**Position paper t.b.v. het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor I&M van de Tweede Kamer op 23-09-2015.**

De Luchtvaartnota heeft indertijd als hoofddoelstelling van het overheidsbeleid de optimale netwerkkwaliteit gekozen als het maatschappelijk belang bij uitstek voor de Nederlandse economie. Een goede internationale bereikbaarheid van Nederland door de lucht is inderdaad van groot belang voor een open economie als de onze. De vraag is echter wat die ambitie in 2015 nog precies inhoudt gegeven de huidige marktomstandigheden in de internationale luchtvaart.

Decennialang heeft de Nederlandse overheid een consequent liberalisatiebeleid gevoerd, waardoor de belangrijkste actor met betrekking tot die netwerkkwaliteit, namelijk de KLM, een samenhangend en hoogwaardig netwerk op het knooppunt Schiphol heeft kunnen opbouwen, zeker in verhouding tot de omvang van de Nederlandse economie.

Die liberalisatie is echter ook gepaard gegaan met een groeiende concurrentie van nieuwe markttoetreders en nieuwe business modellen in combinatie met nieuwe vliegtuig-technologie. De consument heeft daar zeker baat bij dankzij de lagere ticketprijzen.

Er zit echter ook een minpunt aan die toegenomen concurrentie: de houdbaarheid van die netwerkkwaliteit wordt door die nieuwe concurrentie steeds zwaarder op de proef gesteld.

Een paar voorbeelden:

-Sommige Midden-Oostenmaatschappijen leiden uit het Europese achterland steeds meer transferverkeer dat de KLM via de hub Schiphol accommodeerde, via hun eigen hubs naar de intercontinentale eindbestemmingen;

-de grootste Low Cost Carrier, Ryanair, gaat naast de tweede LCC van Europa, easyJet, op Schiphol de direct concurrentie aan met het Europese netwerk van de KLM.

-Norwegian, dat met massale vliegtuigorders voor de modernste vliegtuigtypes de bestaande KLM-vloot verre overtreft, tast met zijn ‘long haul-low cost’ model straks het KLM-transfernetwerk op Schiphol verder aan door hub-bypassing toe te passen.

-BA is vanuit Londen de connectiviteit met het Britse achterland aan het verbeteren, waardoor de van oudsher belangrijke rol van Schiphol als de traditionele overstapluchthaven voor deze regio begint af te kalven.

De nieuwe concurrentie vergt een wezenlijke herijking van het bestaande netwerkmodel van KLM, wil die netwerkkwaliteit voor Nederland te handhaven zijn op het huidige hoge niveau. Daarbij speelt echter de handicap dat een nieuwe netwerkstrategie ook moet passen in een Franse aanpak. Zo’n herijking van het netwerkmodel gaat verder dan alleen opeenvolgende kostenbesparingsronden, zoals Iberia al heeft laten zien. Het ontbreken van een chapter 11 mogelijkheid, rigide (Franse) arbeidsverhoudingen, defensief gedrag en het negeren van de feitelijke marktontwikkelingen hebben een aanpak van AF-KLM opgeleverd die ‘too little and too late’ is. De zelfs bij uitzonderlijk lage brandstofprijzen elkaar jaarlijks opvolgende negatieve bedrijfsresultaten van AF-KLM gaan dan ook steeds schriller afsteken tegen de bedrijfsresultaten van de andere Europese netwerkmaatschappijen. De afbreukrisico’s voor de netwerkkwaliteit op Schiphol nemen navenant toe. In het scenario waarin AF-KLM failliet gaat, zal de kwaliteit van met name het intercontinentale netwerk op Schiphol onomkeerbaar en aanzienlijk afnemen en het Europese netwerk zal er niet wezenlijk op vooruit gaan.

De vraag is dan welke rol de bestaande Luchtvaartnota nog speelt gegeven de huidige concurrentieverhoudingen. De indruk bestaat dat die langzamerhand zelfs gedeeltelijk averechts uitwerkt op de netwerkkwaliteit.

Pijler 1 van de Luchtvaartnota concentreert zich bijvoorbeeld op het mitigeren van de Schipholgebonden kosten. Zo’n inspanning draagt vandaag de dag niet alleen bij aan de kostenreductie van de KLM, maar maakt Schiphol ook aantrekkelijker als basis voor de low-cost carriers zoals easyJet en Ryanair laten zien. Per saldo zal daardoor de kernwaarde in de netwerkkwaliteit namelijk de intercontinentale connectiviteit afnemen. Ook het effect van de onder pijler 2 beoogde selectieve ontwikkeling van de luchtvaart op de netwerkkwaliteit is niet zo evident meer. Harde sturingsinstrumenten voor de verkeerstoedeling blijken niet te bestaan, en de soms curieuze afbakening van het mainportgebonden verkeer draagt evenmin bij aan de effectiviteit van zo’n selectiviteitsbeleid. Waar het hier echter vooral om gaat is de infrastructurele component in dat beleid waardoor de netwerkkwaliteit van Schiphol verder onder druk komt te staan. Na de opening van Lelystad voor het groot-commercieel verkeer, zal de netwerkkwaliteit op Schiphol namelijk niet alleen door de concurrentie van low-cost carriers op Schiphol per saldo negatief worden beïnvloed, maar de extra concurrentie van andere low-cost carriers op Lelystad kan daaraan nog worden toegevoegd.

Met pijler 3 geeft het kabinet aan dat het voor de realisering van zijn hoofddoelstelling hoofdzakelijk afhankelijk is van de prestaties van de luchtvaartpartijen, in casu met name Schiphol en de KLM. Als echter de KLM het laat afweten, dreigt de valkuil van het protectionisme. Het kabinet vertoonde al eerder neigingen in die richting, getuige zijn uitlatingen in de somtijds bizarre retoriek rond een op zich al merkwaardige selectie van Midden-Oosten airlines. Argumenten over een ongelijk speelveld en oneerlijke concurrentie zijn daarbij dekmantels voor heel andere zaken. Hoe dan ook, de consument heeft geen belang bij het weren van de concurrentie en de netwerkkwaliteit heeft er op den duur evenmin baat bij.

Al met al is de bestaande Luchtvaartnota aan een ingrijpende revisie toe. Als daarbij de hoofddoelstelling ongewijzigd blijft, zal een grondige analyse nodig zijn van de mogelijkheden die het kabinet nog wel heeft om de netwerkkwaliteit te borgen. Het verkennen van andere netwerkscenario’s dan ‘business-as-usual’ zijn daarbij dringend aan te bevelen.

Tot slot nog iets over de laatste pijler 4, excelleren. Onder die pijler werd de ambitie van een Kennis- en Innovatie Agenda Luchtvaart (KIAL) geformuleerd. Die liep echter letterlijk dood op de speerpunten van het topsectorenbeleid. Een nieuwe poging om tot een KIAL te komen zou misschien alsnog een concreet beleidsresultaat opleveren op het conto van de Luchtvaartnota. Dit kabinet heeft tenslotte al met de Maritieme Innovatie Agenda bewezen dat zoiets tot de mogelijkheden behoort.

Jaap de Wit

Heemstede, 16-09-2015.