevoeligheidsanalyses hebben uitgevoerd om te toetsen wat de impact van bepaalde aannames en uitgangspunten op de uitkomsten van de maatschappelijke kosten en baten is. In onze second opinion hebben wij aangegeven dat de gevoeligheidsanalyse in de mkba uit 2018 niet afdoende is; deze gaan niet over de kritische parameters, maar onder andere over het aantal vliegbewegingen. In de mkba uit 2014 ontbreken gevoeligheidsanalyses met betrekking tot de discontovoet en de milieuprijzen. Met de gevoeligheidsanalyses die wel zijn uitgevoerd in de MKBA2014 – Lelystad Airport is geen twin-airport; andere reistijdwaardering; raming investeringen Schiphol (die ontbreken in de basisberekening); alternatieve berekeningswijze bereikbaarheidseffecten – kan niet beargumenteerd worden, dat een herberekening van de MKBA of aanvullende gevoeligheidsanalyse o.b.v. de actuele discontovoeten en milieuprijzen onnodig is.

### **Aannames in een kwantitatieve MKBA of kwalitatieve Plan-MER?**

De minister verdedigt de uitkomsten van de drie mkba's luchtvaart die alle drie in opdracht van IenW (en door dezelfde onderzoekers) zijn uitgevoerd. Opmerkelijk is dan halverwege de beantwoording de minister aangeeft dat beleidskeuzes in de Luchtvaartnota worden genomen op basis van een Plan-MER, omdat een MKBA-benadering “tot te veel aannames zou leiden die nodig zijn voor een gedegen kwantificering en monetarisering van effecten, zeker wat betreft 'zachte' waarden (zoals natuur, leefomgeving en gezondheid).” Met dit standpunt ondergraaft o.i. de minister conclusies die ze trekt uit de mkba's luchtvaart uit 2008, 2014 en 2018. Overigens zijn wij van mening dat een mkba een goed instrument is om beleidskeuzes in de Luchtvaartnota te onderbouwen. Door uit te gaan van een welvaartseconomisch kader en de monetarisering van de effecten kan een mkba uiteenlopende effecten onderling vergelijken en wegen, een Plan-MER kan dat niet.

### *Reistijdwaardering en ticketprijs effecten*

Voordat we inhoudelijk ingaan op de reistijdwaardering reageren we eerst op deze zin van de minister die over onszelf gaat: “Bij de benadering van NEO/Leobus.nl kunnen vraagtekens worden gezet.” In onze second opinion hebben we onze benadering onderbouwd met:

- Proefschrift van Koster over de reistijdwaardering in het voortransport naar een luchthaven uit 2012

- Grootschalig Amerikaans onderzoek onder vliegtuigpassagiers naar de reistijdwaardering in het vortransport, de wacht- en afhandelingstijd op de luchthaven en tijdens de vlucht in 2015
- De mkba uit 2015 voor Rotterdam The Hague Airport en de second opinion daarop door de TU Delft in 2016

De minister kan hier tegenover alleen haar aanname, verwoord in een standpunt, herhalen dat “het meest plausibel lijkt om in het voor- en natransport uit te gaan van de reistijdwaardering van een vliegtuigpassagier, omdat het dezelfde reiziger en dezelfde reis betreft.” Deze aanname is niet wetenschappelijk vastgesteld en herhaalbaar. Met name de Amerikaanse studie<sup>3</sup> – met een uitleg waarom de reistijdwaardering gedurende de diverse reiscomponenten kan verschillen - toont aan dat dit een verouderd standpunt is. Een oordeel van het CPB, PBL en/of KiM op deze Amerikaanse studie zou zeer welkom zijn en veel onduidelijkheden kunnen wegnemen. Over de studie van de TU Delft schrijft de minister dat die juist pleit voor toepassing van een hoge reistijdwaardering voor trips naar het vliegveld. Hier haalt de minister de second opinion van de TU Delft uit haar context. De second opinion van de TU Delft (hierin wordt overigens ook naar het genoemde Amerikaanse onderzoek verwezen) geeft aan dat reistijdwaardering hoger dient te zijn dan die van de gemiddelde automobilist en gemiddelde ov-reiziger (zoals Ecorys 2015 ze hanteert), maar niet dat de reistijdwaardering voor een vliegreis overgenomen dient te worden. TU Delft en NEO/LeoBus.nl hanteren derhalve dezelfde opvatting wat betreft reistijdwaardering.

De minister schrijft voorts dat 'De maatschappelijke waarde van kortere en betrouwbaardere reistijden' van het kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KiM 2013) de gebruikelijke referentie voor de reistijdwaarderingen is. Dat is correct. Echter, het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de reistijdwaarderingen voor het KiM, vermeldde dat de bepaalde reistijdwaardering van vliegtuigpassagiers uitsluitend de vliegreis betreft: “the travel time and travel costs only refer to the air-part of the trip, i.e. from departure airport to the final destination airport. The access and egress trips to and from the airports are not included, either in the travel time attribute, or in the travel cost attribute.” (Significance et al. 2012, p.67).

De minister herhaalt haar standpunt dat “het meest plausibel lijkt om in het voor- en natransport uit te gaan van de reistijdwaardering van een vliegtuigpassagier, omdat het dezelfde reiziger en dezelfde reis betreft.” Dit was lang een gangbare opvatting in de wetenschap, maar een grootschalige Amerikaanse studie onder vliegtuigpassagiers in 2015 toonde aan dat reizigers wél verschillende waarderingen voor de reistijd in het vortransport, de wacht- en afhandelingstijd op de luchthaven en tijdens de vlucht hebben (zie voor de verhoudingen de bijlage, vraag 39). De Amerikaanse studie geeft drie verklaringen voor het verschil in waardering voor de ‘ground acces time’ en de ‘flight time’:

1. De gemiddelde reistijd in het vortransport en de variatie daarin is aanzienlijk kleiner dan de gemiddelde vliegtijd en de variatie daarin. Dit heeft invloed op de betalingsbereidheid en daarmee de waardering voor één uur reistijdwinst.
2. De vliegtijd wordt door reizigers als relatief oncomfortabel beschouwd (nauwelijks bewegingsvrijheid, beenruimte is krap, internetmogelijkheden beperkt, geen privacy,

---

<sup>3</sup> Landau et al. (2015), *Passenger Value of Time, Benefit-Cost Analysis and Airport Capital Investment Decisions*

e.d.), waardoor de vliegtuigpassagiers een hogere betalingsbereidheid voor tijdswinst in het voor- en natransport zullen hebben. Bovendien kan in de vliegtijd ook een 'stressfactor' (dus hogere tijdwaardering) zitten, wanneer sprake is van een overstap op een aansluitende vlucht.

3. De passagier kan beperkt zijn in haar/zijn vervoerswijzekeuze in het vortransport. De Amerikaanse studie heeft daarom ook een analyse zonder beperkingen in het vortransport uitgevoerd. Dan is de reistijdwaardering voor de 'ground acces time' nog steeds 23% (zakelijk) respectievelijk 28% (niet-zakelijk) lager dan de waardering voor de 'flight time'.

Ook het proefschrift van Koster uit 2012 (een jaar eerder dan de publicatie van het KiM) kwam tot aanzienlijk lagere reistijdwaarderingen in het vortransport van de vliegreis dan tijdens de vliegreis volgens het KiM. Aan het proefschrift van Koster hebben wij gerefereerd in onze second opinion, de mkba-onderzoekers hebben de uitkomsten gebruikt in een gevoeligheidsanalyse.

In de mkba's van Ecorys voor Rotterdam The Hague Airport (RTHA) en Groningen Airport Eelde (GAE) wordt voor het voor- en natransport niet de reistijdwaardering van de vliegreis, maar van de vervoerwijze in het voor- en natransport gehanteerd. De TU Delft heeft in een second opinion op de mkba rtha opgemerkt, dat vanwege de kans op het missen van de vlucht ook de betrouwbaarheid van de reistijd van belang is. Zodoende zijn wij in onze second opinions op de mkba's luchtvaart gekomen tot een reistijdwaardering in het vortransport gekomen die gelijk is aan de reistijdwaardering plus de waardering van de betrouwbaarheid van de gebruikte vervoerwijze.

### **Buitenlandse passagiers**

De minister bevestigt dat de reistijdbaten inclusief de buitenlandse passagiers zijn gerekend. Het is niet correct om de reistijdswinst van buitenlandse passagiers tot de Nederlandse welvaart te rekenen. De Nederlandse luchtvaart en Schiphol verlenen daarmee een dienst aan het buitenland. De reden die de minister geeft om de reistijdbaten van buitenlandse passagiers als benadering voor baten van het inkomend toerisme en de invloed op het vestigingsklimaat, is bovendien niet valide. Zie voor een nadere toelichting onze reactie op de beantwoording van vraag 2 in de bijlage. In de recente studie "Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk" zijn door SEO de buitenlandse passagiers al geheel buiten beschouwing gelaten bij de raming van de effecten in het vortransport.

De minister geeft tevens aan dat de reistijdswinsten van passagiers reizend met auto/ov vanuit het buitenland naar Lelystad Airport niet zijn meegenomen, wat overigens niet in de mkba uit 2014 vermeld staat. Maar daar gaat het niet om. Door de openstelling van Lelystad Airport kan op Schiphol ruimte gecreëerd worden voor extra passagiers. Dat zijn 3 miljoen o/d reizigers per jaar geeft de mkba uit 2014 aan, waarvoor een reistijdwaardering is ontleend aan de verhouding zakelijk / niet-zakelijk segment op Schiphol en een nationaal gemiddelde verhouding tussen Europese en intercontinentale reizigers.

Onze raming op basis van cijfers van Schiphol is dat circa 43% van de bereikbaarheidsbaten bij buitenlandse passagiers terecht komt. Indien deze buitenlandse baten afgetrokken worden van de baten in de mkba van 2014 en gerekend wordt met reistijdwaarderingen die van kracht zijn in het voor- natransport, worden de welvaartsbaten van groei van de luchtvaart dusdanig laag dat een negatief saldo van maatschappelijke baten en kosten niet uitgesloten kan worden.

Dit is een cruciale conclusie voor de onderbouwing van de uitkomsten: indien de correcte opvatting over buitenlandse passagiers in de recente studie van SEO2019 wordt geprojecteerd op de MKBA 2014, komt een negatief saldo op de maatschappelijke welvaart in beeld.

### **Ticketprijs effecten en schaarstewinsten**

Ticketprijs effecten en schaarstewinsten ontbraken als directe effecten in de mkba's van 2008 en 2014. Indien Nederlandse passagiers een hogere of lagere ticketprijs moeten betalen aan een buitenlandse luchtvaartmaatschappij of indien buitenlandse passagiers een andere ticketprijs gaan betalen aan een Nederlandse luchtvaartmaatschappij, beïnvloedt dat de Nederlandse welvaart. Ticketprijs effecten voor Nederlandse passagiers die met een Nederlandse maatschappij vliegen (dit is een binnenlandse geldtransfer) veranderen de Nederlandse welvaart niet, want zonder belastingheffing staat tegenover het ticketprijs effect voor Nederlandse reizigers een even grote verandering van de schaarstewinst voor Nederlandse bedrijven. Bij buitenlandse passagiers die met een buitenlandse maatschappij van of naar Nederland vliegen effect is sprake van een geldtransfer die in het buitenland plaatsvindt. Deze segmentering is niet (duidelijk) gemaakt in de mkba van 2018. Er is wel onderscheid gemaakt in Nederlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, maar de ticketprijs effecten van alle O/D reizigers i.p.v. de Nederlandse reizigers zijn aan de Nederlandse welvaart toegerekend. Indien hiervoor gecorrigeerd wordt, worden de ticketprijs effecten van het krimpalternatief minder negatief en van de groei alternatieven minder positief.

In de mkba van 2018 maken ticketprijs effecten en schaarstewinsten een substantieel deel van de positieve baten van de groei alternatieven uit, maar in de recente studie "Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk" van SEO blijken zij in een scenario van lage economische groei negatief te zijn. In deze studie is overigens wel uitsluitend met de ticketprijs effecten bij Nederlandse passagiers gerekend.

### **Rol CPB, PBL en KiM**

De minister geeft op 18 december 2019 aan dat CPB, PBL en KiM in de begeleidingsgroep zaten van de mkba uit 2014, waarbij ze "hebben toegezien op de toepassing van de toen geldende richtlijnen, en hebben bijgedragen aan de kwaliteitsborging hiervan." Daarom is het nodig dat CPB, PBL en/of KiM (in plaats van één van de mkba-onderzoekers) reageert op deze twee vraagstukken:

1. Is de reistijdwaardering in het voor- en natransport gelijk aan de reistijdwaardering tijdens de vlucht (inclusief eventuele overstappen)?
2. Leveren reistijdwinsten van buitenlandse passagiers welvaartsbaten voor Nederland op?

De Amerikaanse studie en eventuele latere studies naar de diverse tijdscomponenten van de vliegreis zal niet mogen ontbreken in de notitie (literatuurstudie) van het KiM en/of het CPB/PBL.



## **Klimaat**

In de MKBA 2018 is met betrekking tot de klimaateffecten gekozen voor ETS prijzen, de prijzen voor CO<sub>2</sub> uit het Europese emissiehandelsstelsel. CPB/PBL heeft echter al in 2016 geschreven dat de CO<sub>2</sub>-baten in een maatschappelijke kosten-batenanalyse gebaseerd moeten worden op de hogere, efficiënte CO<sub>2</sub>-prijzen.<sup>4</sup> Inmiddels heeft SEO in de studie “Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk” (2019) voor de voorgeschreven efficiënte prijzen gekozen.

## **Luchtkwaliteit**

De effecten van de luchtvaart op de luchtkwaliteit komen niet aan bod in de beantwoording van het schriftelijk overleg door de minister. In onze second opinion hebben wij al aangegeven dat in de mkba de milieuprijzen zonder bandbreedte zijn doorgerekend, hetgeen wel is voorgeschreven in het Handboek Milieuprijzen. De gehanteerde prijzen voor stikstofoxiden, zwaveldioxide en koolmonoxide in de mkba zijn 30-65% lager dan de centrale waarden (binnen de bandbreedte) volgens het Handboek Milieuprijzen 2017, terwijl een geldwaardering voor de uitstoot van ultrafijnstof ontbreekt in de mkba van 2018. Hierin staat overigens vermeld dat het Handboek Milieuprijzen 2017 ongeveer gelijktijdig is uitgebracht met de mkba van 2018.

## **Geluid**

De minister geeft aan dat in de Verkennende MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart (2018) de negatieve baten van geluidhinder in beeld zijn gebracht middels het effect op de woningwaarde. Er is uitgegaan van Lden waarden, waarbij de geluidsbelasting in de nacht relatief zwaar meetelt. De waarderingswijze is ontleend uit een studie van het CPB uit 2006.<sup>5</sup> De minister schrijft tevens dat de opstellers van de mkba uit 2018 een drempelwaarde van 48 dB(A) hebben gehanteerd, hieronder veronderstelden de mkba-onderzoekers geen effect meer op de woningwaarde.

Het CPB heeft echter 45 dB(A) in plaats van 48 dB(A) als drempelwaarde voor vliegverkeer gehanteerd. Een uitkomst van het hedonische prijzenmodel van het CPB was bovendien, dat al vanaf 40 dB(A) woningwaardeverlies optreedt. Ecorys (2015) heeft in de mkba voor rtha de keuze van het CPB2006 overgenomen. Waarom daar door Decisio en SEO in de mkba Beleidsalternatieven Luchtvaart (2018) vanaf is geweken, is onduidelijk.

De minister vindt doorrekening van de gezondheidseffecten die optreden in de 40 dB(A) Lnight contour niet nodig, omdat het CPB in 2006 niet refereerde aan gezondheidseffecten. Volgens Handboek Milieuprijzen 2017 zijn gezondheidseffecten deels verwerkt in het aspect overlast en daarnaast nog voor een deel additioneel. Volgens de WHO (2018) treden gezondheidseffecten op vanaf 40 dB(A). Er is derhalve een robuuste grond (CPB2006 en WHO2018) om deze drempelwaarden

---

<sup>4</sup> Rob Aalbers, Gusta Renes en Gerbert Romijn, WLO-klimaatsscenario's en de waardering van CO<sub>2</sub>-uitstoot in MKBA's, CPB/PBL Achtergronddocument 23 november 2016.

<sup>5</sup> Mark Lijesen, Willemin van der Straaten, Jasper Dekkers en Roel van Elk, Geluidsnormen voor Schiphol. Een welvaartseconomische benadering, CPB Document No 116, juni 2006.

aan te houden en een volledige scenario-analyse op varianten woningbouw en keuze baanroutes uit te voeren.

Eén van de op 9 december 2019 beantwoorde Kamervragen (vraag 37) betrof wat het waardeverlies is van woningen binnen de 40dB(A)contour, ook in relatie tot de geplande 60.000 woningen bij Almere. Deze vraag is niet beantwoord in de brief van de minister. In de Verkennende MKBA2018 is waardeverlies voor bestaande woningen voor de periode na 2030 niet meegenomen (slechts als PM post), omdat de vliegroutes in de toekomst niet bekend zijn (zie Decisio/SEO 2018 p 52). Toekomstige nieuwbouw in Flevoland is in het geheel niet meegenomen. De nieuwbouwplannen van Almere en de studie van de WHO2018 betreft namelijk nieuwe informatie ten opzichte van de mkba uit 2014.

### **Discontovoet**

In de MKBA 2018 is met betrekking tot de externe effecten gekozen voor een discontovoet van 4,5%, gelijk aan de discontovoet voor de directe en indirecte effecten en de investeringskosten. De minister schrijft hierover op 18 december 2019: "De Werkgroep Discontovoet schrijft in haar rapport uit 2015 voor om in een MKBA standaard een discontovoet te gebruiken van 3%. In afwijking hiervan adviseert de Werkgroep Discontovoet voor publieke fysieke investeringen met substantiële vaste kosten (bijvoorbeeld infrastructuur) een discontovoet van 4,5 % vanwege de hogere onzekerheden. Omdat voor een verdere ontwikkeling van de luchtvaart grote infrastructurele investeringen nodig zijn, is door de opstellers van de Verkennende MKBA derhalve gekozen voor een discontovoet van 4,5%. Omdat in het rapport staat dat deze hogere discontovoet geldt voor zowel de kosten als de baten hebben de onderzoekers ook voor de klimaateffecten de discontovoet van 4,5% gehanteerd."

De minister is niet volledig in haar antwoord. De Werkgroep Discontovoet schrijft namelijk op pp.56-57 van haar rapport:

***Voor publieke fysieke investeringen, zoals in infrastructuur of energienetwerken, is een extra risicopremie van 1,5 procentpunt redelijk, zodat het disconto voor deze investeringen op 4½ procent uitkomt, zowel voor kosten als voor baten. Reden hiervoor zijn de hoge vaste kosten. Voorbeelden van publieke investeringen met hoge vaste kosten zijn: (transport)infrastructuur, (energie)netwerken, energiecentrales en havens. De extra risico-opslag geldt ten opzichte van het vereiste rendement voor een brede maatschappelijke vermogensportefeuille. Daarmee blijft de rendementseis voor deze investeringen nog ruim onder het gemiddelde vereiste rendement op aandelen. Deze risicopremie reflecteert ook dat de waardering van reistijdwinst meebeweegt met de stand van de economie. Dit levert naast een hoger risico ook een trendmatige prijsstijging op die de effectieve disconteringsvoet weer verlaagt. Bijvoorbeeld bij een gemiddelde prijsstijging voor reistijdwinst van 1% per jaar resteert per saldo een opslag van 0,5% voor investeringen in transportinfrastructuur in vergelijking met een gemiddeld project in de economie. Bij de waardering van risico is afgezien van een opslag uit oogpunt van onomkeerbaarheid. De hogere discontovoet geldt voor de netto baten, dus zowel voor de kosten als voor de baten. De (externe) projecteffecten met betrekking tot gezondheid en natuur dienen echter met de daarvoor geldende effectieve discontovoeten te worden gewaardeerd.***

We vinden in deze laatste zin het antwoord op de vraag of CO2 met 4,5% of met 3% moet worden verdisconteerd. De samenvatting van het rapport van de Werkgroep Discontovoet beschrijft het als volgt (p.6):

*Voor publieke fysieke investeringen met substantiële vaste kosten adviseert de werkgroep een discontovoet van 4,5 procent. Onder vaste kosten verstaat de werkgroep die kosten die niet of maar zeer beperkt meebewegen met de benutting van het project. Het kan hierbij gaan om de investeringskosten aan het begin van een project (sunk cost), zoals de kosten van het aanleggen van een weg, maar ook om vaste kosten tijdens de looptijd, zoals vaste exploitatiekosten en vaste onderhoudskosten. Dat zijn de kosten van het in stand houden van een investering, ongeacht het gebruik. Vaste kosten maken de netto baten van een project gevoeliger voor fluctuaties in het gebruik en daardoor meer risicovol in economische termen, vandaar de hogere discontovoet. Voorbeelden van publieke fysieke investeringen met hoge vaste kosten zijn (transport)infrastructuur, (energie)netwerken, energiecentrales en havens.*

*De hogere discontovoet geldt in deze gevallen voor de netto baten, dus zowel voor de kosten als voor de baten. Ook geldt dit voor de baten van transportinfrastructuur in de vorm van reistijdwinsten. Maar omdat hierbij met een relatieve prijsverandering wordt gerekend wijkt de effectieve disconteringsvoet van reistijdwinst af van 4,5 procent, die is lager. In het kader van de nieuwe WLO-studie zullen het CPB en PBL opnieuw parameters voor de waardeontwikkeling van reistijd vaststellen. Tot die tijd is het advies om de huidige parameters te hanteren, waarbij wordt gerekend met een prijsstijging voor reistijdwinsten gelijk aan de helft van de groei van de reële loonvoet. De (externe) projecteffecten van publieke fysieke investeringen met betrekking tot gezondheid, natuur, klimaat (CO<sub>2</sub>) en onderwijs dienen met de daarvoor geldende effectieve discontovoeten te worden gewaardeerd.*

Dus de baten van transportinfrastructuur in de vorm van reistijdwinsten dienen met de hogere discontovoet van 4,5 procent te worden gewaardeerd, terwijl voor de externe effecten de standaard discontovoet van 3 procent (of nog lager) geldt. Bij bijvoorbeeld grote waterveiligheidsmaatregelen zijn de (externe) veiligheidsbaten beoogd en zal de verhoogde discontovoet van 4,5 procent gehanteerd moeten worden.<sup>6</sup>

Het is overigens niet zo dat bij alle publieke fysieke investeringen de externe projecteffecten met de standaard discontovoet gewaardeerd moeten worden. Van belang hierbij is of de externe effecten beoogd waren. De MKBA werkwijzer op het gebied van natuur maakt in dit verband onderscheid in bedoelde en onbedoelde externe effecten. De beleidsalternatieven in de mkba van 2018 pogen de vraag naar luchtvaart te faciliteren. De daarmee gepaard gaande negatieve externe effecten zijn uiteraard niet bedoeld. Onbedoelde externe effecten dienen volgens de Werkwijzer Natuur met de effectieve discontovoeten (voor natuur, klimaat en gezond 3% of minder) te worden gewaardeerd.

### *Tot slot*

De minister schrijft op p.2 van haar brief dat een belangrijke conclusie uit de mkba is dat groei van de luchtvaart een positief welvaartsaldo oplevert, en op de laatste pagina (p.10) dat het zoveel mogelijk accommoderen van de groei op Schiphol het meest positieve alternatief in de mkba is. Maar op p.7 schrijft zij: "MKBA's maken geen onderscheid tussen winnaars en verliezers. De winst voor de een telt even zwaar als het verlies voor de ander. Bij de uitbreiding van een vliegveld is het zo dat de

---

<sup>6</sup> Advies over de te hanteren discontovoet aan de projectdirectie van de MKBA Rivierverruiming en dijkversterking, CPB Notitie 20 september 2017.

meerderheid van de Nederlandse bevolking iets wint, terwijl een kleine groep een verlies moet incasseren. Dergelijke herverdelingseffecten spelen in een MKBA slechts een beperkte rol ...”.

Het citaat op p.7 is genuanceerd over mkba's maar tevens eufemistisch. De meerderheid is de bevolking die een of meerdere keren per jaar vliegt, dat is 58% van de Nederlandse bevolking (de overige 42% maakt geen vliegreis), 40% van vluchten wordt gerealiseerd door 8 procent van de mensen. De meerderheid van de Nederlanders vliegt niet of incidenteel. Gemiddeld reist de Nederlander 1,3 keer per jaar met het vliegtuig (KiM 2018, De Vliegende Hollander). De door de minister bedoelde meerderheid van de Nederlandse bevolking wint dus per jaar gemiddeld 1,3x 3 tot 3,5 uur reistijdwinst (o.b.v. mkba2108, p.84), terwijl de kleine groep omwonenden elke dan van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat hinder van de luchtvaart ondervindt. Inmiddels blijkt uit recent onderzoek van Motivaction dat slechts een-derde van de Nederlandse bevolking de luchtvaart verder wil laten de groeien, 54 % wil niet dat de luchtvaart groeit.

Vanwege de scheefheid in aantal passagiers en omwonenden is door de minister “een uitgebreid participatieproces” in het leven geroepen. Wij merken op dat een mkba ook in kan gaan op de verdeling van de effecten en daarmee de compensatiemogelijkheden voor de omwonenden door de reizigers kan duiden. Gebruikers van luchtvaart betalen momenteel nog geen belasting op kerosine of BTW en zijn zij in meerderheid niet-zakelijk. Het positieve welvaartssaldo bij groei van de luchtvaart bestaat voor het grootste deel uit de gemonetariseerde baten van de reistijdvoordelen die deze groep ondervindt. Dat telt als maatschappelijk voordeel, maar is in werkelijkheid een privaat toerekenbaar voordeel. De gebruikers kiezen zelf voor deze baten. Dat is dus geen publiek goed, maar een privaat goed. De nadelen daarentegen hebben een publiek, maatschappelijk karakter.

De uitkomst van de MKBA's van het ministerie is volgens de minister deze: het is goed voor Nederland als we meer mensen, overwegend niet-zakelijk verkeer, belastingvrij laten vliegen. Dat dit oneindig is door falende evenwichtszoekende en corrigerende mechanismen, is duidelijk. Daardoor is zowel sprake van marktfalen als overheidsfalen.

### *Epiloog*

Op 10 januari 2020 heeft de minister twee nieuwe studies over de bijdrage van de Nederlandse luchtvaart aan de leden van de Tweede Kamer gestuurd. Dat zijn 'Actualisatie economische betekenis Schiphol' (Decisio 2019) en 'Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk' (SEO 2019). In vergelijking met het rapport Verkennende MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart Nederland (Decisio/SEO 2018) is een aantal parameters aangepast, zodanig dat daarover consensus is ontstaan met de opstellers van de second opinion (Bus, Manshanden 2019). Dat zijn de volgende punten:

- CO2 wordt gewaardeerd met de hogere efficiënte prijs (2018: de lagere ETS prijs).
- Bij het bepalen van de nationale welvaart worden reistijdwinsten voor buitenlandse O/D passagiers buiten beschouwing gelaten (2018: inclusief buitenlandse O/D passagiers).
- Bij het bepalen van het ticketprijs effect en schaarstewinst worden buitenlandse passagiers buiten beschouwing gelaten (2018: inclusief buitenlandse O/D passagiers).

- Onderkend wordt dat Schiphol geen banenmotor is in het licht van de hoge mate van verdringing op de arbeidsmarkt en de huidige, structurele krapte.
- Dat de relatie economie en luchtvaart minimaal een tweezijdige oorzaak-gevolg relatie heeft. In ontwikkelde economieën is de vraag naar luchtvaart dominant.
- Het vestigingsmilieu is veel breder dan connectiviteit.

Op twee overige, essentiële punten heeft de minister het CPB, PBL en KiM te rade gevraagd. Dat betreft:

- De discontovoet die voor externe effecten van de luchtvaart moet worden gerekend. In de jongste studie is de discontovoet buiten beschouwing gelaten door het welvaartssaldo voor slechts één jaar in de nabije toekomst te bepalen. Discontovoeten zijn relevant voor lange periodes in de toekomst.
- De waardering voor reistijd is het voor- en natransport voor gebruikers van de luchthaven. SEO2019 veronderstelt dat deze reistijd gewaardeerd moet worden tegen de waardering van de reistijd in het vliegtuig, terwijl wetenschappelijk onderzoek aangeeft dat deze waardering lager is, namelijk die van de auto/treinpassagiers plus een mark-up, maar lager is dan de waardering van een vliegtuigpassagier.<sup>7</sup>

In de jongste welvaartsstudie van SEO2019 zijn tevens enige punten niet belicht, onder andere namelijk woningwaardeverlies inclusief toekomstige grootschalige nieuwbouw en effecten op de gezondheid. Het onderwerp geluid is in de jongste studies buiten beschouwing gelaten. Daar geven de opstellers van de MKBA aan dat het CPB2006 een drempelwaarde geeft van 45 dB(A), anders dan de 48 dB(A) die in de studie van 2018 is gehanteerd. De studie van de WHO2018 ondersteunt de drempelwaarde die het CPB vond, met een grens van 40 dB(A). Wellicht zou dit ook aan het CPB, PBL en KiM voorgelegd moeten worden.

De opstellers van de second opinion kijken uit naar de bevindingen van het CPB, PBL en KiM en de doorrekening daarvan zowel in de eerder gepubliceerde Quick Scan MKBA 2008, de actualisatie daarvan in 2014, de Verkennende MKBA 2018 als in een alomvattende MKBA, waarin meer scenario's en alternatieven, inclusief grootschalige nieuwbouw, worden doorgerekend.

---

<sup>7</sup> De reistijd- en betrouwbaarheidswaardering is in het KiM-Werkprogramma 2020 opgenomen.

## Reactie op Beantwoording Kamervragen Nota van antwoord zienswijzen Wijziging Luchthavenbesluit Lelystad (9 december 2019)

Per vraag waarin gerefereerd wordt aan een maatschappelijke kosten baten analyse (mkba) is op het antwoord van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een reactie gegeven door NEO Observatory en LeoBus.nl.

## Reactie op antwoord vraag 2:

### Hoe zijn de verwachte reistijdwinsten bij openstelling van Lelystad Airport voor reizigers woonachtig in Nederland en in het buitenland verdeeld?

In het antwoord bevestigt de minister, dat bij de reistijdbaten inclusief de buitenlandse passagiers is gerekend. Ze geeft tevens aan dat bij de reistijdwinsten de gevraagde onderverdeling in Nederlandse en buitenlandse passagiers niet is gemaakt in de MKBA2014 en dat daarin ook geen inzicht is.

In de Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen<sup>8</sup>, p.58 schrijft Rijkswaterstaat echter: “Naast een lijn- en poortfunctie vervullen luchthavens ook een knooppuntfunctie. ... Gegeven de internationale context dient hierbij expliciet gekeken te worden naar de mate waarin baten in Nederland of het buitenland terechtkomen.” Hieraan voldoet de MKBA2014 derhalve niet.

Er kan voor de bereikbaarheidsbaten alsnog een eenvoudige raming van de onderverdeling in Nederlandse en buitenlandse passagiers gemaakt worden. Volgens cijfers van Schiphol over 2013 (basisjaar in de MKBA2014) was circa 43% van de herkomst- en bestemmingspassagiers woonachtig in het buitenland.<sup>9</sup> Nederlandse en buitenlandse passagiers hebben in de MKBA2014 dezelfde gemiddelde reiskosten en reistijdwaardering, waardoor eveneens circa 43% van de bereikbaarheidsbaten terecht komt bij buitenlandse passagiers.

Tabel 1 Bereikbaarheidsbaten in MKBA2014 (mln. € NCW, prijspeil 2013), verdeling over passagiers o.b.v. gegevens Schiphol

	WLO-GE scenario	BaseCase scenario	WLO-RC scenario
Bereikbaarheidseffecten groei luchtvaart	7.373	5.470	3.111
Spreidingseffect Lelystad	-364	-211	-151
Verdringing activiteiten op LA	-P.M.	-P.M.	-P.M.
<b>Totale bereikbaarheidsbaten</b>	<b>7.009</b>	<b>5.259</b>	<b>2.959</b>
<i>waarvan voor NL passagiers</i>	<i>3.981</i>	<i>2.987</i>	<i>1.681</i>
<i>waarvan voor buitenlandse passagiers</i>	<i>3.028</i>	<i>2.272</i>	<i>1.278</i>

De reistijdwinst voor buitenlandse reizigers is volgens de minister in de MKBA2014 opgenomen, omdat “die baten opleveren voor het Nederlandse bedrijfsleven (zowel de buitenlandse toerist die langer in Nederland kan blijven, vaker komt, meer bereid is te betalen door goede verbinding, als de zakelijke buitenlandse reiziger met positieve invloed op het vestigingsklimaat).” Deze baten vormen in een MKBA echter de indirecte effecten.

Volgens de minister zit dus in de directe baten een monetaire waardering voor de toeristische bestedingen en het investeringsklimaat. Indien we het antwoord van de minister ontleden, dan heeft

<sup>8</sup> De aanleg en uitbreiding van luchthavens maakt geen onderdeel uit van het MIRT. Als echter bij een luchthavenproject sprake is van (mede)financiering van het Rijk, wordt de MKBA wel getoetst volgens de werkwijzer. Daarom is in de werkwijzer een bijlage over luchthavenprojecten opgenomen.

<sup>9</sup> Van het totale aantal passagiers (O/D en transfer) was 67% woonachtig in het buitenland (Schiphol, *Jaarverslag 2013*). Alle transferpassagiers (42% van het totale aantal passagiers: Amsterdam Airport Schiphol, *Monthly Traffic Data 1992-current*) zijn woonachtig in het buitenland.

ongeveer de helft van de baten voor buitenlandse passagiers betrekking op de toeristische bestedingen en de andere helft op de verbetering van het vestigingsklimaat.<sup>10</sup>

De MKBA2014 is echter ten aanzien van de toeristische bestedingen en de bijdrage aan het vestigingsklimaat door buitenlandse reizigers aanmerkelijk genuanceerder dan de motivatie in het antwoord van de minister. Volgens de MKBA2014 (pp.21-22) staat tegenover een toename van het inkomend toerisme ook een toename van het uitgaand toerisme, d.w.z. een afname van de bestedingen in Nederland. De MKBA2014 concludeert vervolgens: “De omvang van beide effecten en het daarmee samenhangende welvaartseffect is lastig te bepalen en wordt in de verdere analyse niet meegenomen.”

Maar als met de toegekende waarde aan de kortere reistijd voor buitenlandse toeristen een benadering kan worden gegeven voor de toeristische bestedingen in Nederland, kan met de kortere reistijd voor Nederlandse reizigers een benadering worden gegeven voor de bestedingen door Nederlandse toeristen in het buitenland.

Ten aanzien van de bijdrage aan het vestigingsklimaat geeft de MKBA2014 aan dat het in de praktijk niet mogelijk is om kwantitatief exact aan te geven hoeveel de ontwikkeling van Lelystad Airport verschilt van het nulalternatief, maar dat wel sprake is van een “eenduidig positief effect”. Daarom is dit effect in de overzichtstabel van de MKBA2014 aangeduid met een positieve pro-memorie post. Als de minister nu in 2019 bij de beantwoording van de Kamervragen stelt dat met de kortere reistijd voor buitenlandse zakelijke reizigers een waarde kan worden toegekend aan de positieve invloed op het vestigingsklimaat, dan is dat in tegenspraak met wat in de MKBA2014 vermeld staat.

De indirecte effecten zijn in de MKBA2014 op accurate wijze geraamd. Aangenomen is dat per 10.000 verplaatste vliegtuigbewegingen naar Lelystad Airport de luchthavengerelateerde werkgelegenheid met 900 fte en de werkgelegenheid bij de toeleveranciers met 1.400 fte toeneemt. Vervolgens is vastgesteld welk deel van deze werkgelegenheid additioneel is voor Nederland. De hiermee gepaarde hogere belastinginkomsten en afdrachten aan sociale premies en lagere werkloosheidsuitkeringen vormen de gekwantificeerde indirecte baten in de MKBA2014. De omvang hiervan staat echter in groot contrast met de waardering die de minister geeft aan de netto toeristische bestedingen en de verbetering van het vestigingsklimaat op basis van de (directe) bereikbaarheidsbaten voor buitenlandse passagiers.

Tabel 2 Indirecte effecten volgens MKBA2014 en antwoord minister (mln. € NCW, prijspeil 2013)

Effect	Volgens	WLO-GE scenario	BaseCase scenario	WLO-RC scenario
<b>Werkgelegenheidseffecten</b>	MKBA2014	76	58	32
<b>Vestigingsklimaat</b>	MKBA2014	+PM	+PM	+PM
	minister	1.534	1.151	647
<b>Netto toeristische bestedingen</b>	MKBA2014	+PM	+PM	+PM
	minister	1.494	1.121	631
<b>Kantoren- en woningmarkt</b>	MKBA2014	PM	PM	PM

<sup>10</sup> Volgens de MKBA2014 is de gemiddelde reistijdwaardering van een zakelijke reiziger 1,82 maal zo groot als van een niet-zakelijke reiziger, terwijl in 2013 circa 64% van de passagiers op Schiphol een niet-zakelijk reismotief had.



De minister geeft bij de beantwoording van de vraag tevens aan dat CPB, PBL en KiM in de begeleidingsgroep van de MKBA hebben gezeten en hebben toegezien op de toepassing van de toen geldende richtlijnen en bijgedragen aan de kwaliteitsborging hiervan. Opvallend is dat de MKBA2014 zelf meldt een actualisatie te zijn van de quick scan MKBA uit 2008, die in een zeer kort tijdsbestek moest worden uitgevoerd en waarbij niet alle ontwikkelingen meegenomen konden worden. Dat de opstelling van de MKBA2014 begeleid is door CPB, PBL en KiM staat zelfs niet vermeld in het rapport. De opmerkelijke keuze om de omvangrijke directe reistijdbaten voor buitenlandse passagiers als waardering voor een deel van de indirecte baten te beschouwen, maakt nieuwsgierig wat in de notulen/verslagen van de begeleidingsgroep staat vermeld. Een schriftelijke toelichting van of een gesprek met CPB, PBL en KiM kan hierover ook duidelijkheid geven.

### **Reactie op antwoord vraag 3:**

#### **Hoe zijn de kosten, d.w.z. de effecten op de woningwaarde, klimaat en luchtkwaliteit, verdeeld over de regio's?**

De minister antwoordt dat de "Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn" uit 2014 een nationale invalshoek heeft, waarbij geen regionale analyse gemaakt. Uit de berekeningswijze van de effecten op de woningwaarde, luchtkwaliteit en klimaat bepaald kan volgens de minister afgeleid worden, welke effecten in de nabijheid van de luchthaven vallen.

Het antwoord van de minister is in hoofdlijnen correct, maar gaat met name over hoe de effecten bepaald zijn. In een MKBA worden inderdaad de effecten op de nationale welvaart bepaald, maar dit laat onverlet dat een MKBA ook aandacht kan schenken aan de regionale verdeling van de effecten. Indien alleen het nationale welvaartsaldo telt, kunnen lokale negatieve effecten op regionale markten worden gemist. Het antwoord geeft bovendien niet aan of de verdeling van de effecten toereikend is vanuit maatschappelijk perspectief. Er zijn derhalve wel kanttekeningen te maken bij het antwoord van de minister.

De effecten van geluidhinder op de woningwaarde zijn in de MKBA gekoppeld aan de wettelijke Lden-contouren en vallen daarmee in de regio nabij de luchthaven. De eerste kanttekening is dat de wettelijke Lden-contour een hogere geluidscontour is dan waar al overlast optreedt. De Lden-contour ligt ook boven de waarde volgens de recente aanbeveling in WHO2018 gezondheidsschade optreedt. Woningwaardeverlies treedt dus ook op bij geluidsniveaus die ruim onder de wettelijke contour liggen, waardoor in de MKBA2014 sprake is van een onderschatting van de maatschappelijke schade van geluidhinder. Daarnaast is het opmerkelijk dat ten aanzien van de reiskosten wel elke minuut reistijdverlies als welvaartsverlies wordt beschouwd, terwijl er wetgeving bestaat dat een passagier pas recht op schadevergoeding heeft als het vliegtuig meer dan 3 uur vertraagd is.<sup>11</sup> Deze 'drempelwaarde' speelt echter (terecht) geen rol bij het bepalen van het welvaartsverlies.

De effecten op de luchtkwaliteit zijn in de MKBA2014 bepaald op basis van lokale emissies die vrijkomen tijdens taxiën, opstijgen en landen, die daarmee ook in de directe omgeving van de luchthaven terechtkomen. Daarnaast zijn de emissies van het voor- en natransport van de reizigers meegenomen in de MKBA2014. Deze effecten komen verspreid over Nederland terecht.

Geluid en luchtverontreiniging doen zich ruimtelijk geconcentreerd voor, zodat er specifieke ruimtelijke effecten ontstaan. Deze zijn zeer relevant voor de ruimtelijke ordening. Lokale concentraties van geluid en luchtverontreiniging kunnen ten koste gaan van andere bedrijvigheid (toerisme) en maatschappelijke waarde. Daarnaast kunnen geluid en luchtverontreiniging alternatief gebruik van ruimte uitsluiten, zoals hoogwaardige nieuwbouw, hetgeen ook schaars is. De afweging ontstaat derhalve: wordt de beschikbare ruimte benut voor een geluidsdaken of voor woningen in een hoogwaardige en leefbare omgeving? De afruil in waarde daartussen kan niet gemaakt worden als alleen een nationale afweging van de welvaartseffecten wordt gemaakt.

---

<sup>11</sup> Verordening (EG) nr. 261/2004.

De klimaateffecten zijn volgens de MKBA2014 vanwege het mondiale karakter van broeikasgas niet aan een regio toe te rekenen. Klimaateffecten, ontstaan uit het gebruik van fossiele energie, zijn via verschillende criteria uit de Standard of National Accounts methodisch toe te kennen aan de eigenaar (vliegtuigmaatschappij), de uiteindelijke gebruiker (consument) of de producent van de fossiele brandstoffen. Deze zijn vervolgens toe te kennen aan de respectievelijke landen. Aan regio's binnen een land is dat inderdaad minder zinvol, maar dat neemt niet weg dat de eigenaar, consument of producent van de fossiele brandstoffen een verantwoordelijkheid heeft. De praktijk in de luchtvaart is dat het klimaateffect van CO<sub>2</sub> wordt toegekend aan het land waar de start plaatsvindt. Dan kan namelijk de luchtvaart worden gekoppeld aan het gebruik van kerosine volgens het CBS. Dit gebruik omvat de starts voor binnenlandse en internationale vluchten van nationale en internationale maatschappijen ten behoeve van Nederlanders en buitenlanders. Uiteindelijk is er een verantwoordelijke partij voor het ontstaan van klimaatschade en is er een rekening.

### **Reactie op antwoord vraag 23:**

**Kunt u bevestigen dat het onderzoek uit de jaren 2006-2008, het Aldersadvies van 2008, de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) 2009, de Luchtvaartnota van 2009, het Aldersadvies van 2012 e.d., de daarop gebaseerde beleidskeuzes en besluiten en de soms meer dan 10 jaar oude onderzoeken en documenten op de website [www.alderstafellelystad.nl](http://www.alderstafellelystad.nl) - de nota van antwoord beroept zich hier keer op keer op - nog steeds en onverkort de fundamenteën van uw beleid zijn? In hoeverre zijn ze, stuk voor stuk, voldoende up-to-date om anno 2019 nog als zodanig dienst te doen en wat betekent dat voor het beleid inzake Lelystad Airport?**

De minister geeft aan dat de wijziging van het Luchthavenbesluit 2015 een gevolg is van de actualisatie van het MER in 2018. De geldwaardering van de externe effecten in de MKBA2008 en MKBA2014 is dus gebaseerd op een foutieve inschatting van de milieueffecten.<sup>12</sup> Het verschil is aangegeven in de Second opinion van Bus/Manshanden (2019).

Omdat prijzen zijn veranderd, aannames onjuist zijn geweest en de economische analyse van ticketprijs effecten (schaarste-effect) in de MKBA2018 overschat en onvolledig is, zijn in de volgende posten grote verschillen ontstaan: welvaartseffecten voor reizigers, ticketprijs effecten en klimaat.

In het Milieuhub alternatief in de MKBA2018 leverden deze drie posten in totaal een verschil van 20-25 miljard euro op. In het bijzonder is de discontovoet gewijzigd (sterk verlaagd) en is de CO2 prijs hoger. Bovendien is een essentieel vraagstuk consequent niet belicht: het ruimtelijk ordeningsvraagstuk. Ruimte is zeer schaars in Nederland. De toedeling ervan is in alle MKBA's een PM post, terwijl juist dit één van de kritische factoren is in de keuzes over de luchtvaart.

De minister geeft voorts aan: "Onderzoeken hebben destijds een onderbouwing geleverd aan genomen besluiten en behoeven geen actualisatie aangezien deze besluiten niet worden heroverwogen." Dit is een cirkelredenering en geen argumentatie. Met de kennis van nu weten we dat de genomen besluiten (mede) gebaseerd zijn op een te lage waardering van de negatieve effecten voor de bewoners onder de vliegroutes van Lelystad Airport.

---

<sup>12</sup> De "Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn" is eind 2008 uitgebracht, terwijl de "Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven" van begin 2009 dateert.

### **Reactie op antwoord vraag 33:**

**Bent u bereid het Centraal Planbureau (CPB) en/of het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een volwaardige, actuele MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart te laten uitvoeren? Zo nee, bent u bereid de MKBA 2014 te laten voorzien van een second opinion door het CPB en/of het PBL? Zo nee, bent u bereid de actualiteitswaarde van de MKBA 2014 te laten beoordelen door het CPB en/of het PBL?**

Zie ten eerste onze reactie op het antwoord van de minister op vraag 2.

De minister antwoordt dat de MKBA2014 de gewenste inzichten biedt over de effecten van openstelling van Lelystad Airport voor 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer en dat deze MKBA2014 “conform de destijds geldende algemene leidraad voor MKBA’s die door CPB en PBL is opgesteld.” De MKBA-richtlijnen geven en gaven echter aan dat het van belang is om niet slechts één maatregel (de openstelling van Lelystad Airport voor 45.000 vliegtuigbewegingen) te onderzoeken, maar om ook na te gaan of een kleinere capaciteit of uitstel van de uitbreiding van Lelystad Airport dezelfde beleidsdoelen kunnen dienen maar in termen van maatschappelijke kosten en baten beter zouden scoren. De MKBA2014 gaat uit van een fasering voor de investeringen (van 10.000 naar 25.000 en 45.000 vliegtuigbewegingen), maar ontbreekt het aan aandacht voor de kosten en baten van alternatieven voor de fasering zoals uitstel of stopzetting van de investeringen. Omdat alleen openstelling van Lelystad Airport voor 45.000 vliegtuigbewegingen in de MKBA2014 is onderzocht, is niet bekend of een andere invulling van Lelystad Airport of een geheel ander alternatief geen hoger maatschappelijk rendement zou hebben.<sup>13</sup>

De minister geeft ook aan dat de Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn uit 2014 begeleid is door CPB, PBL en KiM en daarom een second opinion of andere beoordeling van de MKBA2014 niet aan de orde is. De MKBA2014 maakt geen melding van een begeleidingsgroep, maar vermeldt wel dat de actualisatie van de MKBA in een zeer kort tijdsbestek moest worden uitgevoerd. Dit maakt nieuwsgierig naar de notulen/verslagen van de begeleidingsgroep.

De minister geeft ook aan dat conform de motie Bruins/Paternotte (Kamerstuk 31936, nr. 680) én na raadpleging van de KiM, CPB en PBL bekeken gaat worden, of en op welke wijze de richtlijnen en uitgangspunten voor MKBA’s op luchtvaartgebied kunnen worden gespecificeerd. Of onze second opinion op de MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart uit 2018 – met daarin ook een vergelijking met de MKBA’s van 2014 en 2008 – door KiM, CPB en PBL in beschouwing worden genomen is ons niet bekend.

---

<sup>13</sup> Volgens de MKBA2009 had uitbreiding van Schiphol een hoger maatschappelijk rendement dan gedeeltelijke verplaatsing naar Lelystad Airport.

### **Reactie op antwoord vraag 34:**

#### **Bent u bereid de MKBA 2014 te laten herberekenen volgens de huidige richtlijnen ten aanzien van de discontovoet en de milieuprijzen?**

De minister acht nadere actualisering onnodig, omdat ze stelt dat de "Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport conform de destijds geldende richtlijnen en onder begeleiding van CPB en PBL is opgesteld. Tevens geeft ze aan dat in de MKBA een aantal gevoeligheidsanalyses is opgenomen.

De Werkgroep Discontovoet (2015) heeft in haar advies over de te hanteren discontovoeten in Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses ook een overzicht opgenomen van de Nederlandse discontovoet sinds 1995. Tussen 2009 en begin 2016 gold voor MKBA's van publieke investeringen een risicogewogen discontovoet van 5,5% (onderverdeeld in een risicovrije rente van 2,5 procent en een risicopremie van 3 procent) en een disconto van 4% voor onomkeerbare negatieve externe effecten. In de MKBA2014 is de algemene discontovoet van 5,5% gehanteerd, maar zijn de negatieve externe effecten niet met de lagere 4% verdisconteerd (althans, de MKBA2014 maakt daar geen melding van). Bij een discontovoet van 4% i.p.v. 5,5% zullen negatieve externe effecten van de opening van Lelystad Airport ruim 40% hoger zijn dan in de MKBA2014 (geschat o.b.v. de groeiontwikkeling van de luchtvaart volgens de MKBA2014).

Het ontbreekt in de MKBA2014 aan gevoeligheidsanalyses met de discontovoet en de milieuprijzen. Met de gevoeligheidsanalyses die wel zijn uitgevoerd in de MKBA2014 – Lelystad Airport is geen twin-airport; andere reistijdwaardering; raming investeringen Schiphol (die ontbreken in de basisberekening); alternatieve berekeningswijze bereikbaarheidseffecten – kan niet beargumenteerd worden, dat een herberekening van de MKBA of aanvullende gevoeligheidsanalyse o.b.v. de actuele discontovoeten en milieuprijzen onnodig is.

### **Reactie op antwoord vraag 35:**

#### **Waarvoor is het grote verschil in woningwaardeverlies tussen de MKBA 2014 en het nul-alternatief uit de MKBA 2018 te verklaren?**

De minister antwoordt dat de alternatieven in beide MKBA's volledig verschillen. "In de Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn uit 2014 worden alleen de effecten van toegenomen capaciteit op Lelystad Airport berekend, in de Verkennende MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart 2018 worden de effecten van verschillende beleidsalternatieven voor Schiphol, Rotterdam, Eindhoven en Lelystad samen doorgerekend." Het antwoord lijkt correct, maar is het niet.

In de MKBA2014 vormt Lelystad Airport geen onderdeel van het nulalternatief maar wel van het projectalternatief. Schiphol en Eindhoven krijgen in beide alternatieven dezelfde hoeveelheid vluchten. Hierdoor vinden in het projectalternatief 45 duizend extra vliegbewegingen in Nederland plaats. Het verschil is toe te rekenen aan opening van Lelystad Airport.

De MKBA2014 brengt derhalve alleen het verlies aan woningwaardeverlies door geluidsoverlast door opening van Lelystad Airport in beeld, namelijk -1 miljoen Euro. Dat is een beperkt negatief bedrag, omdat de vliegbewegingen over nog overwegend leeg gebied zijn geprojecteerd. Toekomstige nieuwbouw is niet in beschouwing genomen, hoewel deze plannen wel bestaan. Dit is los van de waarneming dat het woningwaardeverlies te beperkt is meegenomen.

In de MKBA2018 is de opening van Lelystad Airport vanwege het Luchthavenbesluit uit 2015 verschoven van projectalternatief naar nulalternatief, maar in het projectalternatief 'Milieuhub' wordt Lelystad Airport alsnog niet geopend. Tevens gaat de MKBA2018 over de ontwikkeling van meerdere luchthavens, waarbij echter het projectalternatief 'Polderhub' alleen qua aantal vluchten op Schiphol verschilt van het nulalternatief. Uit de uitkomsten van de 'Polderhub' valt af te leiden dat 60 duizend extra vluchten op Schiphol in 2030 gepaard gaan met een woningwaardeverlies van 200 miljoen euro. In het Milieuhub alternatief zijn in 2030 op Schiphol 35 duizend vluchten minder dan in het nulalternatief, op Eindhoven Airport en Lelystad Airport respectievelijk 12.000 en 45.000 minder vluchten. Het totale aantal vluchten in het alternatief Milieuhub leveren volgens de MKBA2018 qua woningwaarde een maatschappelijke baat op van 300 miljoen euro ten opzichte van het Nulalternatief. Hiervan zal ongeveer 180 miljoen euro de woningwaarde rondom Schiphol betreffen en zal de resterende 120 miljoen euro de maatschappelijke baat zijn van 12.000 minder vluchten op Eindhoven Airport en geen vluchten op Lelystad tezamen.

In de MKBA2018 staat het aantal woningen per 1.000 vliegtuigbewegingen in de 48 dB(A) en 58 dB(A) contour rondom Schiphol en Eindhoven Airport vermeld maar niet rondom Lelystad Airport. De MKBA2018 (p.87) schrijft hiervoor: "Lelystad wordt hier niet meegenomen omdat hiervoor nieuwe aanvliegeroutes nodig zijn vanwege knelpunten in het luchtruim. Deze aanvliegeroutes zijn niet bekend." Daardoor kan op basis van de informatie in de MKBA2018 niet bepaald worden welk deel van het woningwaardeverlies rondom Lelystad Airport optreedt, wat de vergelijking met de MKBA2014 bemoeilijkt. Gezien het totale woningwaardeverlies van circa 120 miljoen euro bij 45 duizend vluchten op Lelystad Airport en 12 duizend extra vluchten op Eindhoven Airport in de MKBA2018 versus 1 miljoen woningwaardeverlies bij eveneens 45 duizend vluchten op Lelystad

Airport maar geen extra vluchten op Eindhoven Airport, is het wel aannemelijk dat er een groot verschil in woningwaardeverlies is tussen de MKBA2014 en MKBA2018.

De vraag is derhalve niet door het ministerie beantwoord. Tevens verdient juist het ontbreken van informatie omtrent het aantal woningen per 1.000 vliegtuigbewegingen in de 48 dB(A) en 58 dB(A) contour rondom Lelystad Airport in 2030 nadere uitleg.



### **Reactie op antwoord vraag 36:**

#### **Waarom baseert u zich op een wettelijke norm in plaats van een vaststelling van het volledige waardeverlies en gezondheidsschade als gevolg van geluidsoverlast?**

De minister antwoordt met verwijzing naar de CPB-studie Geluidsnormen voor Schiphol – een welvaartseconomische benadering (2006) dat het noodzakelijk is om uit te gaan van een drempelwaarde voor geluidhinder, omdat er altijd sprake is van een bepaald niveau van achtergrondgeluid. “Om deze reden is aangesloten bij de buitenste wettelijke geluidcontour als drempelwaarde in de Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn uit 2014.”

In het antwoord wordt niet beargumenteerd waarom de buitenste wettelijke contour van 48 dB(A) wordt gehanteerd. Er wordt verwezen naar CPB2006, maar het CPB hanteert in de genoemde studie 45 dB(A) als drempelwaarde. Ecorys2015 (MKBA RTHA p.52) verwijst ook naar de CPB-studie: ‘Ook kent geluidhinder van vliegtuigen een minder constant karakter dan van andere geluidsbronnen als spoorverkeer en wegverkeer, zo blijkt uit een recente studie van het CPB. In deze studie hanteert het CPB een drempelwaarde van 45 dB(A).’

Wat betreft gezondheidsschade legt de WHO 2018 de drempelwaarde in principe op dezelfde niveau als het CPB 2006: 45 dB(A) voor overdag en 40 dB(A) voor de nacht. Door het CPB en in de MKBA wordt geluidsoverlast in de avond drie keer zwaarder meegewogen dan overdag, in de nacht 10 keer. Gelet op het (grote) verschil in woningen en aantal gehinderden tussen de drempelwaarde van het CPB en de drempelwaarde in de MKBA2018, is een aanzienlijk deel van het welvaartsverlies als gevolg van geluidsoverlast niet meegenomen in de MKBA2018.

**Reactie op antwoord vraag 37:**

**Kunt u met betrekking tot geluid de onderdelen die buiten beschouwing zijn gebleven, nl. a) toekomstige nieuwbouw, b) recreatiewoningen, die niet in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) zijn opgenomen, c) delen van bestaande bouw, onder andere Swifterbant, omdat deze in de contouren van 40-48 dB(A) vallen, alsnog in beschouwing nemen op basis van de recente grenswaarden voor geluid van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) 2018 tegen de recente discontovoet van 3%, met het oog op een evenwichtig beeld en transparante informatie voor beleidsmakers op nationaal en regionaal niveau?**

De minister antwoordt ten eerste dat de waarderingsmethode in de MKBA2014 rekening heeft gehouden met nieuwbouw en met panden die een daadwerkelijke woonbestemming hebben. Omdat volgens de MKBA2014 de kosten van geluidhinder op totaalniveau uiterst beperkt zijn, ziet zij geen aanleiding om aanvullende berekeningen uit te voeren.

Er is alle aanleiding de bovenstaande factoren mee te nemen, en tevens scenario's te ontwikkelen voor de geprojecteerde woningniewbouw in de regio Almere – Lelystad. De ontwikkeling daarvan en het potentiële waardeverlies daarop door de opening van Lelystad Airport wijkt sterk af van de veronderstelde nieuwbouwplannen in de MKBA's. Behalve de geluidsoverlast etc. voor de bestaande bewoners, is het effect op het toekomstig ruimtegebruik een zeer belangrijk element in de strategische keuze over Lelystad en de woningniewbouw.

Ten tweede geeft de minister aan dat momenteel onderzoek "een bijdrage zal leveren aan het maken van weloverwogen keuzes over de consequenties die aan de nieuwe inzichten en aanbevelingen van de WHO worden verbonden." Dit kan dus invloed hebben op de negatieve baten van geluidsoverlast in de MKBA's, zie vraag 36.

De minister is niet ingegaan op het discontovoetaspect van de vraag.

### **Reactie op antwoord vraag 38:**

#### **Kunt u de MKBA 2014 onderbouwen met een gedegen markt- en concurrentieanalyse, waarin alle concurrerende luchthavens en vervoerwijzen aan bod komen?**

De minister antwoordt dat aan de Alderstafel uitvoerig onderzoek is gedaan naar de markt vraag en op welke wijze deze kan worden geacommodeerd, en dat hieraan in de MKBA2014 is gerefereerd.

De MKBA2014 vermeldt dat in het Aldersadvies uitgegaan is van een capaciteitsvraag van 580 duizend bewegingen in 2020, waarbij vastgesteld is dat op Schiphol een groei tot maximaal 510 duizend bewegingen mogelijk is in de periode t/m 2020. Vervolgens geeft de MKBA2014 aan: "Om aan de vraag te voldoen moeten dus 70 duizend vliegtuigbewegingen worden geacommodeerd op andere luchthavens. Alders gaat uit van 45 duizend vliegtuigbewegingen op Lelystad en 25 duizend op Eindhoven."

Uit de beschrijving in de MKBA2014 kan afgeleid worden, dat er wél een analyse van de markt vraag heeft plaatsgevonden maar geen gedegen concurrentieanalyse. De vraag welk deel van de capaciteitsvraag op welke buitenlandse luchthavens kan worden geacommodeerd, komt nauwelijks aan bod in de MKBA2014. De MKBA2014 veronderstelt dat niet-geacommodeerde, intercontinentale reizigers uitwijken naar Frankfurt. Waarom niet (gedeeltelijk) naar Brussel-Zaventem (2 uur kortere reistijd per auto en OV) en Parijs (1 uur kortere reistijd per OV)? En de MKBA2014 veronderstelt dat niet-geacommodeerde, continentale reizigers uitwijken naar Brussel-Zaventem. Waarom niet (gedeeltelijk) naar luchthavens als Düsseldorf, Köln-Bonn, Weeze, Dortmund en Münster-Osnabrück in Duitsland of Luchthaven Antwerpen, Brussel-Zuid Charleroi Airport of Luchthaven Oostende-Brugge in België? Voor een groot deel van Nederland is een buitenlandse luchthaven over de grens dichterbij dan Lelystad Airport. De MKBA2014 noemt het uitsluitend uitwijken naar Frankfurt (intercontinentale reizigers) en Brussel-Zaventem (continentale reizigers) in een voetnoot "een vereenvoudiging van de mechanismen die optreden", maar geen gedegen concurrentieanalyse.

Uitwijken naar Brussel-Zaventem i.p.v. Frankfurt betekent blijkens de kengetallen van de MKBA2014 een halvering van de reiskosten en reistijd voor de intercontinentale reizigers. Met andere woorden de directe welvaartseffecten voor de intercontinentale reizigers zijn dan 50% lager dan in de MKBA2014 gepresenteerd. Voor de continentale reizigers zal het opnemen extra uitwijkvluchthavens volgens de gehanteerde methode in de MKBA2014 weinig uitmaken.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> De gehanteerde methode in de MKBA2014 gaat voor de niet-geacommodeerde reizigers uit van de helft van de reisafstand en reistijd tussen Schiphol en de uitwijkvluchthaven. Indien verondersteld wordt dat elke niet-geacommodeerde continentale reiziger naar de meest nabij de woonplaats gelegen buitenlandse vluchthaven uitwijkt, zijn de verschillen groter.

## Reactie op antwoord vraag 39:

### Bent u bereid het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en/of het CPB/PBL een notitie (literatuurstudie) te laten opstellen over reistijdwaarderingen in het voor- en natransport van luchthavens?

De minister zal in het kader van de Luchtvaartnota KiM, CPB en PBL raadplegen en daarbij ook het onderwerp reistijdwaardering betrekken. De minister antwoordt tevens dat het in het voor- en natransport van de vliegreis het meest plausibel lijkt om uit te gaan van de reistijdwaardering van een vliegtuigpassagier, omdat het dezelfde reiziger en dezelfde reis betreft. Dit is ook het uitgangspunt in de Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn uit 2014, kortweg MKBA2014.

De MKBA2014 nuanceert de reistijdwaardering: “Omdat we verwachten dat de waardering van de reistijd in het voortransport minstens zo hoog is als de tijdwaardering tijdens de vlucht, hebben we gerekend met deze waardering. De hoogte van de waardering van het voor- en natransport verdient nog wel een nadere analyse.” Daarom zijn naast de basisberekening in de MKBA nog twee reistijdwaarderingen doorgerekend:

1. De reistijdwaarderingen voor het voor- en natransport van vliegtuigpassagiers, bepaald in het proefschrift van Paul Koster (2012)
2. De reguliere reistijdwaarderingen voor een autorit

In de basisberekening van de MKBA is de tijdwaardering tijdens de vliegreis ook gebruikt voor het voor- en natransport. Hiervoor zijn de kengetallen van het KiM (2013) gehanteerd, maar het onderzoek dat ten grondslag lag aan deze kengetallen vermeldt uitdrukkelijk dat de tijdwaardering uitsluitend de vliegreis betreft en niet het voor- en natransport.

Naar onze mening had in de basisberekening van de MKBA voor het voortransport gerekend moeten worden met reistijdwaarderingen volgens Koster (2012), of bij de reguliere reistijdwaarderingen voor autoritten en OV de waardering voor de betrouwbaarheid moeten worden opgeteld vanwege de kans op het missen van de vlucht. In het natransport is geen sprake meer van een kans op het missen van de vlucht en had de basisberekening met de reguliere reistijdwaarderingen voor autoritten en OV moeten rekenen. Vervolgens had dan in een gevoeligheidsanalyse de aanname van gelijke reistijdwaarderingen voor, tijdens en na de vliegreis onderzocht kunnen worden. De MKBA2014 vermeldt bovendien: “De door Koster bepaalde reistijdwaardering komt redelijk overeen met de in de Quick scan MKBA uit 2008 gehanteerde reistijdwaardering.”

Tabel 3 Vergelijking van reistijdwaarderingen per uur (prijspeil 2010)

Reiscomponent	Zakelijk	(index)	Niet-Zakelijk	(index)
Vliegreis (KiM, 2013)	€ 85,75	100	€ 47,00	100
Voortransport (Koster, 2012)	€ 42,87	50	€ 31,23	66
Autorit + betrouwbaarheid (KiM, 2013) [a]	€ 56,25	66	€ 12,25	26
Treinreis + betrouwbaarheid (KiM, 2013)	€ 42,50	50	€ 11,50	24
Autorit natransport (KiM, 2013) [a]	€ 26,25	31	€ 7,50	16
Treinreis natransport (KiM, 2013)	€ 19,75	23	€ 7,00	15

[a] Betreft de waardering van de bestuurder, voor meerrijders 20% lager

De MKBA2014 geeft aan dat bij toepassing van de reistijdwaarderingen volgens Koster (2012) het saldo van alle maatschappelijke kosten en baten positief blijft. Dat is correct, maar dit kan anders uitpakken indien de reistijdbaten uitsluitend betrekking zouden hebben op reizigers woonachtig in Nederland.<sup>15</sup> De reistijdbaten van buitenlandse reizigers komen niet ten goede aan de Nederlandse welvaart, maar aan die van het buitenland (zie ook reactie op vraag 2).

Dat reizigers wél verschillende waarderingen voor de reistijd in het vortransport, de wacht- en afhandelingstijd op de luchthaven en tijdens de vlucht, is bekend sinds een grootschalige Amerikaanse studie<sup>16</sup> onder vliegtuigpassagiers naar de tijdwaardering van de diverse reiscomponenten. Deze studie is evenwel uitgebracht in 2015, een jaar ná de MKBA2014.

Tabel 4 Tijdwaarderingen (per uur) van reiscomponenten vliegtuigpassagiers in USA

	Business Travelers	(index)	Leisure Travelers	(index)
Ground access time	\$ 18,60	36	\$ 16,95	49
Terminal access time	\$ 33,85	66	\$ 26,01	75
Check-in and security time	\$ 37,19	73	\$ 28,45	81
Time to reach the gate area	\$ 32,25	63	\$ 22,83	65
Gate time	\$ 20,48	40	\$ 17,62	50
Flight time	\$ 51,01	100	\$ 34,91	100

Reizigers blijken de 'ground acces time' en de 'flight time' zeer verschillend te waarderen. De Amerikaanse studie geeft hiervoor drie verklaringen:

1. De gemiddelde reistijd in het vortransport en de variatie daarin is aanzienlijk kleiner dan de gemiddelde vliegtijd en de variatie daarin. Dit heeft invloed op de betalingsbereidheid en daarmee de waardering voor één uur reistijdwinst.
2. De vliegtijd wordt door reizigers als relatief oncomfortabel beschouwd (nauwelijks bewegingsvrijheid, beenruimte is krap, internetmogelijkheden beperkt, geen privacy, e.d.), waardoor de vliegtuigpassagiers een hogere betalingsbereidheid voor tijdswinst in het voor/ en natransport zullen hebben. Bovendien kan in de vliegtijd ook een 'stressfactor' (dus hogere tijdwaardering) zitten, wanneer sprake is van een overstap op een aansluitende vlucht.
3. Het kan zijn dat de passagier beperkt is in haar/zijn vervoerwijzekeuze in het vortransport. De Amerikaanse studie heeft daarom ook een analyse zonder beperkingen in het vortransport uitgevoerd. Dan is de reistijdwaardering voor de 'ground acces time' nog steeds 23% (zakelijk) respectievelijk 28% (niet-zakelijk) lager dan de waardering voor de 'flight time'.

Deze Amerikaanse studie en eventuele latere studies naar de diverse tijdscomponenten van de vliegreis zal niet mogen ontbreken in de notitie (literatuurstudie) van het KiM en/of het CPB/PBL.

<sup>15</sup> Zie Bus & Manshanden (2019), *Second Opinion op MKBA Beleidsalternatieven Luchtvaart*. In de second opinion is tevens een bijlage opgenomen, waarin de MKBA2018, MKBA2014 en MKBA2008 met elkaar worden vergeleken.

<sup>16</sup> Landau et al. (2015), *Passenger Value of Time, Benefit-Cost Analysis and Airport Capital Investment Decisions*

#### **Reactie op antwoord vraag 40:**

#### **Bent u bereid de reistijdbaten in alle MKBA's voor de luchtvaart op uniforme wijze te laten herberekenen?**

De minister verwijst hiervoor naar haar antwoord op vraag 39 en vermeldt tevens: "Het is niet aan de orde om de reistijdbaten in alle MKBA's voor de luchtvaart te laten herberekenen."

In de MKBA voor Schiphol en Lelystad Airport (2014) zijn de reistijdbaten in en het voor- en natransport geraamd op basis van de tijdwaardering van vliegtuigpassagiers. De MKBA's voor Rotterdam The Hague Airport (2015) en Groningen Airport Eelde (2016) hebben gerekend met de tijdwaardering in het autoverkeer en openbaar vervoer. De MKBA voor de Beleidsalternatieven Nederlandse Luchtvaart (2018) rekent weer in en het voor- en natransport weer met de tijdwaardering tijdens de vliegreis.

Een uniforme wijze van het berekenen van de reistijdbaten zou volgens onze second opinions op de MKBA's luchtvaart moeten bestaan uit:

- De reistijdwaardering plus de waardering voor de betrouwbaarheid van het autoverkeer en openbaar vervoer voor de raming van de reistijdbaten in het voortransport.
- Uitsluitend de reistijdwaardering van het autoverkeer en openbaar vervoer voor de raming van de reistijdbaten in het natransport.
- Maatwerk (of kengetallen gebruiken uit beschikbare studies) voor de raming van eventuele 'processing time' verschillen tussen luchthavens

**Reactie op antwoord vraag 41:**

**Kunt u bevestigen dat de reistijdbaten in de MKBA 2014 uitsluitend betrekking hebben op reizigers woonachtig in Nederland?**

De minister verwijst naar haar antwoord op vraag 2. Daarop hebben wij hierboven een uitgebreide reactie gegeven.

**Reactie op antwoord vraag 87:**

**Is de MKBA actueel qua hinderbeperkingskosten gezien de wijziging van aanliegroutes van Lelystad Airport?**

De minister antwoordt dat de geluidhinder is gewaardeerd door een effect op de huizenprijsontwikkeling mee te nemen als negatieve baten in de MKBA. "Als aanvullend hierop de hinderbeperkingskosten voor deze huizen zou worden meegenomen, dan is dat in MKBA-termen een dubbeltelling."

Het citaat van de minister is correct. Zij gaat echter niet in op de actualiteitswaarde van de negatieve baten van geluidhinder in de MKBA2014 en MKBA2018. Verlies woningwaarde door geluidshinder is in onvoldoende mate gemeten. Tevens is toekomstig woningwaardeverlies op grootschalige nieuwbouw niet meegenomen. Zie de antwoorden op vragen 35, 36 en 37.



**Reactie op antwoord vraag 88:**

**Zijn in de MKBA ook de stikstofdepositie-effecten meegenomen die de vluchten van en naar Lelystad Airport hebben op de omgeving: zowel de natuur als verdere beperking van economische activiteiten van de veehouderij?**

De minister antwoordt dat in de MKBA de effecten op de natuur beoordeeld zijn op basis van het MER en dat effecten op de veehouderij als gevolg van verdere beperkingen bij het opstellen van de MKBA niet aan de orde waren.

De NOx uitstoot door de luchtvaart en het verkeer van en naar de luchthaven is meegenomen en gewaardeerd. De hoeveelheid die het MER noemt is gewijzigd. Het is afhankelijk van de gemeten hoeveelheid uitstoot van NOx die aan de luchtvaart wordt toegeschreven. Uit het recente rapport van Remkes 2020 blijkt de hoeveelheid die door de luchtvaart is bepaald, fors te zijn onderschat (vanwege de 3000 voet grens).