

Een perfecte storm – Hoe klimaatverandering in het Nederlandse luchtvaartdebat kwam

CREATING MEANINGFUL EXPERIENCES

Harald Buijtendijk & Eke Eijgelaar
Breda, 2023

Inleiding

Dit is een stukje recente geschiedenis, geschreven voor omwonenden van Schiphol, maar mogelijk relevant voor iedereen die een rol speelt binnen het Nederlandse luchtvaartdebat en er naar streeft de Nederlandse luchtvaart in lijn te brengen met de grenzen van de leefomgeving en de planeet. Het gaat over hoe klimaatverandering een rol is gaan spelen binnen het Nederlandse luchtvaartbeleid. Om precies te zijn gaat het ook over het promotieonderzoek van onze collega Paul Peeters, en de effecten van dit onderzoek in dit beleidsdomein. Het verhaal is afgeleid van het script voor een presentatie op de vierde inwonersbijeenkomst van PUSH, op 7 november 2023, door Harald Buijendijk. En het is het resultaat van wetenschappelijk onderzoek, maar daarover straks meer.

Wij – Harald Buijendijk en Eke Eijgelaar – werken voor het Centrum voor Duurzaamheid, Toerisme en Transport – oftewel CSTT – van Breda University of Applied Sciences, voorheen beter bekend in Nederland als de Nationale Hogeschool voor Toerisme en Verkeer. Bij het CSTT doen we veel onderzoek naar de milieu- en klimaateffecten van aan het toerisme-gerelateerd transport, met name luchtvaart.

We gaan dus straks een stukje terug in de tijd, naar het recente verleden van het Nederlandse luchtvaartdebat – grofweg de periode jaren tachtig van de vorige eeuw tot 2019 – het jaar voor de Coronacrisis. Dit is, denken wij, een interessante periode, waaruit lessen kunnen worden getrokken voor de ontwikkelingen op dit moment, als het gaat om de krimp van Schiphol, de experimenteerregeling, het *per saldo* terugbrengen van geluidshinder en de rol van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) in het Nederlandse luchtvaartbeleid.

De cast

De cast in ons verhaal is immers nog grotendeels hetzelfde, als we kijken naar de betrokken organisaties, al zijn er nieuwe ministers en CEOs aangetreden. Schiphol en Dick Benschop (PVDA) – ook de geestelijk vader van Schiphol's vijfde landingsbaan, de Polderbaan, hebben inmiddels afscheid van elkaar genomen; Ruud Sontag heeft als interim CEO de teugels overgenomen, voordat hij in juni 2024 opgevolgd wordt door Pieter van Oord. Cora van Nieuwenhuizen-Wijbenga (VVD) is vervangen door Mark Harbers (VVD), die inmiddels demissionair minister is, op een ministerie wat van oudsher belangrijk is geweest voor de VVD en voor de KLM. Deze luchtvaartmaatschappij is Schiphol's grootste gebruiker en heeft door het gehanteerde hub-en-spoke model een enorme impact op de leefomgeving en planeet, en staat onder toenemende maatschappelijke druk om te verduurzamen.

Het script

Het Nederlandse luchtvaartdebat is volop in beweging, maar de thematiek is al decennialang hetzelfde: (verdere) groei versus klimaat en volksgezondheid. Als een overheid heel lang iets faciliteert, terwijl men weet dat het eigenlijk knelt, dan komt er een moment waarop men gedwongen wordt drastische maatregelen te nemen. Voor de luchtvaart kwamen deze maatregelen in de zomer van 2022 met het besluit van Mark Harbers om de capaciteit van Schiphol te beperken. Wat dan volgt is weerstand. Partijen die afhankelijk zijn van de gecreëerde status quo – bijvoorbeeld KLM en een aantal andere luchtvaartmaatschappijen – stapten naar de rechter, met verdere onduidelijkheid tot gevolg. Schiphol ontving ondertussen een natuurvergunning die inmiddels ook voor de rechter wordt aangevochten door omwonenden en de milieubeweging. De traditioneel innige relatie tussen overheid en KLM is ondertussen bekoeld.

Veel omwonenden en hun belangenorganisaties hebben weinig vertrouwen in de huidige gang van zaken en zijn op zoek naar een nieuwe strategie om hun standpunten naar voren te brengen. We hopen dat dit stuk daar een bijdrage aan kan leveren, wellicht, en dat we wat inspiratie kunnen meegeven voor het bedenken van deze strategie. Maar we hopen tegelijkertijd dat alle partijen er samen uitkomen, want er is een positieve verandering ingezet de afgelopen jaren, al zijn we er nog lang niet en is het vertrouwen broos. Iets wat historisch gezien absoluut oprecht is, maar daar over later meer. En tot slot: wij hebben makkelijk praten. Wij

wonen in Den Haag respectievelijk Nijmegen. In Den Haag horen we dagelijks veel vliegtuigen die over de stad naar Schiphol dalen. Maar die vliegen iets hoger. Ze starten niet over de stad en we ruiken ze niet. In Nijmegen hoor je alleen de defensietoestellen als ze vanuit Volkel laag overvliegen voor een oefening.

We wensen iedereen veel leesplezier.

Harald Buijtendijk en Eke Eijgelaar
Breda, december 2023

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 1 |
| De cast | 1 |
| Het script | 1 |
| Inhoud | 3 |
| Proefschrift | 4 |
| De erfenis uit het verleden | 5 |
| Vóór de storm – groeien ondanks milieugrenzen | 5 |
| Eerste tekenen van de storm – meer ruimte voor milieupolitiek | 7 |
| De perfecte storm – hoe de klimaatimpact van de luchtvaart zijn entree maakte in het luchtvaartdebat | 8 |
| Huidige beleidsplan – in het pad van de storm | 9 |
| Toekomstig beleid – het herstellen van vertrouwen door technologische innovatie | 12 |
| Storm impact | 13 |
| Terugblik | 14 |
| Bronnen | 15 |

Proefschrift

We beginnen bij de promotie van Harald in 2021 – vier jaar na Paul Peeters. Harald's onderzoek ging over het gebruik van innovatie in de Nederlandse uitgaande reisindustrie. Hiernaast ziet u het boek wat uit dit onderzoek is voortgekomen. We kunnen het u allen aanbevelen, het leest best lekker weg voor een proefschrift – echt, dat vonden de commissieleden – en het is gratis te downloaden in de online bibliotheek van Wageningen Universiteit en Breda University (Buijtendijk, 2021). We zullen de clue van het verhaal niet weggeven..

Het boek gaat in het kort over een best wel simpel punt: dat praten over verandering eenvoudiger is dan verandering bereiken. Dat weet u allemaal wel. Kijk maar naar klimaatverandering of een van die andere complexe crises, een willekeurig interview met een politicus, zeker in de afgelopen verkiezingstijd, enzovoort. Die laten dat allemaal zien.

In zijn proefschrift is Harald op zoek gegaan naar hoe dat toch komt, en heeft hij geprobeerd om mensen die van binnenuit verandering proberen te realiseren – zoals u wellicht via de MRS. Van binnenuit, want de MRS is een officieel, door alle gevestigde partijen erkend bestuur platform. Het past ook helemaal binnen de bestuurscultuur van het polderen. En onder polderen verstaan we hier de diep gewortelde Nederlandse gewoonte om middels extensief overleg tot consensusbeleid te komen (Vogelij, 2015). In de praktijk komt dat erop neer: als we er samen maar uit komen. Het proces is belangrijker dan de uitkomst. Beter een waterig compromis waar iedereen zich in kan vinden dan bruut een knoop doorhakken en zien wat er van komt. Draagvlak boven daadkracht. Een echte Nederlandse traditie. Gingen we vroeger prat op in het buitenland. Of is polderen een dogma? Tegenwoordig wordt de poldercultuur in ieder geval niet meer zo uitbundig gevierd. Maar goed. Terug naar het proefschrift.

Harald heeft dus getracht mensen die van binnenuit verandering proberen te organiseren een helpende hand te bieden. Hiertoe heeft hij in zijn onderzoek ingezoomd op een term die tijdens veranderingsprocessen vaak voorbij komt: innovatie. U kent het vast ook wel uit het Schiphol- en luchtvaartdossier. In de hoofdlijnenbrief van juni 2022 die de ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) namens minister Harbers naar de Tweede Kamer stuurde, bijvoorbeeld, lezen we over 'innovatiegerichte maatregelen, zoals geluid-adaptief bouwen' en over inzetten op 'verdere innovatie van de grensprocessen op Schiphol om de aantrekkelijkheid en de concurrentiepositie als hub binnen de nieuw gesteld kaders zoveel mogelijk te behouden' (I&W, 2022).

U kunt dergelijke zinnen waarin innovatie gebruikt wordt op twee manieren lezen. U kunt kijken naar de technische kant en inhoud van wat er met innovatie in de context van die zin bedoeld wordt. Bijvoorbeeld specifieke bouwtechnieken die als geluid-adaptief bekend staan. Maar u kunt ook kijken naar wat de functie van deze zinnen is in de context van de brief. Wat willen de schrijvers bereiken met deze boodschappen? Dit laatste heeft Harald gedaan in zijn proefschrift. Hij heeft een alternatieve analyse uitgevoerd van het gebruik van het concept innovatie (discourstheorie, zie Howarth, 2000). Hierbij is hij voorbij gegaan aan de gebruikelijke mooie verhalen over nieuwe technologieën en de veronderstelde voordelen die zij bieden. In plaats daarvan heeft hij gekeken naar het gebruik en de bruikbaarheid van het concept innovatie.

In het kort laat *Beware of Chameleons – Chameleons beware* vooral zien dat innovatie vaak met name politiek is. Veel praten en weinig doen. Oftewel *'talk the talk but not walk the walk'* zoals men in het Engels ook wel zegt. Mensen die verandering nastreven zullen kameleons op hun pad treffen. Kameleons zijn situaties en organisaties die – net als het gelijknamige reptiel – van kleur maar niet van vorm veranderen en daarmee – bewust of onbewust – de status quo in stand houden.



In het promotieonderzoek heeft Harald dit gebruik van innovatie onderzocht op drie verschillende organisatieniveaus binnen de context van de Nederlandse uitgaande reisindustrie. Op elk organisatieniveau een specifieke casus.

Op het niveau van een individuele organisatie, heeft hij onderzoek gedaan naar hoe de reisorganisatie TUI een innovatie-afdeling trachtte op te zetten. Op sectorniveau heeft hij gekeken hoe een groep tour operators en de reisbranchevereniging ANVR een carbon (CO₂) management calculator ontwikkelde en trachtte te implementeren in de bedrijfsvoering. Een carbon calculator is eigenlijk een stukje software waarmee reisorganisaties zelf de *carbon footprint* (CO₂ voetafdruk) van hun vakantieproducten kunnen verkleinen, bijvoorbeeld door vluchten te vervangen door treinreizen. En op nationaal beleidsniveau heeft hij gekeken naar de impasse in het luchtvaartbeleid en onderzocht hoe het onderwerp klimaatverandering in het Nederlandse luchtvaartdebat terecht is gekomen en daar – tot de dag van vandaag aan toe – een steeds prominentere rol is gaan vervullen. Ook nu. Neem bijvoorbeeld één van de pijlers van de luchtvaartnota, het CO₂ plafond op Schiphol (I&W, 2020). Niet het aantal vluchten, maar de uitstoot van dit broeikasgas zal – naast het geluidsplafonds – moeten gaan bepalen hoeveel vluchten er jaarlijks vanaf Schiphol mogelijk zijn.

We zullen gedurende de rest van dit stuk verder ingaan op deze Nederlandse luchtvaartcasus. Nog nooit uitgebreid verteld in het Nederlands. Dus, dit is de primeur. We hopen dat u het een mooi verhaal vindt. We hebben dit onderzoek samen uitgevoerd (zie voor het originele wetenschappelijke stuk Buijendijk & Eijgelaar, 2022). Dat deden we door te kijken hoe het proefschrift van Paul in het luchtvaartdebat terecht is gekomen. We hebben hiertoe destijds allerlei betrokkenen bij het luchtvaartdebat geïnterviewd (op voorwaarde van anonimiteit), zoals journalisten, krantenredacteuren, Tweede Kamerleden, een directielid van Schiphol, lobbyisten uit de luchtvaartsector, en vertegenwoordigers van actiegroepen en de milieubeweging. Ook hebben we een kwantitatieve analyse van nieuwsberichtgeving over het onderwerp uitgevoerd.

Het resulterende verhaal is chronologisch, het schetst een tijdspad van het verleden naar het heden naar de toekomst toe, in drie afleveringen dus, en het gebruikt hierbij de metafoor van ‘de perfecte storm’. We beginnen bij het begin, in het verleden, of, beter gezegd, bij de nalatenschap van dat verleden..

De erfenis uit het verleden

Historisch gezien werd in Nederland de klimaatimpact van luchtvaart onderkent, maar als irrelevant beschouwd voor het nationale luchtvaartbeleid. De overheid beschouwde het als een internationaal mondiaal beleidsonderwerp, dat zij via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) wilde aanpakken (Huijs, 2011).

Net zoals Frankrijk, Duitsland en de Groot-Brittannië, heeft Nederland – dichtbevolkt en steeds verder verstedelijkt – één van Europa’s mondiale luchtvaartknooppunten: luchthaven Schiphol. Maar in tegenstelling tot Parijs Charles de Gaulle, luchthaven Frankfurt en Londen Heathrow, is Schiphol disproportioneel groot in verhouding tot de eigen thuismarkt (de Jong & Boelens, 2014). De oorzaak van het verschil is drie decennia beleid gericht op het handhaven van een zogenaamde wereld-hub op een plek waar er feitelijk geen ruimte voor is. Dit beleidspad cultiveerde bepaalde bestuursgewoonten en bestendigde de business van twee gevestigde bedrijven met hele nauwe overheidsbanden: Royal Schiphol Group en KLM Royal Dutch Airlines.

Vóór de storm – groeien ondanks milieugrenzen

De ontwikkeling van Schiphol tot een mondiale hub is het resultaat van een effectief publiek-privaat partnerschap dat teruggaat tot 1985. In dat jaar riep de Nederlandse regering Schiphol uit tot mainport van de Nederlandse economie (Huijs, 2011). Sindsdien is de term ‘mainport’ een sleutelwoord geworden in het Nederlands luchtvaartbeleid, waar het gebruikt werd om de functie van hele grote lucht of zeehavens te promoten als motoren van economische groei. De groeistrategieën van Schiphol (the global hub) en de KLM

(the home carrier) werden nauw op elkaar afgestemd. Door invloed uit te oefenen via het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, slaagden Schiphol en de KLM erin hun groeistrategieën onderdeel te maken van Nederlands regeringsbeleid (ibid.).

Geleidelijk groeide deze samenwerking uit tot iets wat bekend kwam te staan onder de term 'De IJzeren Driehoek'. Schiphol, KLM, en I&W ontwikkelden een bestuursroutine waarbij ze samen besluiten voorbereidden en namen, waarbij de overheid zwaar leunden op informatie uit de luchtvaartsector (Huijs, 2011). Deze IJzeren Driehoek heeft ervoor gezorgd dat er een nationaal beleidsnarratief is ontstaan waarin de focus ligt op Schiphol's belang voor de nationale economie. Dit maakte keer op keer verdere uitbreiding van de luchthaven mogelijk.

De milieu-impacts van Schiphol werden ondertussen steeds groter; met name geluidsoverlast (de Jong & Boelens, 2014). Partijen buiten de IJzeren Driehoek begonnen zich te roeren, zoals de omwonenden van de luchthaven, milieuorganisaties en lokale en regionale overheden. Deze partijen waren steeds meer op elkaar aangewezen om luchtvaartbeleid te beïnvloeden. Dit leidde tot een impasse. In de literatuur (Huijs, 2011) is deze impasse ook wel toepasselijk omschreven als 'Een dialoog van de doven': partijen aan beide kanten van het debat produceerden verhalen die op zich waar waren op basis van hun eigen logica maar men praatte tegen elkaar in plaats van met elkaar.

Om deze impasse te doorbreken, kwam de regering in de jaren 90 met het zogenaamde duale beleidsdoel: uitbreiding van Schiphol als hub en tegelijkertijd de milieu-impact van de luchthaven terugdringen (Huijs, 2011). Dit werkte in het voordeel van Schiphol en de KLM. Handig gebruikmakend van het mainportframe benadrukten zij hun nationale economische belang (zie Boons et al., 2010). Het milieudoel richtte zich uitsluitend op veiligheid en geluidshinder, niet op emissies. I&W vond zogeheten milieueffectmaatregelen te duur. De Tweede Kamer drong niet aan op emissiereducties. Milieuorganisaties bleven weg bij dat onderwerp, omdat ze weinig mogelijkheden zagen om invloed uit te oefenen. Omwonenden maakten zich met name zorgen om de geluidsoverlast.

Om het duale beleidsdoel te concretiseren, werden verschillende samenwerkingsplatforms opgezet; volledig passend in de poldermodeltraditie (Vogelij, 2015). Eén van deze platforms was de Alderstafel. De Alderstafel werd hét centrale platform voor de implementatie van het duale beleidsdoel. De tafel bestond uit deelnemers van alle relevante belangengroepen (de Jong & Boelens, 2014), behalve de milieuorganisaties. De Alderstafel werd gepresenteerd als een permanent instituut en kreeg legitimiteit: de Tweede Kamer zou elke overeenkomst van de Alderstafel overnemen als nationaal beleid. U herkent wellicht overeenkomsten en verschillen met de huidige Maatschappelijke Raad Schiphol.

In 2008 stelde de eerste Aldersovereenkomst (Alders, 2008) Schiphol's mainport uitbreiding vast op 500.000 vluchten per jaar in 2020. Dit beleid omvatte een voorgesteld '50-50 principe'. Schiphol en de omwonenden zouden de voordelen van milieuwinst gelijk verdelen. Ook omvatte de Aldersovereenkomst de zogenaamde 'selectiviteitsregel': een verkeersherverdelingsregeling (wat een woord!) met als doel het uitplaatsen van vakantie- en budgetvluchten naar regionale luchthavens – allen dochterondernemingen van Schiphol – om zo ruimte voor de uitbreiding van het hub-verkeer op Schiphol mogelijk te maken. Vanaf het begin was de Aldersovereenkomst controversieel. Het abstracte 50-50 principe is nooit in wetgeving vertaald. De selectiviteitsregel was mogelijk in conflict met EU concurrentie-wetgeving. Alders heeft dit ook toegegeven (Alders, 2008). Zoals velen weten, heeft het voorgestelde uitplaatsen van vakantie en budgetvluchten van Schiphol naar regionale luchthavens het Nederlands luchtvaartbeleid zeker tot 2018 rondgespookt in het luchtvaartdebat en duikt het zelfs nu nog af en toe op in verkiezingscampagnes en sectorlobbystukken.

Omwonenden rondom deze regionale luchthavens waren niet betrokken bij deze onderhandelingen (Boons et al., 2010). Vooral Lelystad, op dat moment nog een sportvliegveld, werd destijds gezien als een zogenaamde overloopluchthaven van Schiphol, hoewel de locatie ongeschikt was bevonden voor de burgerluchtvaart (LVNL-To70, 2009). In maart 2015 besloot de regering om Lelystad te ontwikkelen tot burgerluchthaven, met het doel

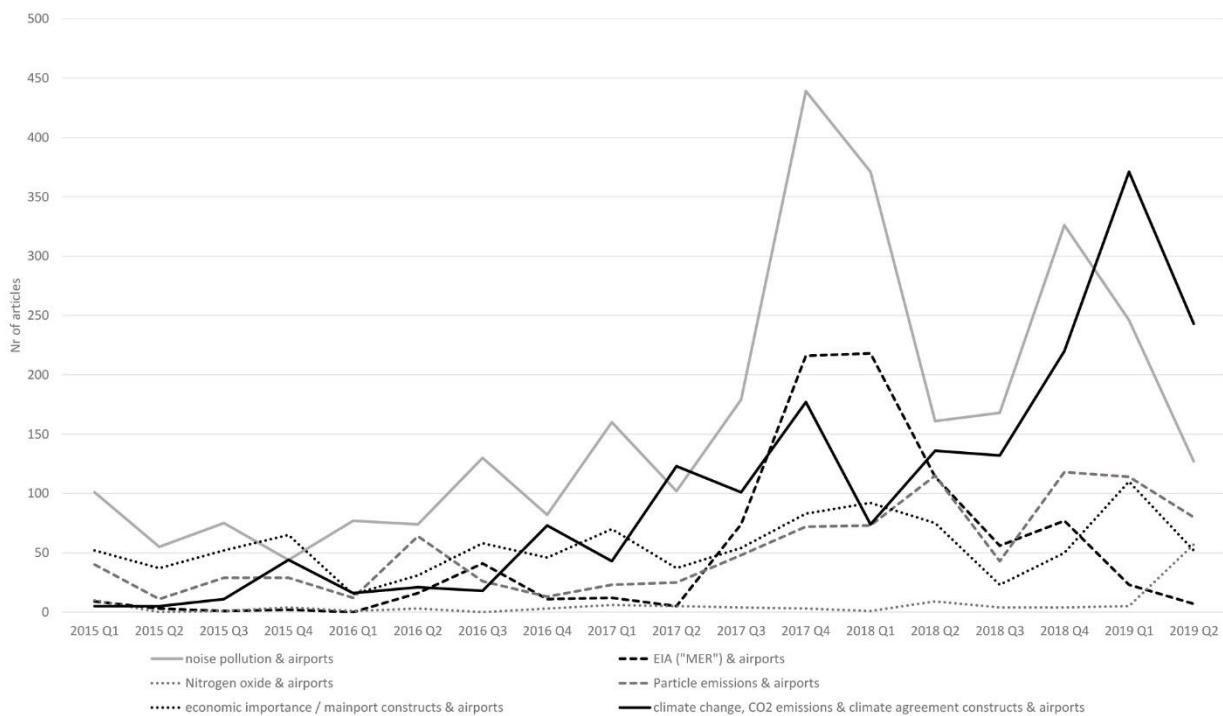
openstelling in april 2018. Dit allemaal dus met als doel om de hub luchthaven Schiphol te kunnen laten groeien, ondanks milieugrenzen. De klimaatimpact van de luchtvaart speelde hierbij geen enkele rol. Het plan om Lelystad te openen heeft er echter wel voor gezorgd dat het moeilijk was voor beleidsmakers om van richting te veranderen wanneer er een storm opsteekt. En over die storm, daar willen we het nu over hebben.

Erste tekenen van de storm – meer ruimte voor milieupolitiek

Net als bij een storm komen nieuwe beleidsonderwerpen niet zomaar uit de lucht vallen. In tegendeel. Ze ontstaan als niet gerelateerde omstandigheden samenkomen. In dit geval werden in de jaren 2016 en 2017 verschillende en voor lief genomen onderwerpen onderdeel van het luchtvaartdebat, en steeds urgenter en belangrijker.

Het plaatje hieronder laat zien hoe deze onderwerpen deel uit gingen maken van het publieke debat. Voordat de storm losbarstte was er beperkte media-aandacht voor de onderhandelingen rondom het klimaatakkoord van Parijs, zichtbaar bij kwartaal 4 in 2015. In 2016 en 2017 zien we echter drie ontwikkelingen die wijzen op het begin van de storm.

Figuur 1: Opkomst en ontwikkeling van bepaalde onderwerpen gerelateerd aan Schiphol en Lelystad, op basis van aantal artikelen in nationale en regionale kranten



Bron: eigen analyse m.b.v. Nexis Uni™, oorspronkelijk gepubliceerd in Buitendijk and Eijgelaar (2022, p. 2096)

Ten eerste werd het mainportbeleid in twijfel getrokken. Schiphol stond op het punt om de grens van 500.000 vluchten sneller te bereiken dan verwacht. In maart 2016 vroeg I&W aan de Alderstafel een hernieuwd advies voor de ontwikkeling van Schiphol tot 2030. Tot dat moment had de Alderstafel feitelijk gefunctioneerd als een beleidsinstrument dat Schiphol's en KLM's push voor uitbreiding legitimeerde en tegelijkertijd de weerstand van andere belangengroepen inkaderde. Tegenstanders van groei hadden weinig ruimte om impact te maken op het luchtvaartbeleid. Dit veranderde tijdens de zomer van 2016. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur – het RLI – kwam met het rapport 'De Mainport Voorbij' en concludeerde dat Schiphol geen grote motor van de Nederlandse economie was (Rli, 2016). Geluidshinder werd populair in de media, zoals u in de grafiek ziet. Het mainportidee begon aan populariteit in te boeten.

Ten Tweede: luchtvaart werd een onderwerp op de nationale beleidsagenda. Tweede Kamerverkiezingen vonden plaats in maart 2017. Groen Links deed het goed en nam in het begin deel aan de coalitieonderhandelingen. Uiteindelijk koos het voor de oppositie. Na de verkiezingen koos de partij de luchtvaart als één van haar sleutelonderwerpen. Het feit dat luchtvaart tot op de dag van vandaag geen realistische technologische oplossingen heeft om op haar emissies op schaal terug te brengen, maakte het in de ogen van de partij een bruikbaar politiek onderwerp, omdat dit een debat mogelijk maakte over legitieme duurzaamheidsvraagstukken. In het tweede kwartaal van 2017 volgden de kranten ook, zoals we in Figuur 1 zien. Opmerkelijk had het coalitieakkoord, wat in oktober van dat jaar gepresenteerd werd, een specifieke luchtvaartparagraaf (VVD et al., 2017). Dit was tot dan toe altijd ongebruikelijk. In die paragraaf verschenen voor het eerst de – in combinatie gebruikte – termen ‘Slim’ en ‘Duurzaam’ en werd voor het eerst gesproken over een nieuwe Luchtvaartnota voor de periode 2020-2050. Politieke kansen om de luchtvaartsector via de Tweede Kamer aan te pakken verschenen op de horizon.

Ten derde: een nieuwe actor trad toe tot de beleidsarena. In 2017 escaleerde de situatie rondom Lelystad Airport. De regering had de opening van dit vliegveld al twee keer uitgesteld wegens problemen met de vluchtroutes in november 2016. Een structurele herindeling van het drukke Nederlandse luchtruim was noodzakelijk. Onder druk van de snel naderde vliegverkeersopstopping bij Schiphol, koos I&W voor een tijdelijke noodoplossing. Het vliegverkeer van en voor Lelystad Airport zou onder het vliegverkeer voor Schiphol blijven en het laaggelegen luchtruim gebruiken voor aanvliegroutes en vertrekroutes (Dijksma, 2017a). Dit leidde tot onverwacht verzet vanuit gemeentes die onder deze nieuwe vluchtroutes lagen. Nieuwe bewonersgroepen vormden zich. Eén van deze groepen – Hoog Overijssel – bestond uit leden met uitvoerige technologische kennis van luchtvaart, die wisten hoe ze om moesten gaan met de media en de politiek. De groep analyseerde de Milieu Effecten Rapportage – oftewel de MER - van Lelystad Airport en nam contact op met media en Tweede Kamerleden. Hoog Overijssel stelde dat de te verwachten geluidsniveaus onjuist waren. Dijksma, de verantwoordelijke Staatssecretaris op dat moment, werd door Groen Links onder druk gezet om de kwestie met Hoog Overijssel te bespreken en moest uiteindelijk een paar maanden later toegeven dat er fouten in de MER stonden (Dijksma, 2017b). Zoals we in Figuur 1 zien, deden de onderwerpen ‘Geluidshinder’ en de ‘MER’ het goed in de pers gedurende een periode van zes maanden. Tegen de tijd dat de nieuwe coalitie werd geïnstalleerd in oktober 2017, stond Lelystad Airport stevig in de nationale mediaschijnwerpers.

Deze ontwikkelingen laten zien dat beleid altijd afhankelijk is van eerder beleid en zich hier niet zo eenvoudig los van kan maken. Het Aldersakkoord uit 2008 heeft tien jaar lang de richting en het onderwerp van het luchtvaartdebat bepaald. Dit leidde tot groeiend verzet. Het trok ook de aandacht van een partij die tot dan niet deelnam aan het luchtvaartdebat: de milieubeweging. Milieuorganisaties zochten een goed moment om zich in de discussie te mengen. En dat moment kwam in het najaar van 2017, toen zich eindelijk en na lang wachten een kans voor deed om luchtvaart onderwerp te maken van de klimaat en milieupolitiek.

De perfecte storm – hoe de klimaatimpact van de luchtvaart zijn entree maakte in het luchtvaartdebat

De storm barste uiteindelijk los in november 2017, toen Paul Peeters promoveerde aan de Technische Universiteit Delft op de klimaatimpact van het wereldwijde toerisme (Peeters, 2017). Tot dan toe niet gerelateerde gebeurtenissen kwamen toen namelijk in het Nederlandse luchtvaartdebat terecht. Het persbericht van het proefschrift was opgesteld om maximale impact te hebben (zie TU Delft, 2017). De titelregel, waarmee men altijd tracht de aandacht van journalisten te grijpen, luidde: ‘toerisme en reizen maken het onmogelijk om de klimaatdoelen van het Parijsakkoord te halen’ Deze titelregel was gericht op Nederlandse beleidsmakers die op dat moment de klimaatop in Bonn in Duitsland bijwoonden (COP 23). Het persbericht stelde dat maximale uitbreiding van de Nederlandse mainport Schiphol Airport geen duurzame ontwikkelingsoptie voor Nederland was. De impact hiervan was behoorlijk. Meerdere grote Nederlandse kranten publiceerden artikelen die de uitbreiding van Schiphol linkten aan het Akkoord van Parijs (Bruinsma & Stil, 2017; Stil, 2017). Sommigen betoogden dat krimp van Schiphol noodzakelijk was (Reijn, 2017). Deze boodschap verscheen in ongeveer 90 krantenartikelen in het vierde kwartaal van 2017, het effect is duidelijk zichtbaar in Figuur 1.

Paul, die al een media-trackrecord had als luchtvaart- en klimaatexpert, kwam in het programma Buitenhof om het over Schiphol te hebben (Hagens, 2017). Tweede Kamervragen gebruikten de boodschap uit het persbericht om het Nederlandse klimaatbeleid en de groei van Schiphol te bekritisieren (van Raan, 2017). 'Parijs' – inmiddels welbekend – was onderdeel geworden van het Nederlandse luchtvaartdebat.

De milieubeweging had nu een aanleiding om in het debat te stappen. In het najaar van 2017 lanceerde de internationale NGO Transport en Environment (T&E) een internationale lobbycampagne in landen waar luchtvaartcontroverses speelden. In Nederland voedde T&E milieuorganisaties, actiegroepen van omwonenden en Tweede Kamerleden met informatie. Begin 2018 begonnen drie grote milieuorganisaties – Greenpeace, Natuur & Milieu, en Milieufederatie Noord-Holland een gecoördineerde nationale luchtvaart lobbycampagne. In de Tweede Kamer vormden drie oppositiepartijen een groene alliantie. Op diverse momenten in het najaar van 2017 en het voorjaar van 2018, stuurde zij in luchtvaartdebatten aan op emissiereducties en dwongen zo de regering om toe te geven dat de emissies van luchtvaart zouden blijven toenemen en dat de regering – terwijl het beschikte over deze kennis – van plan was om een nieuw vliegveld te openen. Verschillende moties over het belasten van vliegen en het krimpen van Schiphol zijn sindsdien ingediend.

Dit is dus hoe de klimaatimpact van luchtvaart een onderwerp werd in het Nederlandse luchtvaartdebat. Tot die tijd was het een internationaal probleem wat geen rol van betekenis speelde in de Nederlandse regering of in de Tweede Kamer. Sindsdien is het een sleutelonderwerp in de nationale milieu- en klimaatpolitiek rondom de luchtvaart. Nog steeds. Denk maar eens terug aan de grote actie van Greenpeace en Extinction Rebellion op de privéjet terminal van Schiphol in november 2022.

Huidige beleidsplan – in het pad van de storm

Actoren die in het beleidsdomein met elkaar in competitie zijn hebben de neiging om elkaars strategieën te blokkeren of juist te complementeren (cf. Van Assche et al., 2014). In het luchtvaartdebat zag dat er vanaf 2018 als volgt uit.

Tijdens het jaar 2018 werd de klimaatimpact van de luchtvaart een onderwerp van betekenis in de nationale maatschappelijke debat. We zagen dat jaar schoolstakingen voor het klimaat, geïnspireerd door Greta Thunberg. Er waren discussies over vliegschaamte en het gebruik van de trein voor internationale reizen zat in de lift – nog steeds overigens. Tijdens een ongebruikelijk warme zomer, groeide de media-aandacht voor de klimaatimpact van luchtvaart gestaag, zoals u in Figuur 1 ziet.

Natuur & Milieu, Greenpeace en de Milieufederatie Noord-Holland maakten maximaal gebruik van het ontstane publieke onbehagen met de luchtvaart, die ze voor een deel zelf hadden veroorzaakt. Ze organiseerden meet-ups, symposia en demonstraties door het hele land. Met de hulp van Tweede Kamerleden uit de groene alliantie-partijen ondersteunden ze actiegroepen van omwonenden om nationale platforms te bouwen. Zo werden in die periode de Samenwerkende Actiegroepen tegen Laagvliegroutes (SATL) en de Landelijke Burgerbeweging tegen Luchtvaartgroei (LBBL) opgericht. SATL is nog altijd zeer actief in de discussies over Lelystad, en de stikstofuitstoot van de luchtvaart (zie bv. Obbink, 2023). Zo werd dus de indruk gewekt van een breed gedragen landelijk protest tegen luchtvaartgroei. En de klimaatimpact van de luchtvaart werd een gevestigd onderwerp in het publieke debat.

De regering en de luchtvaartsector vonden zichzelf tegenover een in toenemende mate kritische publieke opinie. Schiphol verkoos uiteraard de lokale setting van de Alderstafel – waar ook de luchtvaartsector aan tafel zat – voor discussies over de toekomst van de luchthaven, boven een nationaal debat over de grenzen aan luchtvaartgroei. De luchthaven ontkende de actor-status van SATL en vond dit geen legitieme partij in het luchtvaartdebat. Alleen omwonenden die in de buurt van operationele vliegvelden wonen (en dus niet onder de

aanvliegroutes van toekomstige vliegvelden) hadden recht op een stem in het debat over groei, zo redeneerde Schiphol. De geloofwaardigheid van de Alderstafel was inmiddels echter al tot een dieptepunt gezonken. De term 'Schiphollen' werd opgenomen in nationaal woordenboek De Dikke VanDale (van Dale, 2019). Schiphollen refereert aan de bestuurlijke gewoonte om met opzet complexe afspraken te maken, met de voorkennis dat men zich niet aan deze afspraken gaat houden, omdat men al weet dat er in de toekomst nieuwe afspraken komen waar men zich ook niet aan gaat houden. In de tussentijd werkten actiegroepen er hard aan om de innige relaties tussen de luchtvaartsector en I&W bloot te leggen. Landelijke kranten hielpen een handje mee en onthulden onder andere dat hoge ambtenaren op dit Ministerie en Schiphol nauw hadden samengewerkt bij het voorbereiden van de nieuwe MER voor de luchthaven en samen hadden besloten welke informatie beschikbaar zou worden gemaakt voor de Tweede Kamer, lokale overheden en omwonenden (Meindersma & van der Parre, 2018). Mensen verloren in toenemende mate hun vertrouwen in de overheid. We zien dit vandaag de dag nog steeds. Kijkt u maar naar de toeslagenaffaire en de opkomst van de nieuwe politieke partij van Pieter Omtzigt.

In deze periode kwamen twee coalities duidelijk naar voren, elk met een eigen narratief over de luchtvaart, wat zij gebruikten om huidig beleid te verdedigen of alternatief beleid voor het voetlicht te brengen: een sector-coalitie en een groene coalitie. De sector coalitie bestond uit de innig met elkaar verbonden IJzeren Driehoek partijen Schiphol, KLM en I&W, aangevuld met andere airlines en de Nederlandse Aerospace-engineering sector rondom TU Delft en TU Eindhoven. De groene coalitie bestond uit eerder genoemde groene alliantie partijen uit de Tweede Kamer, milieuorganisaties en een dynamisch netwerk van lokale actiegroepen.

De sectorcoalitie, die de status quo verdedigde, schetste de klimaatimpact van de luchtvaart als een technologische uitdaging, verweven met pro-groei mondialisme en nationale trots. Samen met de KLM werd Schiphol neergezet als een icoon van de Nederlandse handelsnatie. Een stop op groei van de luchtvaart werd neergezet als betekenisloos vanwege de wereldwijde groeiprognoses voor de luchtvaart. Groei werd afgeschilderd als de voorwaarde om nieuwe technologieën te ontwikkelen die luchtvaartemissies kunnen terugdringen. Onderdeel van dit narratief zijn ambitieuze visies op hoe Nederland deze technologieën kan ontwikkelen en exporteren. Beleid moet daarom deze ambities ondersteunen en niet het 'international level playing field' verstoren.

De groene coalitie, die zich opstelt tegenover de status quo, schildert de klimaatimpact van de luchtvaart af als een probleem van onrechtvaardigheid. Zij stelt de voortdurende drang van de sector naar meer groei bloot als een probleem, omdat verschillende grenzen worden overschreden, zoals veiligheid, klimaat en leefomgeving. De sector wordt neergezet als een bedrijfstak die geen serieuze klimaatactie onderneemt en tegelijkertijd voor een groot deel is vrijgesteld van belasting. Beleid moet daarom worden ingericht volgens het 'de vervuiler betaald' principe.

In het beleidsconflict wat vervolgens ontstond, werd op verschillende manieren – of volgens verschillende strategieën en methoden – invloed uitgeoefend. Een beproefde methode in het Nederlandse beleidslandschap – nog steeds – is 'commissioned results' (zie Boons et al., 2010). In het Nederlands te vertalen als 'Onderzoeksresultaten in opdracht'. De tabel op de volgende bladzijde geeft hier een mooi overzicht van.

'Onderzoeksresultaten in opdracht' is het inhuren van onafhankelijke commerciële onderzoeksbureaus om op wetenschappelijke basis contra-expertise te vergaren, om zo de geloofwaardigheid van de eigen positie te versterken. 'Onderzoeksresultaten in opdracht' dienen om een zweem van op wetenschap gebaseerde feitelijkheid toe te voegen aan een waarheidsclaim of beleidspositie. Als beide kanten dit echter gaan doen, leidt dit echter alleen tot verdere polarisering van het debat.

'Onderzoeksresultaten in opdracht' kan leiden tot selectief redeneren, net zoals in de tijd van de 'Dialogo der Doven' (Huijs, 2011), die we al eerder noemden. Maar ook tot een focus op maar een kant van het argument, wat zichtbaar was bij beide coalities. Het leidde ook tot het selectief shoppen naar feiten (dit deden onderzoeksbureaus) en het politiek editen van rapporten (dit deed I&W). 'Onderzoeksresultaten in opdracht'

hielp ook bij het formuleren van doomsday verhalen die dystopische taferelen schetsen welke ons allen wachten als het geprefereerde pad niet wordt bewandeld, zoals bijvoorbeeld massawerkeloosheid versus de wereld die het klimaatakkoord van Parijs niet haalt. Tot slot droegen 'Onderzoeksresultaten in opdracht' bij aan het verzinnen van frames die de ander in een slecht daglicht plaatsten, zoals "ik betaal meer belasting als ik een Fiat Panda voltank dan wanneer KLM een 747 tankt" (deze is van een Tweede Kamerlid) of 'prutters' en 'knoeiers' (I&W over actiegroepen). Het debat intensifieerde dus behoorlijk en er kwam toenemende druk op de regering om het initiatief naar zich toe te trekken en een doorbraak te forceren.

Tabel 1: Onderzoeksresultaten in opdracht (selectie 2018-2019)

| Rapport (consultancy vetgedrukt) | Opdrachtgever | Boodschap |
|--|---|---|
| Decisio/SEO Economisch Onderzoek. (april 2018). <i>Exploratory societal cost-benefit analysis policy alternatives aviation.</i> | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | 'Groeï van Schiphol en Lelystad is het meest positieve kosten-baten scenario' |
| RoyalHaskoningDHV. (mei 2018). <i>Vergelijk vliegen met treinreizen voor korte afstanden en hoe we vaker voor de trein kunnen kiezen.</i> | Milieufederatie Noord-Holland | Onderzoek naar oplossingen voor het vervangen van korte afstand vluchten |
| CE Delft. (juni 2018). <i>Economic and sustainability effects aviation tax.</i> | Ministerie van Financiën | 'Een vliegtax heeft een positief, maar beperkte economische en milieu effecten' |
| CE Delft. (juni 2018). <i>Ontwikkelingen Nederlandse luchtvaart: Een beknopt overzicht.</i> | Natuur & Milieu | 2050 scenarios laten groei passagiers en CO ₂ zien |
| Motivaction. (oktober 2018). <i>Luchtvaart in Nederland. Draagvlakonderzoek onder het Nederlands publiek.</i> | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat | Diverse (en tegengestelde) resultaten |
| Aviation Economics. (oktober 2018). <i>The true price of a flight ticket.</i> | Natuur & Milieu | 'Externe kosten laten gemiddelde ticketpreis met 63% toenemen' |
| SEO Economisch Onderzoek. (november 2018). <i>Effecten van een nationale vliegbelasting.</i> | KLM | 'Nationale luchtvaarttax is ineffectief om klimaatdoelen te bereiken' |
| CE Delft. (november 2018). <i>Beoordeling Slim én Duurzaam Actieplan luchtvaart Nederland: 35% minder CO₂ in 2030.</i> | Dutch Aviation Group | 'Slim en duurzame doelen zijn haalbaar bij sterke inspanning' |
| RoyalHaskoningDHV. (maart 2019). <i>Emissiereductiepotentieel in de Nederlandse Luchtvaart.</i> | Natuur & Milieu | 'Reductie potentieel hangt af van ontwikkeling CO ₂ prijs' |
| CE Delft. (april 2019). <i>Economische- en Duurzaamheidseffecten Vliegbelasting: doorrekening nieuwe varianten.</i> | Ministerie van Binnenlandse Zaken | 'Een vliegtax heeft een positief, maar beperkte economische en milieu effecten' |
| CE Delft. (juni 2019). <i>CO₂-emissies van KLM en Schiphol.</i> | Greenpeace | 'Compleet beeld van emissies KLM en Schiphol' |
| Leobus/NEO Observatory. (juni 2019). <i>Second opinion verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart.</i> | Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL) | 'Stoppen van groei Schiphol plus niet openen Lelystad het beste voor welvaart' |
| CE Delft. (juli 2019). <i>Moet de luchtvaart groeien om onze welvaart te behouden? Een kritische analyse van veelgehoorde argumenten.</i> | Natuur & Milieu | 'De economie kan prima zonder luchtvaartgroei' |

Bron: oorspronkelijk gepubliceerd in Buijtendijk and Eijelaar (2022, p. 2099)

Toekomstig beleid – het herstellen van vertrouwen door technologische innovatie

Gezamenlijke visies en plannen doen het altijd goed. Ze kunnen een politieke verhaallijn of narratief stabiliseren door een gemeenschappelijke afhankelijkheid van de toekomst te creëren. Het Klimaatakkoord van Parijs is hiervan natuurlijk een prachtig voorbeeld. En zo ging het ook in het luchtvaartdebat. De luchtvaartsector en I&W kwamen met een gezamenlijke visie en plan om actie te ondernemen tegen de klimaatimpact van luchtvaart, en probeerde zo controle over het debat terug te winnen.

Vanaf het moment dat de nieuwe regeringscoalitie aan het werk ging in oktober 2017, bracht dit debat in toenemende mate de positie van de nieuwe Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Cora van Nieuwenhuizen-Wijbenga, in gevaar. Haar partij – de VVD – steunde de groeiplannen van de luchtvaartsector en had zojuist een derde coalitieregering op rij gevormd – Rutte III. De VVD was zich bewust van het politieke risico. De prioriteit van de partij was rust brengen in het luchtvaartdebat, zodat de regering kon beginnen met het implementeren van het regeerakkoord.

Om de maatschappelijke onrust rondom luchtvaart te verlichten, informeerde Minister Van Nieuwenhuizen-Wijbenga begin 2018 de Tweede Kamer. Zij betoogde dat het herstel van vertrouwen een prioriteit was geworden en stelde de opening van vliegveld Lelystad voor een tweede keer uit. De media-aandacht voor geluidshinder nam af, zoals u in Figuur 1 kunt zien. Verantwoordelijkheid voor luchtvaart werd *Chefsache* op het departement en verschoof van de Staatssecretaris naar de Minister. Begin 2018 werd er verder een nieuwe Directeur Generaal aangesteld – de heer Dronkers – om de directeur van de luchtvaartafdeling bij I&W te ondersteunen. De luchtvaartsector had namelijk vraagtekens geplaatst bij de vereiste politieke sensitiviteit en leiderschapsvaardigheden van laatstgenoemde om het politiek complexe vraagstuk van Schiphol en Lelystad op een goede manier af te handelen, omdat actiegroepen telkens geprovoceerd werden.

Schiphol zelf maakte een vergelijkbare strategische stap in deze periode. Zij vervingen hun volledig op groei gerichte CEO Jos Nijhuis, tevens VVD lid, door een ervaren politicus en onderhandelaar en PVDA lid, Dick Benschop, in de volksmond ook wel bekend als 'Tricky Dicky'. Benschop veranderde het narratief van Schiphol. Vanaf nu werd er over gematigde, voorwaardelijke groei gesproken. Om de angel uit de argumenten van de oppositie te halen, beloofde minister Van Nieuwenhuizen-Wijbenga de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte te houden over de inspanningen van de luchtvaartsector om haar broeikasgasemissies terug te dringen (van Nieuwenhuizen-Wijbenga, 2019). Deze belofte leidde tot het oprichten van de Duurzame Luchtvaarttafel.

In februari 2018 startte de regering vijf sectorale klimaattafels, die voorstellen moesten formuleren over hoe Nederland het CO₂ doel van 2030 zou moeten halen. Deze klimaattafels droegen zo bij aan het Nationale Klimaatakkoord. I&W was verantwoordelijk voor de klimaattafel over mobiliteit. Omdat luchtvaart niet onder mobiliteit valt (zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs), wist Dronkers de sector over te halen om een duurzame luchtvaarttafel op te richten met als doel om emissiereducties in de Nederlandse luchtvaart te realiseren. Deze tafel werd later ook wel de bijzettafel genoemd. Dronkers was zelf de voorzitter van de Duurzame Luchtvaarttafel, maar miste de wettelijke middelen om de sector vooruit te dwingen als het ging om klimaatactie. Om druk op de sector te zetten, nodigde hij Natuur & Milieu – een gerespecteerde milieuorganisatie – uit om namens Greenpeace en de Milieufederatie Noord-Holland aan te schuiven bij de duurzame luchtvaarttafel. In juni 2018 kwam men voor het eerst bij elkaar.

Als onderdeel van dit initiatief presenteerden de voornaamste partijen binnen de luchtvaartsector in oktober 2018 een actieplan voor emissiereductie, getiteld 'Smart & Sustainable' (kernwoorden die ook in het coalitieakkoord stonden) (Dutch Aviation Group, 2018), gevolgd door een draft Duurzame Luchtvaartakkoord in maart 2019 (ACN et al., 2019). Beide documenten ventileren een boodschap van technologisch optimisme: ze

etaleren nieuwe technologieën als elektrische vliegtuigen en futuristische vliegtuigontwerpen, en linken deze aan claims over significante toekomstige emissiereducties. We zien dit terug in de media. Kijk in Figuur 1 maar eens naar het toenemende gebruik van de termen technologie en klimaat in deze periode. Van Nieuwenhuizen-Wijbenga hield zich aan haar eerdere belofte om de Tweede Kamer op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen en presenteerde die zelfde maand nog het Duurzame Luchtvaartakkoord aan de Tweede Kamer.

In de tussentijd werd duidelijk dat Natuur & Milieu niet alleen uitgenodigd was om druk op de sector uit te oefenen. Haar aanwezigheid zorgde er ook voor dat de duurzame luchtvaarttafel leek op een volwaardige klimaattafel met dus een brede maatschappelijke basis. Tijdens de bijeenkomsten werd de inbreng van Natuur & Milieu echter sterk ingeperkt. I&W en de sector spraken vaak met één stem; de alternatieve oplossingen die Natuur & Milieu voorstelde werden weggezet als onhaalbaar, zonder dat hier onderbouwend bewijs voor werd geleverd. Hoge ambtenaren van I&W probeerden ondertussen de luchtvaarttafel te integreren in de klimaattafel voor mobiliteit, die wel onder het Parijsakkoord viel. Op deze manier zou de luchtvaartsector namelijk toegang krijgen tot een speciaal klimaatactiefonds bestemd voor de klimaattafels. Natuur & Milieu heeft deze poging geblokkeerd op basis van legitimiteitsbezwaren (het Parijsakkoord). De aanwezigheid van Natuur & Milieu, met andere woorden, maakte een typisch IJzeren Driehoek plot mogelijk: richt je emissiereductie maatregelen op (subsidies voor) technologische innovatie in de sector. In maart 2019 stapte Natuur & Milieu daarom uit het duurzame luchtvaarttafeloverleg. In haar ogen diende het actieplan duurzame luchtvaart slechts om sectorbelangen te beschermen in plaats van het klimaat tegen de luchtvaart te beschermen, en liet het alternatieve maatregelen, zoals het beprijzen van carbon en het terugbrengen van het aantal vluchten op Schiphol buiten beschouwing (van Nieuwenhuizen-Wijbenga, 2019). Het plan richtte zich in plaats hiervan volledig op huidige maar met name toekomstige technologische innovaties, zoals bijvoorbeeld vlootvernieuwing, efficiencyverbeteringen en alternatieven brandstoffen. Groei werd geframed als een voorwaarde om deze deeloplossingen te realiseren.

Storm impact

Dat brengt ons bij de conclusies van ons verhaal. Een paar maanden later begon namelijk de corona-pandemie en werd alles even anders, maar de impact van de storm laat zich nu – ruim drie jaar later – nog steeds gelden. De klimaatimpact van de luchtvaart is niet meer weg te denken uit het Nederlandse luchtvaartdebat. Het is gedurende lange periodes dominantier geweest dan andere onderwerpen, zoals de economische bijdrage van de luchtvaart en geluidsoverlast (zie ook Figuur 1). Hiernaast heeft het geleid tot een grote verschuiving in het denken over Nederlands luchtvaartbeleid.

In de maanden na november 2017 werd de Alderstafel langzaam maar zeker irrelevant, en in januari 2019 werd dit platform uiteindelijk ontmanteld. In het laatste rapport vroeg Alders zich af wat nog het doel van de tafel was, omdat de beleidsdiscussie blijvend veranderd was, en gaf hij aan dat Lelystad integraal onderdeel is van beslissingen over de toekomst van Schiphol (ORS, 2019). Macht ging van de tafel naar de politici en de lobby's die hen beïnvloedden. Zo werd de regering aangezet om met op wetgeving gebaseerd beleid te komen in plaats van poldermodel-compromissen.

Ook I&W heeft aan invloed ingeboet. In november 2018 stemde de Tweede Kamer voor een motie die het debat opende over vliegtax en werd de regering aangezet om internationaal steun te zoeken voor een internationale belasting op kerosine als een mechanisme om duurzamere luchtvaartbrandstoffen te stimuleren. In mei 2019 kondigde het Ministerie van Financiën aan om een conferentie te organiseren voor een internationale luchtvaarbelasting en CO₂ beprijzing. Een nieuwe beleidsroute werd zo geopend, buiten de directe controle van de IJzeren Driehoek. Inmiddels geldt sinds 2021 (in 2023 verhoogd) een vliegbelasting voor alle passagiers die vertrekken vanaf een Nederlandse luchthaven, is er onderzoek gedaan naar het belasten van transferpassagiers, en vanaf 2025 gaan meer passagiers van privéjets vliegbelasting betalen. Ondertussen zet het (demissionaire) kabinet nog steeds in op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart. De Europese Commissie heeft hier in juli 2021 eerste stappen toe gezet door belasting op brandstof voor de luchtvaart op te nemen in het pakket 'Fit-for-55'. Wordt vervolgd.

Terugblik

Drie opmerkingen tot slot.

Ten eerste: het economische belang van de luchtvaart wordt stelselmatig overschat in Nederland. Essentieel – echt essentieel – om in de gaten te houden in het luchtvaartdebat, is dat *private* belangen van enkelen – een bepaalde economische elite in dit land – doorgaans uitgelegd worden als het *publieke* belang van Nederland. Met name de KLM is hier zeer bedreven in. Dit bedrijf heeft samen met Shell één van de effectiefste lobbymachines van Nederland, menen wij. Dat kun je als een compliment zien, maar de manieren waarop het bedrijf lobbyt zijn verre van ethisch en beogen een mercantilistisch idee van Nederland in stand te houden, waarvan wij ons allemaal moeten afvragen of dat nog past bij de 21^e eeuw en de enorme uitdagingen waarvoor de mensheid – huidige en toekomstige generaties – binnen Nederland en daarbuiten – zich voor gesteld zien.

Ten tweede, en voortbouwend hierop: let daarom goed op hoe deze partijen – en de overheidsorganisaties waar zij invloed op uit oefenen – gebruik maken van het concept *technologische innovatie* – zoals bij de duurzame luchtvaarttafel in dit verhaal. *Technologische innovatie* is een term die in relatie tot luchtvaart nog veelvuldig gebruikt en misbruikt wordt. Dit is geen onschuldig woord. Het is een beproefd instrument om macht uit te oefenen. *Technologische innovatie* legitimeert namelijk de macht van de staat en van de gevestigde orde (Jasanoff, 2002). Die laatste laat zich graag zien met en associeert zich ook graag met plannen voor toekomstige technologieën om haar machtsposities te verstevigen (zie bijvoorbeeld Figuur 2). Of deze technologieën daadwerkelijk haalbaar en nuttig zijn om een rechtvaardige

samenleving te borgen voor iedereen is van secundair belang hierbij.

Figuur 2: Minister van Nieuwenhuizen-Wijbenga spreekt haar steun voor een veelbelovende nieuwe technologie uit



Bron: I&W (2018)

Tot slot: wat is nu de waarde van deze recente geschiedenis voor het huidige debat? Want het is nog steeds een rommeltje, en er wordt nog altijd aan 'onderzoeksresultaten in opdracht' gedaan. Onderzoekers, politieke partijen, en belangen- en actiegroepen hebben de afgelopen jaren veel geleerd over welke mechanismen er in het luchtvaartdebat gelden, en zijn hier aanzienlijk beter op voorbereid. Het debat is er zeker niet minder en zachter op geworden – toenemend wordt de rechtszaal voor het gelijk opgezocht. Toch lijkt de beweging die vanaf 2017 is ingezet niet meer te stoppen. Kijk alleen maar naar de veranderde houding van de minister van I&W en Schiphol ten aanzien van eventuele krimp.

Wij zullen gaan zien hoe het onder de volgende regeringen verder gaat.

Wij wensen u in ieder geval veel succes, gezondheid, rust en wijsheid bij het bepalen van de beste gezamenlijke strategie om te komen tot luchtvaart binnen de grenzen van de planeet en een leefbare omgeving. En een simpele tip tot slot: laat u niet uit elkaar spelen. Samen staat u sterker!

Bronnen

- ACN, AOPA Netherlands, BARIN, Correndon, Dnata, easyJet, Eindhoven Airport, evofenedex, GKN Aerospace / Fokker Technologies, KLM, KNVvL, Lucht-en Ruimtevaart Nederland, LVNL, I&W, NACA, NLR, NVC, pwc, Royal Schiphol Group, SkyNRG, Transavia, TU Delft, TUI Airlines, & VNO-NCW. (2019). *Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart*.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/03/27/bijlage-2-ontwerpakkoord-duurzame-luchtvaart/bijlage-2-ontwerpakkoord-duurzame-luchtvaart.pdf>
- Alders, H. (2008). *Aldersadvies Schiphol [Alders advice Schiphol]*. Alderstafel.
- Boons, F., Van Buuren, A., & Teisman, G. (2010). Governance of sustainability at airports: Moving beyond the debate between growth and noise. *Natural Resources Forum*, 34(4), 303-313.
<https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01314.x>
- Bruinsma, G., & Stil, H. (2017, 18-11-2017). Luchtvaartexpert: Maak vliegen peperduur. *AD*, 26-27.
- Buijtendijk, H. (2021). *Beware of chameleons - chameleons beware. The propriety of innovation as a concept for the coordination of novelty and change. Insights from the Dutch outbound travel industry [PhD, Wageningen University & Research]*. Wageningen. <https://edepot.wur.nl/545568>
- Buijtendijk, H., & Eigelaar, E. (2022). Understanding research impact manifestations in the environmental policy domain. Sustainable tourism research and the case of Dutch aviation. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(9), 2089-2106. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1760872>
- de Jong, B., & Boelens, L. (2014). Understanding Amsterdam Airport Schiphol through controversies. *Systems Research and Behavioural Science*, 31(1), 3-13. <https://doi.org/10.1002/sres.2188>
- Dijksma, S. A. M. (2017a). *Luchtvaartbeleid. #31936-390 [Aviation policy]*. Tweede Kamer.
- Dijksma, S. A. M. (2017b). *Luchtvaartbeleid. #31936-422 [Aviation policy]*. Tweede Kamer.
- Dutch Aviation Group. (2018). *Slim én duurzaam: Actieplan Luchtvaart Nederland: 35% minder CO₂ in 2030*. Dutch Aviation Group.
- Gössling, S., & Humpe, A. (2020). The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, 65, 102194. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102194>
- Hagens, P. J. (2017). Rem op vliegen [Televisie serie episode 19-11-2017]. In *Buitenhof*. VPRO.
https://www.vpro.nl/buitenhof/speel-POMS_AT_11768992~rem-op-vliegen-.html
- Howarth, D. (2000). *Discourse*. Open University Press.
- Huijs, M. G. (2011). *Building castles in the (Dutch) air: Understanding the policy deadlock of Amsterdam Airport Schiphol 1989-2009 [PhD, TU Delft]*. Delft.
- I&W. (2018, 2.7.2018). *Partijen bundelen krachten voor duurzaam vliegen*
<https://twitter.com/MinlenW/status/1013817489153806336>
- I&W. (2020). *Verantwoord vliegen naar 2050. Luchtvaartnota 2020-2050*. Ministry of Infrastructure and Water Management.
- I&W. (2022). *Hoofdlijnenbrief Schiphol. I E NW/BSK-2022/156292*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-024dd11c16bad9823ae75aed4b8dd1ccd8de6cce/pdf>

- IPCC. (2023). *Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6). Summary for Policymakers*. IPCC. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Jasanoff, S. (2002). New modernities: Reimagining science, technology and development. *Environmental Values*, 11(3), 253-276. <https://doi.org/10.3197/096327102129341082>
- LVNL-To70. (2009). *Luchtruim Flevoland 2020: een verkenning van de mogelijkheden*. Luchtverkeersleiding Nederland.
- Meindertsma, B., & van der Parre, H. (2018, 17-04-2018). Ambtenaren hebben dubbele pet op als het om Schiphol gaat. *NOS.nl*. <https://nos.nl/artikel/2227769-ambtenaren-hebben-dubbele-pet-op-als-het-om-schiphol-gaat.html>
- Obbink, H. (2023, 26.2.2023). Actiegroep wil dat overheid alle stikstofuitstoot van luchtvaart meldt *Trouw*. <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/actiegroep-wil-dat-overheid-alle-stikstofuitstoot-van-luchtvaart-meldt-b89617ba/>
- ORS. (2019). *Advies Toekomstbestendig NNHS & Advies Middellange termijnoplossing "wonen en vliegen"*. Omgevingsraad Schiphol.
- Peeters, P. (2017). *Tourism's impact on climate change and its mitigation challenges. How can tourism become 'climatically sustainable'?* [PhD, TU Delft]. Delft. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:615ac06e-d389-4c6c-810e-7a4ab5818e8d?collection=research>
- Peeters, P., & Papp, B. (2023). *Envisioning Tourism in 2030 and Beyond. The changing shape of tourism in a decarbonising world*. Travel Foundation. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/travelfoundation/wp-content/uploads/2023/02/28113213/EnvisionTourism_Full_FINAL.pdf
- Reijn, G. (2017, 28-11-2017). Met het vliegtuig gaan we 'Parijs' zeker niet halen. *Volkscrant*, 27.
- Rli. (2016). *Mainports voorbij*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Stil, H. (2017, 16-11-2017). Alleen rem op vliegen helpt milieu. *Parool*, 2.
- TU Delft. (2017). *Tourism and travel make Paris targets unachievable*. TU Delft. Delft. <https://www.tudelft.nl/en/2017/tu-delft/tourism-and-travel-make-paris-targets-unachievable/>
- Van Assche, K., Beunen, R., & Duineveld, M. (2014). *Evolutionary governance theory: An introduction*. Springer.
- van Dale. (2019). *schiphollen*. <https://www.vandale.nl>
- van Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. (2019). *Klimaatbeleid voor luchtvaart*. #31936-585. Tweede Kamer.
- van Raan, L. (2017). *Onderzoek waaruit blijkt dat de groeiende luchtvaart het halen van klimaatdoelstellingen onmogelijk maakt*. #2017Z15536. Tweede Kamer.
- Vogelij, J. C. (2015). *Effective strategy making: Co-designing scenarios as a tool for effective strategic planning* [TU Delft]. Delft.
- VVD, CDA, D66, & ChristenUnie. (2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021*. Tweede Kamer. <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf>



Games



Leisure & Events



Tourism



Media



Data Science & AI



Hotel



Logistics



Built Environment



Facility

Mgr. Hopmansstraat 2
4817 JS Breda

P.O. Box 3917
4800 DX Breda
The Netherlands

PHONE

+31 76 533 22 03

E-MAIL

communications@buas.nl

WEBSITE

www.BUas.nl

CREATING MEANINGFUL EXPERIENCES