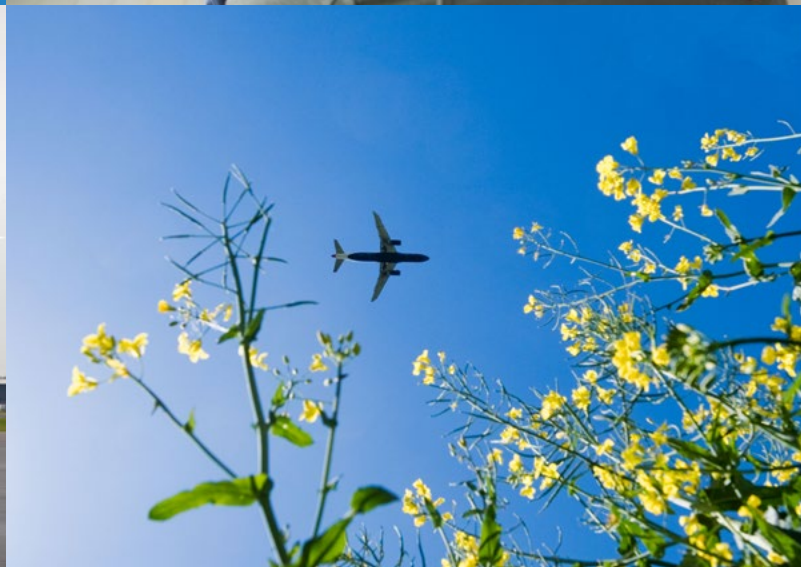




Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Nota van Antwoord

Luchtvaartnota 2020-2050



Nota van Antwoord

Luchtvaartnota 2020-2050

Inhoud

- 1 Inleiding 6**
 - 1.1 Analyse zienswijzen 7
 - 1.2 Afbakening 11
 - 1.3 Militaire luchtvaart 11
 - 1.4 Leeswijzer 12

- 2 Nieuwe koers voor de luchtvaart 14**
 - 2.1 Publieke belangen 14
 - 2.2 Adaptieve aanpak 17
 - 2.3 De gevolgen van corona voor de luchtvaart(sector) 18

- 3 Veilige luchtvaart 20**
 - 3.1 Nationale veiligheid 20
 - 3.2 Beveiliging luchtvaart en luchthavens 21
 - 3.3 Vliegveiligheid 23
 - 3.4 Omgevingsveiligheid 30
 - 3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling 33

- 4 Nederland goed verbinden 34**
 - 4.1 Belang van luchtvaart 34
 - 4.2 Ontwikkeling luchtvaart 37
 - 4.3 Gevolgen schaarste 39
 - 4.4 Netwerkkwaliteit 40
 - 4.5 Verbondenheid regionale luchthavens 43
 - 4.6 Grondvervoer als alternatieven voor luchtvaart 45
 - 4.7 Caribisch Nederland en Koninkrijkslanden 47

- 5 Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving 48**
 - 5.1 Afname negatieve gezondheidseffecten 48
 - 5.2 Minder geluidhinder 50
 - 5.3 Minder uitstoot ultrafijnstof 63
 - 5.4 Leefomgevingskwaliteit 64
 - 5.5 Natuurbescherming en stikstof 69

- 6 Duurzame luchtvaart 72**
 - 6.1 Klimaatopgave/klimaatdoelen 72
 - 6.2 Internationale aanpak en inzet 77
 - 6.3 Nationale aanpak 79

- 7 Capaciteit 100**
 - 7.2 Investeringsstrategie Schiphol 101
 - 7.3 Luchthaven in zee 104
 - 7.4 Regionale luchthavens in samenhang 106
 - 7.5 General aviation 110
 - 7.6 Herziening van het luchtruim 112

- 8 Innovatie 118**
 - 8.1 Veilig, stil en schoon 118
 - 8.2 Technologiesporen 119
 - 8.3 Innovatiestrategie 122

- 9 Bestuur en samenwerking 126**
 - 9.1 Maatschappelijke betrokkenheid 126
 - 9.2 Betrokkenheid van andere overheden en de sector 132
 - 9.3 Toezicht 138
 - 9.4 Kennisbasis 139

10	Uitvoering en financiën	140
10.1	Financiën	140
10.2	Uitvoering	141
10.3	Monitoring en evaluatie	141
11	Verantwoording Luchtvaartnota	142
11.1	Betrokkenheid belanghebbenden	142
11.2	Advisering	143
11.3	Juridische status	145
11.4	Vervolgtraject	145
12	Buiten scope van dit zienswijzen proces	148
12.1	Schiphol	148
12.2	Lelystad Airport	150
12.3	Eindhoven Airport	153
12.4	Rotterdam The Hague Airport (RTHA)	155
12.5	Groningen Airport Eelde (GAE)	157
12.6	Maastricht Aachen Airport (MAA)	158
12.7	Luchtruimherziening	162
12.8	KLM staatsteun	164
12.9	Overigen	165
13	Plan-MER	168
13.1	Methodiek	168
13.2	Proces en procedure	169
13.3	Huidige situatie	170
13.4	Trends en ontwikkelingen	170
13.5	Hoekpunten	171
13.6	Effectbepaling	172
13.7	Gezondheid	172
13.8	Veiligheid	174
13.9	Klimaat	174
13.11	Landschap	178
13.12	Economie	178
14	Passende beoordeling	184
14.1	Inhoud	184
14.2	Proces/procedure	186
15	Buitenlandse zienswijzen	188
	Bijlagen	190
	Bijlage 1: Overzicht indieners	191
	Bijlage 2: Afkortingen- en Begrippenlijst	196

1 Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) ontwikkelt, namens het kabinet, een toekomstvisie over de luchtvaart in Nederland voor de periode 2020-2050. De toekomstvisie is vastgelegd in de Luchtvaartnota 2020-2050: Verantwoord vliegen naar 2050. Het eerste ontwerp van de Luchtvaartnota is in mei 2020 openbaar gemaakt.

Voor de Luchtvaartnota heeft IenW de procedure voor milieueffectrapportage (m.e.r.) doorlopen. De milieueffecten van de Luchtvaartnota en de gevolgen voor de leefomgeving in brede zin, zijn onderzocht in een plan-MER. Het plan-MER geeft ook inzicht in de economische effecten van het nieuwe luchtvaartbeleid. De effecten van de Luchtvaartnota op Natura-2000 gebieden zijn beschreven in de passende beoordeling.

De Ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050, het plan-MER en de passende beoordeling hebben van 29 mei tot 9 juli 2020 ter inzage gelegen, zodat iedereen er via een zienswijze op kon reageren. De Ontwerp-Luchtvaartnota en het plan-MER zijn ook in de ons omringende landen (Duitsland, België, Frankrijk, Engeland) en de Nederlandse gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) ter inzage gelegd. Ook uit die landen heeft het ministerie zienswijzen ontvangen.

De zienswijzen geven een breed en gevarieerd beeld van hoe er tegen de Ontwerp-Luchtvaartnota en de toekomst van de luchtvaart wordt aangekeken. Het ministerie is onder de indruk van de diversiteit aan zienswijzen en de diepgang van veel zienswijzen en dankt alle indieners voor hun betrokkenheid. Het ministerie heeft de zienswijzen benut om de Luchtvaartnota verder aan te scherpen en uit te werken. Daarnaast is bij de definitieve Luchtvaartnota een uitvoeringsagenda toegevoegd met maatregelen en een fasering om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren. Ook hiervoor is gebruik gemaakt van de zienswijzen.

Het ministerie heeft een advies over het plan-MER ontvangen van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Daarnaast heeft een aantal andere instanties het ministerie geadviseerd. Een commissie van drie onafhankelijke economen onder coördinatie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft een advies gegeven over de economische paragraaf van het plan-MER. Een commissie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) onder leiding van prof. dr. em. M.J. (Job) Cohen gaf een advies over governance en participatie in de luchtvaart. Ook zijn uitvoerbaarheidstoetsen in briefvorm op de Ontwerp-Luchtvaartnota gegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

De definitieve Luchtvaartnota is opgesteld op basis van de zienswijzen, adviezen en toetsen, moties en toezeggingen in Kamerbehandelingen, actuele ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht. Het onderhavige document, de Nota van Antwoord, geeft een samenvatting van de inhoud van de zienswijzen en de reactie van het kabinet daarop. De zienswijzen leiden tot diverse aanpassingen in de Luchtvaartnota. Waar dit het geval is, wordt dit expliciet vermeld in de betreffende hoofdstukken. Overigens bevat de Luchtvaartnota de beleidsmatig geldende tekst. Bij onduidelijkheden of vermeende discrepantie is de tekst in de Luchtvaartnota leidend.

De Nota van Antwoord is naar alle indieners van zienswijzen gestuurd. Iedere indiener krijgt bericht waar de kabinetsreactie op hun zienswijze te vinden is. De Nota van Antwoord is gelijk met de definitieve Luchtvaartnota openbaar gemaakt.

De zienswijzeprocedure van de Ontwerp-Luchtvaartnota was het sluitstuk van de vaststelling van de Luchtvaartnota. De definitieve Luchtvaartnota is gelijktijdig met deze Nota van Antwoord door het kabinet vastgesteld. Na de vaststelling en publicatie van de definitieve Luchtvaartnota is gestart met de uitwerking en uitvoering van de ambities uit de Luchtvaartnota. Ook voor de verdere beleidsuitwerking en de beleidsuitvoering blijft participatie belangrijk.

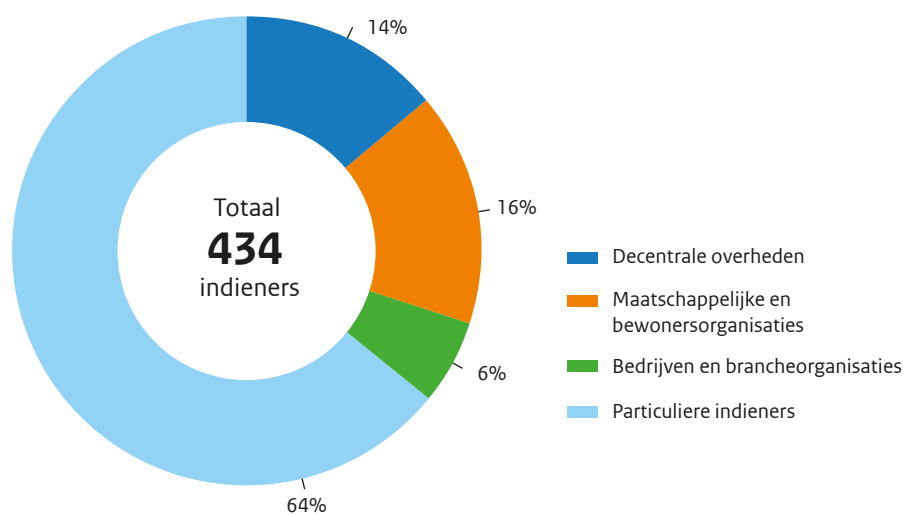
1.1 Analyse zienswijzen

Aantal en herkomst van de zienswijzen

Er zijn vierhondervierendertig zienswijzen ingediend. In de zienswijze van Natuur en Milieu, Greenpeace, Milieudefensie, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, de Waddenvereniging, Grootouders voor het klimaat en Jonge klimaatbeweging staat dat zij hun zienswijze indienen namens 15.988 bezorgde Nederlanders. De zienswijze is ondertekend door 7.923 mensen en organisaties.

Figuur 1.1 geeft een overzicht van het type indieners. Het grootste gedeelte van de zienswijzen, zo'n vijftien procent is afkomstig van particulieren. Circa vijftien procent van de zienswijzen is afkomstig van decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen). Verder hebben buurt- en bewonersorganisaties, maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties en bedrijven gereageerd. Vanuit het buitenland zijn vijf zienswijzen ontvangen, waarvan vier uit België.

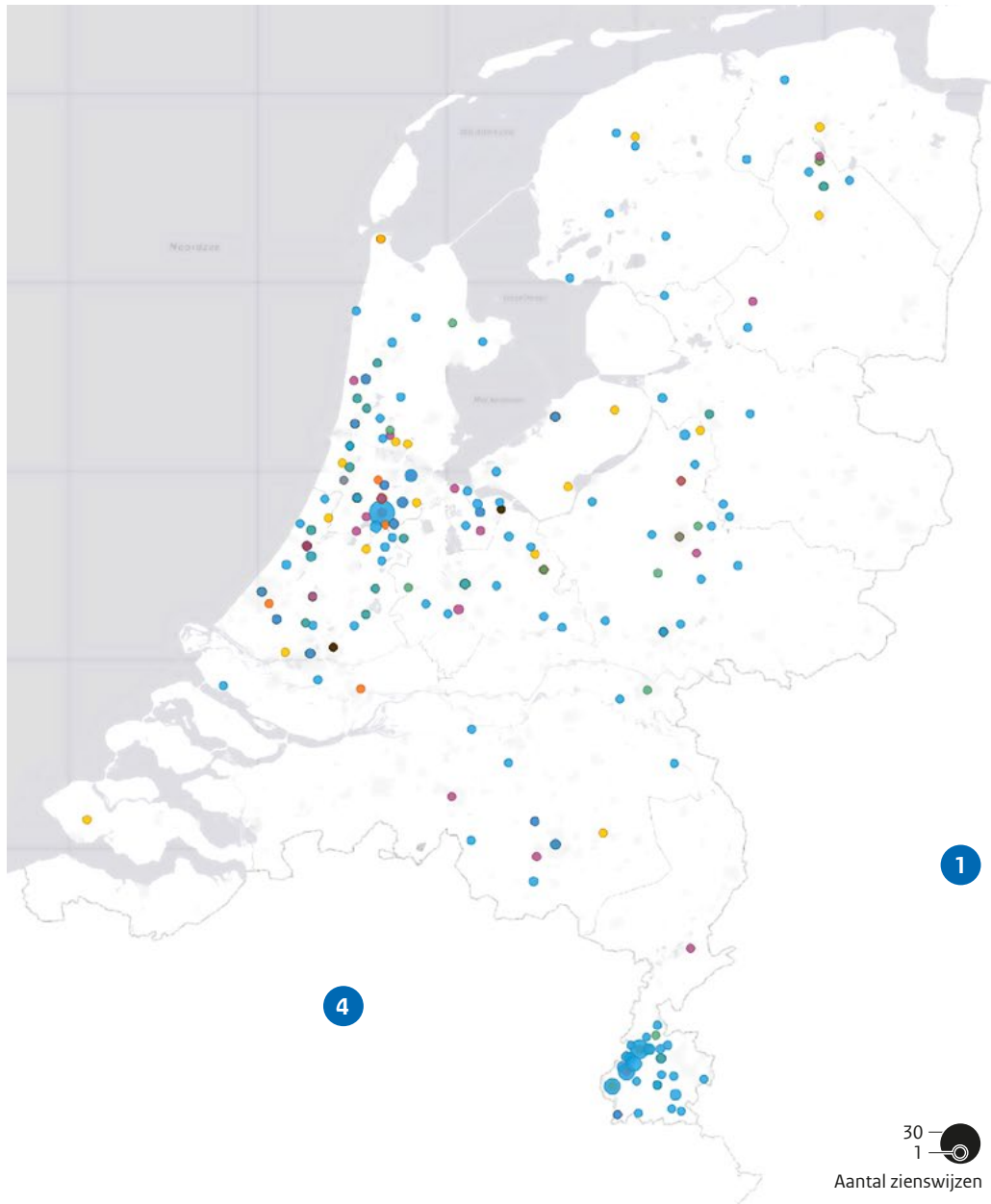
Figuur 1.1 Overzicht van type indieners



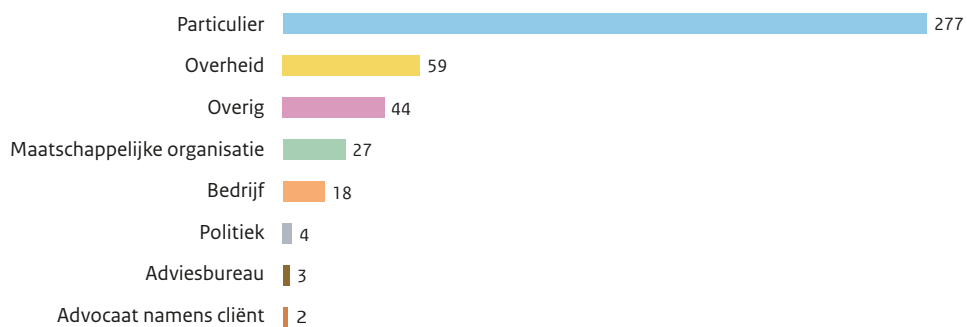
Bijlage 1 geeft een overzicht van de reagerende organisaties. De namen en gegevens van particuliere indieners worden uit privacyoverwegingen niet vermeld. De zienswijzen die zijn ingediend door niet-particulieren zijn te vinden op de website luchtvaartindetoekomst.nl. Op deze website staat ook meer informatie over het luchtvaartbeleid.

Op de kaart in figuur 1.2 is de geografische verspreiding van de zienswijzenindieners te zien. Ook de vliegvelden zijn weergegeven op de kaart. Veel indieners zijn afkomstig uit de regio rondom Schiphol. Ook hebben veel mensen uit de omgeving van de regionale vliegvelden gereageerd, met name uit de omgeving van Maastricht Aachen Airport (MAA).

Figuur 1.2 Geografische verspreiding van de zienswijzenindieners. Ook de vliegvelden zijn weergegeven op de kaart.



Aantal zienswijzen per type participant



Verwerking van de zienswijzen

Iedere zienswijze is gelezen, geanalyseerd en, waar toepasselijk, opgesplitst in deelreacties. De deelreacties kunnen meningen, vragen, suggesties of opmerkingen zijn. De (deel)zienswijzen zijn ingedeeld in “thema’s” en onder ieder thema vallen verschillende “onderwerpen”. Hierbij is de indeling van de Ontwerp-Luchtvaartnota gevolgd. De thema’s komen overeen met de hoofdstukken in deze Nota van Antwoord en de onderwerpen met de paragrafen. Per thema geeft het kabinet een reactie op de inhoud van de zienswijzen. Voor een aantal thema’s leiden de zienswijzen tot een wijziging van de Luchtvaartnota. Dit is dan weergegeven.

Indieners vragen om een zorgvuldige reactie op de zienswijzen. Eén indiener heeft vooraf al aangegeven zich niet te kunnen verenigen met de wijze waarop de zienswijzen worden behandeld.

“Ik wil bij voorbaat aangeven dat ik me niet zal kunnen vinden in een werkwijze voor de behandeling van zienswijzen... waarbij men de vragen samenvat in wat daar kernvragen werd genoemd en de vragen filtert. Dat resulteerde erin dat een flink aantal van de vragen uiteindelijk niet beantwoord is. Ik heb goed nagedacht over de precieze formuleringen in de vragen en punten in mijn zienswijze en wil ook specifiek daarop uw gedachten en antwoorden vernemen.”

Met deze Nota van Antwoord wil het kabinet zorgvuldig reageren. In deze nota staat een totaaloverzicht van de zienswijzen die ingediend zijn en van de reacties van het kabinet daarop, aansluitend bij het strategische karakter van de Luchtvaartnota. Het ministerie heeft begrip voor de wens om een gedetailleerde reactie te ontvangen, maar vind het niet passend om op elke zienswijze één-op-één en in detail te reageren. Niet alleen vanwege de grote hoeveelheid: er zijn 4660 deelzienswijzen geïdentificeerd. Maar ook omdat individuele antwoorden op individuele vragen en opmerkingen de overzichtelijkheid van de totale beantwoording niet ten goede komen. Daar komt bij dat sommige vragen en opmerkingen in de zienswijzen veel gedetailleerdere antwoorden vragen dan de abstractheid van de nota toelaat (zie ook hieronder).

Aard van de zienswijzen

In de Luchtvaartnota staan vier publieke belangen centraal. De drie publieke belangen “Nederland goed verbinden”, “Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving” en “Nederland duurzaam” komen ruim aan bod in de zienswijzen. Het belang “Nederland veilig in de lucht en op de grond” krijgt minder reacties. Uit de zienswijzen blijkt dat de beleidsaanpak van dit publieke belang in grote lijnen onderschreven wordt.

Figuur 1.3 hieronder geeft de tien onderwerpen waarop de meeste deelzienswijzen (vragen, opmerkingen, suggesties, meningen) zijn gericht. De onderwerpen zijn weergegeven binnen de thema’s waaronder ze vallen. De nummers voor de thema’s verwijzen naar het hoofdstuk van deze Nota van Antwoord waarin ze behandeld worden.

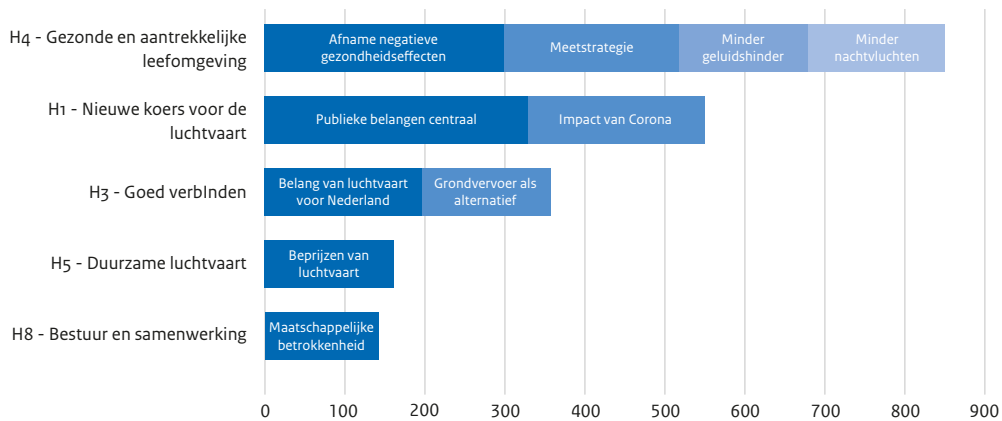
Verreweg de meeste zienswijzen zijn gegeven op het thema “Een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving”. Hieronder vallen bijvoorbeeld de zienswijzen die te maken hebben met gezondheidsaspecten zoals geluidhinder, uitstoot van (ultra)fijnstof en stikstofuitstoot. Ook is veel gereageerd op de meetstrategie voor het bepalen van hinder en op het toelaten van nachtvluchten.

De tweede plaats wordt ingenomen door het thema “Nieuwe koers voor de luchtvaart”. Veel reacties gingen over de juiste balans in de afweging van de publieke belangen en of groei van het aantal vliegtuigbewegingen in de toekomst mogelijk is. De coronacrisis komt ook vaak naar voren in de zienswijzen over de nieuwe koers. Veel indieners denken dat de luchtvaart blijvend zal veranderen of vinden dat de crisis actief aangegrepen moet worden om veranderingen te bewerkstelligen naar andere doelen voor de luchtvaart. Bijvoorbeeld blijvend minder vliegtuigbewegingen of minder bestemmingen.

Verder is veel gereageerd op het thema “internationaal verbonden”. Veel indieners gaan bijvoorbeeld in op het nut van het accommoderen van vakantievluchten. Ook het anders beprijzen van vliegen wordt veel genoemd.

Het thema “duurzame luchtvaart” gaat ook veel indieners aan het hart. Diverse indieners ondersteunen de nationale klimaatdoelen voor luchtvaart, maar andere indieners vinden de klimaatdoelen uit de Ontwerp-Luchtvaartnota niet ambitieus genoeg.

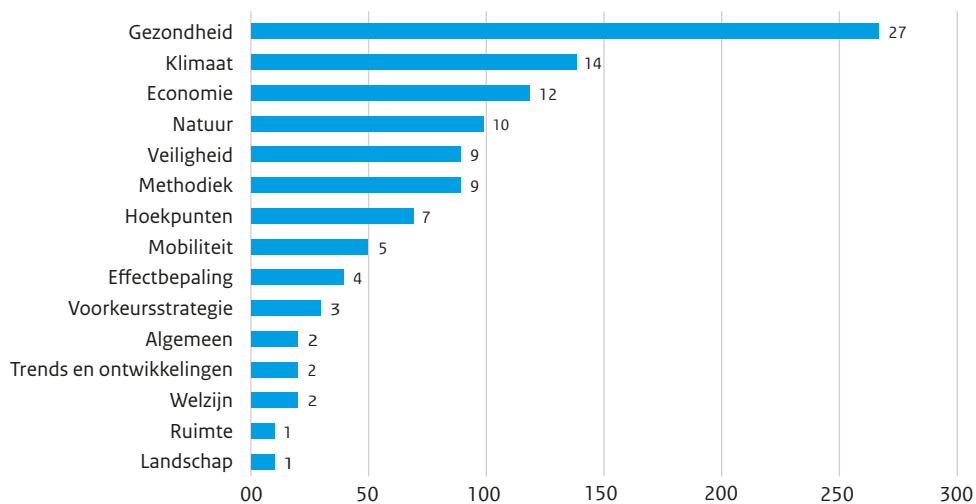
Figuur 1.3 Top tien van meest besproken onderwerpen, binnen hun thema's. Het hoofdstuknummer voor het thema refereert aan het hoofdstuk van de Nota van Antwoord, waarin het thema behandeld wordt.



Plan-MER en passende beoordeling

Verreweg de meeste reacties (deel)zienswijzen gaan over de Ontwerp-Luchtvaartnota. Op het plan-MER zijn 108 (deel)zienswijzen door 43 indieners ingediend en op de passende beoordeling 8 door 7 indieners. In figuur 1.4 staan de reacties op het plan-MER per onderwerp. Evenals bij de Ontwerp-Luchtvaartnota was ook bij het plan-MER gezondheid het belangrijkste onderwerp, gevolgd door klimaat.

Figuur 1.4 Reacties op het plan-MER (totaal 108 vragen).



Abstractieniveau van de nota

Veel zienswijzen geven in het algemeen commentaar op de abstractheid van de Luchtvaartnota. De indieners zijn teleurgesteld, omdat zij meer concrete doelen en normen hadden verwacht. Het kabinet kiest er echter bewust voor om de Luchtvaartnota in te steken als strategisch document, waarin de koers voor het beleid tot 2050 wordt uitgezet en de agenda wordt gezet voor de uitvoering. De strategische doelen worden uitgewerkt in concrete normen en maatregelen in onderliggende en aanpalende besluiten, zoals de Luchtruimherziening en de luchthavenbesluiten. Op verschillende terreinen is eerst verder onderzoek en afstemming nodig. Dan kunnen verdere concrete stappen gezet worden. De concrete

uitwerking van de doelen kan per luchthaven(omgeving) verschillen, om recht te doen aan de specifieke regionale situatie.

Bij de definitieve Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda toegevoegd. Hierin staat per onderwerp een gefaseerde uitvoering aangegeven. De uitvoeringsagenda wordt periodiek geactualiseerd op basis van de voortgang van beleid.

1.2 Afbakening

Deze zienswijzeprocedure is onderdeel van het proces voor het vaststellen van de Luchtvaartnota. De Luchtvaartnota regelt niet het reilen en zeilen van specifieke luchthavens. Ook gaat de Luchtvaartnota niet over de militaire luchtvaart of luchthavens buiten Nederland. Een actueel onderwerp als de steun voor KLM ziet het kabinet ook niet als onderdeel van de Luchtvaartnota. Deze beleidsonderwerpen worden in andere plannen en besluiten vastgelegd. Vanwege de relatie met de Luchtvaartnota stellen veel indieners toch vragen en of maken opmerkingen over deze onderwerpen. Met name zijn er veel zienswijzen over Schiphol en de regionale luchthavens van nationale betekenis, over de herziening van het luchtruim en over de militaire luchtvaart. Deze zienswijzen vallen formeel buiten de scope van dit zienswijzentraject. Maar het ministerie begrijpt dat indieners willen weten hoe het beleid kan uitpakken in hun situatie. Daarom reageert het kabinet in hoofdstuk 12 van deze Nota van Antwoord toch op de zienswijzen over specifieke luchthavens en de Luchtruimherziening. In paragraaf 1.3 hieronder komt de relatie van de Luchtvaartnota met het beleid voor de militaire luchtvaart aan bod.

1.3 Militaire luchtvaart

De Luchtvaartnota gaat specifiek over de doelen en plannen voor de civiele luchtvaart, en dus niet over de militaire luchtvaart. Over dit uitgangspunt zijn diverse zienswijzen ingediend.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vragen waarom de militaire luchtvaart niet is meegenomen in de Luchtvaartnota en het plan-MER. Sommigen vinden dat het hierdoor onmogelijk is om het totale effect van de luchtvaart te beoordelen. Met name de impact op de leefomgeving kan volgens sommige indieners niet worden gescheiden in burgerluchtvaart en militaire luchtvaart. Indieners vinden het onduidelijk hoe geluidshinder en de uitstoot van schadelijke stoffen (bijvoorbeeld stikstof) door militair vliegverkeer worden meegewogen. En er wordt bijvoorbeeld gewezen op de overlast van Awacs en de F-35, de vliegbases Eindhoven, De Peel, Volkel en Leeuwarden en op militaire vliegtuigen boven de Waddenzee, een Natura-2000 gebied.

Kabinetsreactie

De Luchtvaartnota gaat primair over de civiele luchtvaart. De Luchtvaartnota schetst alleen enkele beleidsmatige kaders voor de luchtruimherziening (zie hoofdstuk 6.5). Militaire en civiele luchtvaart worden in het beleid gescheiden vanwege de grondwettelijke taak van Defensie. De militaire luchtvaart kent andere opgaven dan de civiele luchtvaart. Een voorbeeld is het op peil houden van de geoefendheid en operationele status, en daarmee de gereedstelling van de Koninklijke Luchtmacht. De belangen voor civiele en militaire luchtvaart komen bij elkaar in de integrale herziening van het Nederlandse luchtruim. Daar worden de belangen in samenhang bekeken.

Net als voor de civiele luchthavens geldt ook voor militaire luchthavens dat er een wettelijk kader geldt (de Wet Luchtvaart en de Luchtvaartwet, tenzij dit anders is bepaald). Dit betekent voor wat betreft milieugevolgen bijvoorbeeld dat bij de totstandkoming van Luchthavenbesluiten op grond van de Wet milieubeheer moet worden bezien of een m.e.r. uitgevoerd moet worden.

Het kabinet zet in op één geïntegreerd civiel-militaire luchtverkeersleiding binnen de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Streefdatum voor realisatie is 2023. Dit is aangegeven in hoofdstuk 8.3.1 van de Luchtvaartnota.

Wijziging in de Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota is in paragraaf 1.6.2 de relatie met militaire luchtvaart verder verduidelijkt.

1.4 Leeswijzer

In de Nota van Antwoord worden eerst de zienswijzen op de Ontwerp-Luchtvaartnota behandeld, daarna de zienswijzen op het plan-MER en de passende beoordeling. De Nota van Antwoord volgt qua indeling grofweg de hoofdstuk- en paragraafindeling van de drie documenten.

Hoofdstuk 1 - Inleiding, geeft een overzicht van de binnengekomen zienswijzen en gaat in op de afbakening van de beantwoording. Ook de relatie met de militaire luchtvaart komt aan de orde.

Hoofdstuk 2 - Nieuwe koers voor de Luchtvaart. Het hoofdstuk gaat in op de onderwerpen publieke belangen, adaptieve aanpak en de gevolgen van corona voor de luchtvaart.

Hoofdstuk 3 - Veilige luchtvaart. Hierin worden zowel vlieg- en omgevingsveiligheid, als nationale veiligheid, en beveiliging van luchtvaart en luchthavens behandeld.

Hoofdstuk 4 - Nederland internationaal verbinden. Hierin gaat het over het (economische) belang en nut en noodzaak van de luchtvaart en over grondvervoer zoals de trein als alternatief. Ook gaat dit hoofdstuk over de netwerkkwaliteit en de verbondenheid van de regionale luchthavens.

Hoofdstuk 5 - Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Zienswijzen die ingaan op gezondheids- en leef-omgevingseffecten in bredere zin worden hierin beantwoord. Ook natuurbescherming in relatie tot de luchtvaart wordt hierin behandeld.

Hoofdstuk 6 - Duurzame luchtvaart. Het gaat over de klimaatdoelen, de aanpak en over instrumenten als beprijzen van luchtvaart, bijmengen duurzame brandstoffen en elektrisch vliegen.

Hoofdstuk 7 - Capaciteit. Dit hoofdstuk gaat over de al dan niet benodigde capaciteit, zowel van Schiphol als de regionale luchthavens en een eventuele verplaatsing van Schiphol naar een luchthaven in zee. Ook de zienswijzen over de uitgangspunten voor de herziening van het luchtruim komen hier aan de orde.

Hoofdstuk 8 - Innovatie. Dit gaat over reacties op ontwikkelingen op het gebied van navigatie en efficiënter vliegen, hybride-elektrisch vliegen en drones en duurzame brandstoffen.

Hoofdstuk 9 - Bestuur en samenwerking. Dit hoofdstuk gaat over maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenheid, uitvoering van het beleid en toezicht.

Hoofdstuk 10 - Uitvoering en financiën. Hierin worden de zienswijzen behandeld over financiën, uitvoering, monitoring en evaluatie.

Hoofdstuk 11 - Verantwoording Luchtvaartnota. Gaat in op zienswijzen over de juridische status, de gevolgde procedure, de betrokkenheid van belanghebbenden en adviesorganen en op het vervoltraject.

Hoofdstuk 12 - Buiten scope van dit zienswijzenproces. Gaat in op de zienswijzen die formeel buiten de scope van de Luchtvaartnota vallen, zoals specifieke vragen over de luchtruimherziening en over de luchthavens Schiphol, Lelystad, Eindhoven, Rotterdam The Hague, Eelde en Maastricht. Ook zienswijzen over de KLM-staatssteun worden hier behandeld.

Hoofdstuk 13 - Plan-MER. Gaat in op zienswijzen over de gevolgde methodiek, de procedure en de behandelde onderwerpen in het plan-MER.

Hoofdstuk 14 - Passende beoordeling. Gaat over de zienswijzen op de inhoud en de procedure van de passende beoordeling.

Hoofdstuk 15 - Buitenlandse zienswijzen. Behandelt de zienswijzen uit het buitenland.

Bijlage 1 - Lijst van zienswijzenindieners. Een overzicht van de organisaties die een zienswijze hebben ingediend. De namen en gegevens van particuliere indieners worden vanuit privacyoverwegingen niet vermeld.

Bijlage 2 - Afkortingen en begrippen.

2 Nieuwe koers voor de luchtvaart

De Luchtvaartnota stelt kwaliteit centraal in het nieuwe luchtvaartbeleid. Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Van ongeclausuleerde groei kan niet langer sprake zijn. De Rijksoverheid wil sturen via heldere randvoorwaarden voor groei, vanuit publieke belangen.

2.1 Publieke belangen

Vier publieke belangen staan centraal in de Luchtvaartnota:

- 1 Nederland veilig in de lucht en op de grond
- 2 Nederland goed verbinden.
- 3 Aantrekkelijke en gezonde leefomgeving
- 4 Nederland duurzaam.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vanuit verschillende achtergronden onderschrijven de nieuwe koers. Maar velen vinden die nog onvoldoende uitgewerkt. Er wordt gepleit voor snelle concretisering, zodat iedereen weet waar hij aan toe is. Afhankelijk van hun achtergrond en belang geven indieners aan dat bepaalde beleidsvoornemens met voorrang uitgewerkt moeten worden. Soms gaat het om het kader netwerkkwaliteit. In andere gevallen om het vastleggen van de duurzaamheidsdoelen of geluidbeleid. Gevraagd wordt om een uitvoeringsagenda met een financiële paragraaf. Sommigen vinden dat nadere concretisering een voorwaarde is om de Luchtvaartnota definitief te kunnen maken.

Eén indiener vindt dat er te veel tegenstrijdigheden in de Luchtvaartnota zitten, en dat de nieuwe koers daarom nooit tot een goede balans kan komen. Anderen geloven niet dat de koers kan leiden tot een rechtvaardige balans tussen lusten en lasten van de luchtvaart. Zij stellen bijvoorbeeld dat tegenover elke fte extra ongeveer 2 ernstig gehinderden extra staan en dat extra werkgelegenheid niet opweegt tegen zoveel gezondheidsschade.

Groei verdienen

Een aantal indieners onderschrijft weliswaar de nieuwe koers, maar heeft er geen vertrouwen in dat groei mogelijk zal zijn. Zij verwachten minder effect van innovatie of vinden het onverantwoordelijk daarop voor te sorteren. Andere indieners denken juist dat groei de inzet of ambitie is van de Luchtvaartnota, of dat met de Luchtvaartnota een 'groeibesluit' van 1,5% per jaar is genomen. Men spreekt de zorg uit dat er een voorschot op groei kan worden genomen, waarbij pas later de kwaliteit van de leefomgeving aan

de beurt is. Diverse indieners vinden dat niet groei, maar krimp de ambitie zou moeten zijn. Concreet wordt bijvoorbeeld gesproken over maximaal 400.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Eén indiener vindt dat de beoogde koerswijziging, waarbij eerst de publieke belangen worden geborgd voordat sprake kan zijn van groei, in essentie overeenkomt met het oude principe “vullen van milieuruimte”.

Diverse indieners zijn het, om verschillende redenen, niet eens met de gekozen koers in de Ontwerp-Luchtvaartnota. Zij hadden een ander proces of een andere ambitie gewild. Termen die daarbij gebruikt worden zijn ‘dubbelhartigheid’, ‘race-to-the-bottom’, ‘business-as-usual’. Zij vinden dat de ernst van de situatie niet onderkend wordt, met name de milieu- en klimaatproblematiek.

Sommige indieners vinden de gekozen koers niet correct, omdat groei of krimp de uitkomst zou moeten zijn van een democratisch proces, en niet van innovatiesnelheid. Anderen vinden dat een krimpscenario uitgewerkt of gekozen had moeten worden. Zij vinden dat de negatieve klimaat- en milieueffecten nu al te groot zijn, dat 115.000 vluchten niet noodzakelijk zijn en dat de prijs die wordt betaald voor welvaart te hoog is.

Maatschappelijke en economische effecten

Diverse indieners vinden dat het belang van luchtvaart niet evenwichtig wordt afgewogen tegen het belang van andere ruimtelijke claims, zoals wonen of duurzame energievoorziening. Sommige indieners vinden dat er alsnog een MKBA gemaakt zou moeten worden.

Indieners vinden dat bepaalde varianten onderzocht hadden moeten worden, zoals Schiphol verhuizen naar een andere locatie, Lelystad Airport niet openen voor handelsverkeer, ambitieuzere duurzaamheidskeuzes, meer spoor.

Verschillende indieners vinden dat er nog te veel uitzonderingen zijn voor de luchtvaartsector in vergelijking met andere sectoren, met name bij het verrekenen van milieu- en klimaatkosten in de ticketprijs. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ zou op de luchtvaart toegepast moeten worden.

Indieners vanuit de luchtvaartsector zijn juist bezorgd dat in de uitwerking van het beleid de belangen van de luchtvaartmaatschappijen te veel in het gedrang komen. Genoemde voorbeelden zijn dat de ‘netwerkkwaliteit’ onvoldoende geborgd wordt, dat de inzet van grondvervoer als volwaardig alternatief luchtvaart (zowel reistijd/comfort en capaciteit) mét behoud van keuzemogelijkheden onvoldoende is, dat discussies over ‘meten en rekenen’ blijven doorlopen, dat bij de nachtreductie onvoldoende rekening wordt gehouden met het belang van vluchtmogelijkheden in de ‘randen van de nacht; dat er imagoschade voor de sector ontstaat door gebruik van de term ‘bijmengverplichting’ van alternatieve brandstoffen, dat de ontsluiting en aansluiting van de diverse luchthavens op elkaars systemen (met name verbinding op de grond) onvoldoende is. Zij missen een stevige financiële paragraaf met duidelijke verantwoordelijkheden per partij. Ook achten deze indieners de ontwikkeling van Schiphol en de opening van Lelystad Airport in 2021 van vitaal belang.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft 4 publieke belangen benoemd, waartussen de juiste balans wordt bepaald. Veiligheid staat daarbij voorop. Hierover zijn de indieners van zienswijzen het ook vrij éénzijdig eens. De zienswijzen zijn verre van éénzijdig over de juiste balans tussen “verblinden”, “leefbaar” en “duurzaam”. De juiste balans tussen verblinden, leefbaar en duurzaam is bij uitstek een politiek besluit. Vanuit de diversiteit aan belangen is er een diversiteit aan zienswijzen waarin wordt gepleit voor een andere balans met meer nadruk op leefbaarheid, klimaat of juist de economische belangen en de internationale verbondenheid. In de komende hoofdstukken komen alle specifiek genoemde aspecten aan bod.

Groei verdienen

Veel indieners geven aan dat het kabinet in de Luchtvaartnota al gekozen lijkt te hebben voor groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Deze indieners interpreteren de nieuwe koers anders dan die is bedoeld.

Groei is voor het kabinet geen doel op zich, net zomin als krimp. Al dan niet groei is afhankelijk van de randvoorwaarden die gesteld worden vanuit de vier publieke belangen. Pas als het lukt om de negatieve effecten van de luchtvaart op klimaat en leefomgeving voortvarend te verminderen, kan er ruimte voor groei ontstaan. Daarbij is het niet de bedoeling dat alle ruimte die ontstaat helemaal ten goede komt aan meer vliegtuigbewegingen, maar dat de negatieve effecten van de luchtvaart ook daadwerkelijk verminderen. In de autonome situatie is reeds een afname van de negatieve effecten voorspeld. Als de luchtvaart er door innovaties en vlootvernieuwing aantoonbaar in slaagt stiller en schoner te worden dan kan extra ruimte voor groei ontstaan. Daarmee is er perspectief voor de sector om 'groei te verdienen'. In de Luchtvaartnota staat dat in een scenario met het snel schoner en stiller worden van de luchtvaart-groei ruimte kan ontstaan van 1-1,5%. Maar de innovatiesnelheid en daarmee groei, is geen gegeven.

Nadeel van het stellen van een vaste norm voor een schonere en stillere luchtvaart is dat naar de norm toegewerkt wordt en dat milieuruimte wordt opgevuld. Boven beschreven vorm van 'groei verdienen' kan hierbij helpen om de negatieve effecten van de luchtvaart daadwerkelijk steeds verder te verminderen.

Concretisering van het beleid

De Luchtvaartnota is een strategische nota waarin de koers wordt uitgezet voor het luchtvaartbeleid voor de lange termijn. Het kabinet is het met de indieners eens dat het geformuleerde beleid verder uitgewerkt en geconcretiseerd moet worden in normen voor geluid en stoffenuitstoot. Daarom komt bij de definitieve Luchtvaartnota een uitvoeringsagenda met maatregelen en een fasering om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren. De uitvoeringsagenda wordt periodiek geactualiseerd op basis van monitoring en evaluatie.

Maatschappelijke en economische effecten

Het Kabinet heeft gekozen voor een verbrede plan-MER en niet voor een MKBA bij de uitwerking van de Luchtvaartnota. 'Verbreed', omdat niet alleen milieueffecten, maar ook bereikbaarheids- en economische effecten worden beoordeeld. De inzichten uit de verschillende scenario's ('hoekpunten' in het plan-MER) zijn gebruikt om een voorkeursvariant op te stellen. Deze is uitgewerkt in de Luchtvaartnota.

In lijn met een aantal zienswijzen wil het kabinet dat de luchtvaartsector zelf betaalt voor het halen van de doelen. Voorbeeld hiervan is het gebruik van duurzame brandstoffen voor het behalen van klimaatdoelen. Als alle vervoersvormen hun kosten doorberekenen in de kosten van het vervoer, dan draagt dat bij aan een eerlijke concurrentie tussen modaliteiten. Bij mobiliteit gaat het om de optelsom van externe- en infrastructuurkosten.

Overige

Versillende zienswijzen over de afweging van de publieke belangen gaan over alternatieven in de uitwerking. Deze punten komen aan de orde in andere hoofdstukken van deze Nota van Antwoord. Zoals een alternatieve locatie voor Schiphol (paragraaf 7.3), alternatieven voor het vliegtuig zoals internationale treinen (paragraaf 4.6), het openen van Lelystad Airport voor handelsverkeer (paragraaf 7.4), en ruimte voor duurzame energie (windparken) (paragraaf 5.4).

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 1.1 van de Luchtvaartnota is beter toegelicht hoe het kabinet wil sturen op de vier publieke belangen, waarbij groei alleen gerealiseerd kan worden als de luchtvaart er aantoonbaar in slaagt om stiller en schoner te worden. Ook is een toelichtende figuur (1.1) toegevoegd. In paragraaf 4.1.1 en 6.1 is de tekst aangepast om scherp te maken dat groei geen doel op zich is, maar een uitkomst van de keuze om randvoorwaarden centraal te stellen vanuit vier publieke belangen.

In paragraaf 1.4 wordt een uitvoeringsagenda bij Luchtvaartnota aangekondigd. In deze uitvoeringsagenda geeft het kabinet aan welke stappen in de beleidsuitwerking en beleidsuitvoering worden gezet om de beleidsdoelen te realiseren.



2.2 Adaptieve aanpak

Het kabinet kiest voor een adaptieve aanpak. Dat betekent dat voor een aantal jaren afspraken worden gemaakt, met het oog op doelen voor de lange termijn. Regelmatig wordt bekeken of deze doelen gehaald worden en of het nodig is het beleid bij te stellen.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden dat de consequenties van het beleid onvoldoende zijn uitgewerkt in sturende normen voor gezondheid en milieu. Zij vinden concretisering nodig voordat randvoorwaarden vanuit gezondheid en milieu sturend kunnen zijn voor de luchtvaart. Door de term 'adaptieve aanpak' lijkt het nog alle kanten op te kunnen gaan. De suggestie wordt bijvoorbeeld gedaan om de Luchtvaartnota op te splitsen in een korte en lange termijn. Sommige indieners adviseren het kabinet om aan te geven hoe doelen stapsgewijs gehaald kunnen worden, dit bindend te maken en hierop bij te sturen.

Andere indiener(s) vragen zich af of de Ontwerp-Luchtvaartnota te gemakkelijk uitspraken doet over ontwikkelingen in een te lange periode (tot 2050). Zoals ook in het plan-MER wordt benoemd, is er sprake van ontwikkelingen die onzeker zijn.

Kabinetsreactie

De Luchtvaartnota kijkt vooruit naar 2050. Indieners wijzen er terecht op dat dit veel onzekerheid met zich brengt. Dat is juist de reden dat het kabinet het beleid adaptief wil vormgeven. Met de doelen, gebaseerd op de 4 publieke belangen, zet het kabinet een nieuwe koers uit voor de luchtvaart waarnaar toegewerkt wordt.

Bij de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda gevoegd. Hierin staat hoe de komende jaren de ambities uit de Luchtvaartnota ingevuld worden. Onderdeel van deze uitvoeringsagenda is om, net als voor klimaat, tot sturende normen te komen voor gezondheid, leefomgeving en hinder(beleving). Er worden stappen geschetst hoe deze normen worden ontwikkeld en hoe het kabinet tot die tijd omgaat met nieuwe luchthavenbesluiten. Dit mede naar aanleiding van het advies dat de Commissie voor de milieueffectrapportage hierover heeft gegeven.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 1.4 wordt een uitvoeringsagenda bij Luchtvaartnota aangekondigd, die gelijktijdig met de Luchtvaartnota gepubliceerd wordt. In deze uitvoeringsagenda geeft het kabinet aan welke stappen in de beleidsuitwerking worden gezet om de beleidsdoelen te realiseren.

2.3 De gevolgen van corona voor de luchtvaart(sector)

Het ontwerp van de Luchtvaartnota is geschreven voordat het coronavirus zich verspreidde. Deze pandemie heeft de context van de luchtvaart ingrijpend veranderd.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vragen op verschillende wijze aandacht voor de effecten van COVID-19 op de luchtvaartsector en op de Luchtvaartnota.

Indieners schatten in dat de impact groot zal zijn en dat veel zal anders worden. Er wordt gevraagd om van de gelegenheid gebruik te maken voor bezinning. De vraag wordt gesteld of de Luchtvaartnota nog wel urgent, opportuun en toepasselijk is.

Een aantal indieners schetst de positieve effecten van de crisis: minder geluidsoverlast, minder belasting van het klimaat, beter slapen, blauwe luchten, geen kerosinegeur meer.

Verder wordt een aantal verwachtingen benoemd: ook na de crisis zal men meer digitaal blijven vergaderen en minder op verre (intercontinentale) vakanties gaan. Full freighters (luchtvracht) zal relatief belangrijker worden en bedrijven in de sector zullen mogelijk moeten fuseren.

Een aantal indieners schetst de negatieve effecten van de crisis op de luchtvaart. Minder vraag door teruglopend aantal passagiers. De extra kosten om risico's van virussen te beheersen moeten worden overgeslagen op minder passagiers. Maatregelen gaan ten koste van de capaciteit op de luchthavens. De vlootvernieuwing vertraagt door vermindering van investeringsbudget en verlenging van afschrijf-termijnen. Verduurzaming in tijden van krimp zal een uitdaging worden voor de sector.

Om deze redenen vragen partijen uit de luchtvaartsector om ervoor te zorgen dat er perspectief blijft voor de sector. Sommige partijen vragen om onder meer extra steun (bijvoorbeeld in de vorm van lagere haventarieven). Ook wordt kritisch gereageerd op de voorwaarde om nachtvluchten te verminderen als voorwaarde voor steun. Voor de korte termijn keuzes zou het kabinet bij het vigerend wettelijk kader moeten blijven.

Kabinetsreactie

De wereldwijde impact van het coronavirus op de luchtvaartsector is gigantisch, nu en in de komende jaren. Hoe groot de impact precies zal zijn, hangt af van meerdere factoren die met grote onzekerheden zijn omgeven, zoals de snelheid waarmee het virus wereldwijd onder controle komt, de ontwikkeling van het reizigersvertrouwen, de mogelijk structurele effecten op het reisgedrag en de lange termijneffecten op de (wereld)economie. Om een indicatie te krijgen van de effecten die zouden kunnen optreden, heeft het ministerie van IenW de onderzoeksbureaus SEO en To7o gevraagd om, op basis van internationale inzichten, een aantal mogelijke toekomstscenario's op te stellen en de effecten daarvan in kaart te brengen (Scenariostudie impact COVID-19 op luchtvaart, SEO, augustus 2020).

De onderzoekers hebben vier scenario's opgesteld voor de luchtvaart in Nederland, variërend van snel naar traag herstel. De studie betreft een momentopname op basis van de beschikbare kennis in de zomer van 2020, aangezien de situatie rondom het virus voortdurend verandert en inzichten over de impact van het virus nog volop in ontwikkeling zijn. De vier scenario's samen representeren een bandbreedte en er valt op basis van deze studie geen uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid ervan. Voor elk van de vier scenario's zijn vervolgens de effecten inzichtelijk gemaakt op het gebied van vervoersstromen

(passage en vracht), connectiviteit, welvaart (inclusief leefomgeving en klimaat) en economie (werkgelegenheid en toegevoegde waarde). De effecten zijn ingeschat voor de jaren 2020 tot en met 2022. Er wordt afgesloten met een doorkijk richting 2030, waarbij de impact op de vier publieke belangen uit de Luchtvaartnota wordt geschetst.

Binnen Europa zullen naar verwachting de 'dikke' herkomst-bestemmings-markten met veel passagiersvraag zich eerst herstellen, gevolgd door de dunneren markten en het transfervervoer. Dat betekent dat de vraag als eerste terugkeert naar de grote (hub)luchthavens. Tegelijkertijd zijn dit ook de luchthavens waarbij het herstelproces het langst duurt. Zij zijn immers afhankelijk van de mate van herstel van het transfervervoer. In het ene uiterste scenario vertoont de Nederlandse luchtvaartsector vanaf 2022 weer groei ten opzichte van het niveau uit 2019; in het andere uiterste scenario blijft het aantal passagiersbewegingen langdurig 70 tot 80 procent onder het niveau van voor de crisis.

Richting 2030 is een doorkijk gegeven op elk van de vier publieke belangen in de Luchtvaartnota. In sommige scenario's is de impact op de publieke belangen op lange termijn beperkt, aangezien het verkeer weer herstelt naar het oude niveau en qua samenstelling niet wezenlijk verandert. Wel teren maatschappijen in deze scenario's in op hun financiële reserves, waardoor er minder ruimte is om te investeren in veilige, stillere en duurzame technologie, waardoor deze technologieën mogelijk later beschikbaar komen. In andere scenario's valt wel een aanzienlijke impact te verwachten op de publieke belangen. Dit hangt samen met respectievelijk de veronderstelde rationalisatie van het intercontinentale netwerk, waardoor de samenstelling van het verkeer in deze scenario's wezenlijk verandert. Dit gaat gepaard met positieve effecten op de veiligheid, leefomgeving en duurzaamheid, omdat de drukte in het luchtruim en op de luchthaven vermindert, er minder gebruik hoeft te worden gemaakt van de minder preferente banen waar veel mensen onder wonen en er minder met grotere toestellen wordt gevlogen die meer hinder en emissies veroorzaken. Daar staat tegenover dat in deze scenario's de uitrol van nieuwe technologie kan vertragen. De rationalisatie van het intercontinentale netwerk in deze scenario's leiden tot een structurele afname van de netwerkqualiteit en daarmee de internationale verbondenheid van Nederland. Wanneer de netwerkqualiteit vanaf Nederlandse luchthavens meer wordt aangetast dan op buitenlandse luchthavens heeft dit ook een verslechtering van het vestigingsklimaat tot gevolg. Dit kan ook gevolgen hebben voor het vrachtvervoer.

Op basis van de uitkomsten van de studie, en met inachtneming van de vele onzekerheden en de kennis van nu, schat het kabinet in dat de ingezette koers van sturing op publieke belangen – in plaats van capaciteit – robuust is. De studie laat zien hoe in diverse scenario's een andere wegging van de publieke belangen aan de orde zal zijn. Bij (geleidelijk) herstel naar het oude niveau van de luchtvaart blijft het onverminderd van belang om te sturen op grenswaarden voor veiligheid, leefomgeving en klimaat. Bij het uitblijven van herstel is blijvende inspanning vereist om de internationale verbondenheid van Nederland op peil te houden. Daarmee bieden de publieke belangen het kader waarbinnen het huidige en toekomstige kabinetten een politieke afweging maken over de interferenties tussen de publieke belangen en over welke onderwerpen in de uitvoering prioriteit hebben.

In hoofdstuk 3 van de Nota van Antwoord wordt ingegaan op zienswijzen over de relatie van de luchtvaart met pandemieën.

Wijziging Luchtvaartnota

Aan hoofdstuk 1 van de Luchtvaartnota is paragraaf 1.3 toegevoegd over de gevolgen van de coronacrisis en de effecten daarvan op de publieke belangen. Bovenstaande kabinetsreactie is in lijn met deze nieuwe paragraaf. Ook op andere plekken in de Luchtvaartnota wordt hier aandacht aan besteed zoals in het hoofdstuk 3 (Veiligheid) en 4 (Goed verbinden).

Daarnaast wordt in de uitvoeringsagenda aangegeven welke eerste concrete stappen de komende jaren worden gezet ten aanzien van de implementatie van de nieuwe koers.

3 Veilige luchtvaart

Onder 'veilige luchtvaart' verstaat het kabinet vier verschillende aspecten van veiligheid: nationale veiligheid, beveiliging, vliegveiligheid en omgevingsveiligheid. Nederland veilig houden in de lucht en op de grond betekent veiligheid voor en beveiliging van luchthavens, vliegtuigen, het luchtruim, vliegtuigpassagiers en luchtvaartmedewerkers, en veiligheid voor omwonenden van luchthavens. Ontwikkelingen in de luchtvaart mogen niet ten koste gaan van de veiligheid.

3.1 Nationale veiligheid

In het belang van de nationale veiligheid moet Defensie voldoende oefenruimte houden voor oefeningen en operationele inzet met bijvoorbeeld gevechtsvliegtuigen zoals de F35 en drones. Ook de inzet van vluchten voor spoedeisende hulpverlening en politiediensten is een aspect van de nationale veiligheid. Tot slot moet Nederland zich blijvend goed voorbereiden op het voorkomen van de wereldwijde verspreiding van virussen via de luchtvaart en het beheersen van gezondheids calamiteiten zoals pandemieën.

Samenvatting zienswijzen

In de Luchtvaartnota wordt aangegeven dat "vanwege maatschappelijk belang voor spoedeisende hulpverlening en politietaken" een aparte gebruiksruimte in luchthavenbesluiten moet worden gecreëerd. Volgens diverse indieners mag er daardoor geen extra gebruiksruimte ontstaan voor handelsverkeer. Eveneens wordt benadrukt dat de aparte gebruiksruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken wel beperkt moet blijven en niet voor andere taken (geplande training en onderhoudsvluchten van hulpverlening en politie) gebruikt mag worden.

Volgens sommige indieners zijn de coronamaatregelen op Schiphol en in de vliegtuigen onvoldoende, waardoor de veiligheid van passagiers, bezoekers en personeel in het geding is, sommige indieners stellen ook maatregelen voor.

Een indiener stelt dat het economisch belang van luchtvaart meer gerelativeerd moet worden en de bijdrage van luchtvaart aan milieu/klimaat/leefomgeving meer erkend moet worden in het kader van gezondheid/veiligheid van de mensen.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft besloten dat het apart zetten van de gebruiksruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken niet mag leiden tot uitbreiding van de gebruiksruimte voor het handelsverkeer. De omvang van de aparte ruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken gaat uit van de vergunde ruimte

in de Omzettingsregeling van de betreffende luchthavens. Bij het vernieuwen van de luchthavenbesluiten wordt de gebruikruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken in overleg met betrokken partijen vastgelegd en gemonitord. Dan zal ook gekeken worden of inzet van stillere helikopters bij dit werk mogelijk is. Niet spoedeisende hulpverlening van de traumahelikopters (zoals training en onderhoudsvluchten) zijn geen onderdeel van de aparte gebruikruimte.

Het kabinet geeft in de Luchtvaartnota aan dat er blijvende aandacht moet zijn voor het beheersen van gezondheids calamiteiten in de luchtvaart en het voorkomen van de verspreiding van ziektes. Tijdens de coronacrisis zijn voor luchtvaart de bestaande crisisbeheersplannen in werking getreden en de specifieke internationale en EU-richtlijnen gevolgd. Op luchthavens en in vliegtuigen zijn en worden maatregelen genomen. De maatregelen in vliegtuigen zijn tot nu toe beperkt gebleven, als gevolg van de in vliegtuigen aanwezige luchtverversingssystemen. De huidige (door de coronacrisis gestuurde) maatregelen zijn vanwege het karakter van de Luchtvaartnota, die het lange termijnbeleid bevat, niet specifiek opgenomen in de Luchtvaartnota.

Het kabinet kiest in de Luchtvaartnota niet voor ongebreidelde groei, maar voor mogelijke groei van luchtvaart onder voorwaarden. Die voorwaarden gaan voor een belangrijk deel over de gezondheid en veiligheid van mensen. Zie hiervoor ook de hoofdstukken 4 en 5 van de Luchtvaartnota.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 2.1.1 is tekst toegevoegd over het belang van het voorkomen en beheersen van gezondheids calamiteiten in de luchtvaart.

3.2 Beveiliging luchtvaart en luchthavens

Er ontstaan nieuwe risico's door het verdere gebruik van informatie en communicatietechnologie, automatisering en toepassing van zelflerende (kunstmatige intelligentie) systemen in luchtvaartprocessen. Beveiliging tegen technisch falen en moedwillige manipulatie (cyber criminaliteit) is van steeds groter belang. Het Rijk gaat eisen stellen aan systemen en data om de digitale weerbaarheid te verbeteren.

Samenvatting zienswijzen

Automatisering en cyberterrorisme

Diverse indieners missen concrete maatregelen tegen het risico van cyberterrorisme en de risico's van voortschrijdende automatisering van vliegtuigen (onbemande en drones), luchthavens en luchtverkeersleiding. Sommigen vragen zich af of de privacy voldoende gewaarborgd is bij de toenemende automatisering van beveiligingssystemen op luchthavens.

Beveiliging luchthavens

Enkele indieners missen concrete maatregelen voor de automatisering van security en grensdoorgangen op luchthavens. Zij vragen zich af hoe de huidige tekorten aan Koninklijke Marachaussee personeel op Schiphol worden opgelost.

Eén indiener stelt dat criminaliteit en drugshandel op Schiphol hoogtij viert en verzoekt om meer controle/handhaving. Anderen stellen dat terreurdreiging aan de orde van de dag is.

Sommige indieners missen aandacht voor de openbare orde en veiligheid, die van belang is bij de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven, het bewaken van de orde en veiligheid op het gehele luchthaventerrein en het beschermen van de vitale infrastructuur.

Een indiener verzoekt om geen laagvliegroutes vanaf luchthavens toe te staan, vanwege het grotere risico op het vanaf de grond neer kunnen schieten van vliegtuigen.

Een indiener mist concrete maatregelen voor passagiers die zich niet kunnen gedragen in vliegtuigen en op luchthavens en daarmee de veiligheid in gevaar brengen (unruly passengers).

Verschillende indieners onderschrijven dat in de Luchtvaartnota veiligheid en beveiliging tot topprioriteit worden verheven. Zij vinden dit net als het kabinet een zeer goede zaak.

Sommigen vinden dat de toenemende kosten voor beveiliging van de luchtvaart, onder andere als gevolg van de huidige pandemie, onderdeel moet zijn van de prijs van een vliegticket.

Kabinetsreactie

Automatisering en cyberterrorisme

Het kabinet werkt samen met de luchtvaartsector aan het versterken van de digitale weerbaarheid bij de voortgaande automatisering in de luchtvaart. De luchtvaartpartijen hebben een eigen verantwoordelijkheid om hun kritische informatie- en netwerksystemen te beschermen en zodoende de continuïteit van hun processen te waarborgen. Het Rijk ziet op systeemniveau toe op naleving van deze verantwoordelijkheid. Het Rijk stelt in beleid of in wet- en regelgeving algemene kaders vast, soms voortvloeiend uit EU/internationaal verband. De komende periode wordt de zorgplicht, die voorkomt uit de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni), nader geconcretiseerd. Het kabinet sluit hiervoor aan bij de aankomende EASA (European Aviation Safety Agency) -verordening, die hierop is gericht.

Voor het borgen van de privacybelangen van passagiers, bezoekers en personeel van luchthavens bestaan voldoende waarborgen in de bestaande wet – en regelgeving. Ook bij de toenemende automatisering van luchtvaart blijven de privacybelangen daarmee gewaarborgd.

Beveiliging luchthavens

Schiphol is goed te vergelijken met een grote stad. Vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week zijn er passagiers, bezoekers en luchtvaartpersoneel aanwezig. Er zijn winkels, restaurants, op- en overslag van bagage en vracht, onderhoudswerkzaamheden en verbindingen met steden en regio's via het spoor en de weg. In een dergelijke omgeving speelt criminaliteit altijd een rol. Criminaliteit en drugshandel valt binnen het domein handhaven van de openbare orde en veiligheid. Op luchthavens is dat een verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee. Die is zich goed bewust van de veiligheidsrisico's op een grote luchthaven zoals Schiphol en stemt haar inzet daarop af, in overleg met de Veiligheidsregio Kennemerland.

In Nederland bepaalt de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding het dreigingsniveau van de terreurdreiging. De Minister van Justitie en Veiligheid bepaalt de maatregelen die genomen moeten worden. Die zijn ook op luchthavens van toepassing. Op dit moment is in Nederland (vanaf december 2019) het dreigingsniveau 3. Dat betekent dat de kans op een terroristische aanslag in Nederland voorstelbaar is.

Het Rijk zet, samen met de luchtvaartsector, in op verdere automatisering van de grenscontroles. Naast automatisering zal voldoende personeel van de Koninklijke Marechaussee worden ingezet. Meer concrete maatregelen zijn uitgewerkt in de uitvoeringsagenda die gelijktijdig met de definitieve Luchtvaartnota is vastgesteld.

De landzijdige openbare orde en veiligheid valt buiten de afbakening van de Luchtvaartnota. De verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid op de openbare publieke gedeelten van luchthaventerreinen ligt bij de veiligheidsregio's en de gemeenten. De Koninklijke Marechaussee heeft hierbij een uitvoerende taak.

Veiligheidsrisico laagvliegroutes

Er zijn alleen formele laagvliegroutes voor militair verkeer. Deze worden gebruikt om te oefenen in dergelijke situaties. In het handelsverkeer worden geen laagvliegroutes ontworpen. Enkel bij het starten en landen vanaf luchthavens komt laagvliegen in een beperkt gebied voor. In de luchtruimherindeling wordt gewerkt aan het sneller laten doorstijgen en later laten landen van vliegtuigen op de luchthavens.

General aviation (kleine of algemene luchtvaart) en drones vliegen wel lager. Voor drones wordt in EU verband gewerkt aan nieuwe regels om dit verkeer veilig voor de omgeving te laten plaatsvinden.

Passagiers die zich misdragen (unruly passengers)

Net als in andere transportvormen komt het op luchthavens of in een vliegtuig voor dat mensen zich niet kunnen gedragen. Het kabinet is zich bewust van de veiligheidsrisico's die dat met zich mee kan brengen. Het kabinet dringt in internationaal verband aan op maatregelen om passagiers die zich niet kunnen gedragen aan te pakken. Daarnaast worden, in overleg met de luchtvaartsector, ook al enkele nationale maatregelen voorbereid.

Kosten voor beveiliging

De kosten van de beveiliging van burgerluchtvaart worden verrekend in de ticketprijs, in de vorm van een wettelijk verplichte security heffing. De kosten worden achteraf bepaald en doorberekend in een volgende periode. De kosten voor de bestrijding van een pandemie staan geheel los van de kosten voor beveiliging van de burgerluchtvaart.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 2.3.2 van de Luchtvaartnota zijn als aanvulling maatregelen opgenomen tegen zich misdragende ('unruly') passagiers.

3.3 Vliegveiligheid

Naast bestaande luchtvaart ontwikkelen zich nieuwe luchtruim- en luchthavengebruikers, zoals drones en onbemande vliegtuigen. Naast de huidige, meest voorkomende, horizontale manier van landen en starten, zal verticaal stijgen en dalen zijn intrede doen. En dergelijke verkeersstromen moeten naast de bestaande verkeersstromen veilig door het luchtruim en van en naar luchthavens worden geleid. Ook de verduurzaming van luchtvaart brengt nieuwe risico's met zich mee, bijvoorbeeld door andere voortstuwingsmogelijkheden met andere energievoorzieningen. Risico's van toenemende (hoog)bouw in de omgeving van luchthavens moeten nader worden onderzocht.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener mist de concrete uitwerking en maatregelen voor de doelstelling van nul doden in de luchtvaart.

Enkele indieners vinden dat de grafiek bij paragraaf 2.1 van de Ontwerp-Luchtvaartnota de goede veiligheidsprestaties van de luchtvaart onvoldoende weergeeft. Zij stellen dat de veiligheid continu verbetert, ondanks de groei van de luchtvaart.

Enkele indieners stellen dat de groeiscenario's van het plan-MER en de Luchtvaartnota strijdig zijn met het OVV-rapport over veiligheid op Schiphol. Dit rapport noemt, binnen het huidige bedrijfsvoeringsconcept en met de huidige infrastructuur, een limiet van maximaal 540.000 vliegtuigbewegingen. Men vindt dat slechts summier op het OVV-rapport wordt ingegaan.

In 2019 heeft het Nederlands Lucht en Ruimtevaartcentrum (NLR) de Quick scan Veiligheid Banenstelsel Schiphol uitgevoerd. Een indiener stelt dat dit rapport onvolledig is. Het is niet geschikt om vanuit veiligheid een goed besluit te kunnen nemen over eventuele aanpassing van het banenstelsel en de reservering voor de parallelle Kaagbaan.

Een indiener vindt dat piloten door het Rijk meer betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld via de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers (VNV). Tevens stelt de indiener dat in de Ontwerp-Luchtvaartnota onvoldoende aandacht is voor het verbeteren van de veiligheidscultuur bij bedrijven en medewerkers in de luchtvaartsector.

Enkele indieners merken op dat er al meer vormen van integraal veiligheidsmanagement zijn dan genoemd in de Luchtvaartnota (Integraal Safety Management Schiphol). Zij noemen daarbij het intern auditproces voor veiligheidsmanagement wat de Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL) heeft opgezet en onderschrijven het nut van integraal veiligheidsmanagement. NVL wil graag dat haar intern auditproces als kwaliteitswaarborg voor veiligheidsmanagement wordt erkend door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Pro Rail onderschrijft integraal veiligheidsmanagement ook en wil dit doorvoeren bij verbeteren van veiligheid op het spoor en vraagt om overleg en samenwerking.

Een indiener meent dat het Nederlandse streven om tot de best presterende landen op gebied van veiligheid te behoren niet ten koste mag gaan van alles.

Verskillende indieners missen in de Luchtvaartnota het risico van botsingen van vogels met vliegtuigen en de bescherming van vogels hiertegen.

Enkele indieners vragen zich af of de veiligheid op Schiphol in gevaar is door de vele baanwisselingen en het drukke luchtruim binnen Nederland.

Een indiener meent dat verduurzaming van de luchtvaart nieuwe veiligheidsrisico's met zich meebrengt en wijst daarbij naast windmolens ook op grootschalige plaatsing van zonnepanelen op en in de omgeving van luchthavens.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft de ambitie dat in de Nederlandse luchtvaart geen ongevallen gebeuren, dus het daarbij gewenste eindresultaat is inderdaad nul doden. Het kabinet wil dat bereiken met de maatregelen uit hoofdstuk 2 van de Luchtvaartnota. Een deel van de maatregelen is al concreet uitgewerkt in het vigerende Nederlands Luchtvaart Veiligheidsprogramma 2020-2024. Andere maatregelen worden uitgewerkt in het Nederlands Actieplan voor Luchtvaartveiligheid (2021) en in de uitvoeringsagenda die gelijktijdig met de definitieve Luchtvaartnota is vastgesteld.

De grafiek bij paragraaf 2.1 in de Luchtvaartnota geeft een dalende trend in vliegtuigongevallen aan. Dit geeft voldoende weer dat de luchtvaartsector met de huidige aanpak de veiligheid continu aan het verbeteren is en dat deze aanpak ook het gewenste resultaat oplevert.

Veiligheid Schiphol

De Luchtvaartnota gaat over de periode 2020-2050. Het kabinet geeft op verschillende plaatsen aan dat er, vanuit veiligheidsoogpunt, momenteel ook beperkingen zijn voor de groei van Schiphol. Veiligheid staat immers op één. In de Luchtvaartnota staat welke maatregelen in de afgelopen jaren al genomen zijn, onder andere naar aanleiding van het OVV-rapport uit 2017. De OVV concludeert in het rapport dat er geen signalen zijn dat Schiphol met 500.000 vliegbewegingen per jaar onveilig is. Maar dat het niet vanzelfsprekend is dat het veiligheidsniveau behouden blijft of verbetert, bijvoorbeeld bij groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Daarom bevat het rapport aanbevelingen aan Schiphol, luchtverkeersleiding Nederland, luchtvaartmaatschappijen en het ministerie om de veiligheid op Schiphol te verbeteren. Hiermee zijn alle partijen aan de slag gegaan. De sectorpartijen op Schiphol houden de voortgang bij in de Roadmap Veiligheidsverbetering op de website integralsafetyschiphol.com. Eind 2019 en begin 2020 is een onafhankelijke evaluatie van de opvolging van de aanbevelingen uitgevoerd. De evaluatie laat zien dat een groot deel van de aanbevelingen is opgevolgd of in de komende tijd opgevolgd gaat worden. In 2021 wordt de evaluatie herhaald.

Tegelijkertijd met de evaluatie van de OVV-aanbevelingen is begin 2020 een onafhankelijke integrale veiligheidsanalyse uitgevoerd door het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR). De conclusie van de analyse was dat stapsgewijze groei naar 540.000 vliegtuigbewegingen in de periode 2020-2024 veilig kan plaatsvinden.

Voor eventuele groei van Schiphol boven de 540.000 vliegtuigbewegingen per jaar moet eerst een studie plaats vinden over de nodige investeringen die moeten zorgen dat de veiligheid op Schiphol



gewaarborgd blijft. Dit staat in hoofdstuk 6 van de Luchtvaartnota. Daarnaast moet voortaan bij alle grote wijzigingen in de luchtvaart, waaronder bijvoorbeeld het toekennen van groei ruimte, een integrale veiligheidsanalyse worden uitgevoerd voorafgaand aan definitieve besluitvorming hierover.

In het kader van de Luchtvaartnota (zie hoofdstuk 6.3.3) is de quick scan veiligheid banenstelsel Schiphol uitgevoerd. Hierin is onderzocht of een ander gebruik van het huidige banenstelsel van Schiphol, en aanvullend daarop een banenstelsel met een parallelle Kaagbaan, de veiligheid kan vergroten en kan bijdragen aan de implementatie van OVV-aanbevelingen. Op grond van de quick scan heeft geen van de onderzochte banenstelsels de voorkeur of kan worden afgewezen. Er is diepgaander onderzoek nodig om vast te stellen of en zo ja welke aanpassing zinvol is. Daarbij moet ook gelet worden op andere aspecten van aanpassing van het banenstelsel zoals geluidhinder, en de noodzakelijke investeringen versus de opbrengst in capaciteit.

Baanwisselingen op Schiphol zijn het gevolg van wisseling in verkeersaanbod, verandering van weersomstandigheden of afspraken met de omgeving om de hinder te spreiden. Baanwisselingen vinden meerdere keren per dag plaats en worden zo uitgevoerd dat onveilige situaties worden vermeden. In sommige gevallen dragen de baanwisselingen juist bij aan de veiligheid, bijvoorbeeld als de wind is gedraaid. Sectorpartijen op Schiphol nemen maatregelen om het aantal baanwisselingen te beperken en daarmee de risico's te verminderen.

Participatie

Bij het ontwikkelen en vaststellen van luchtvaartveiligheidsbeleid streeft het Rijk naar participatie van alle betrokkenen. Bijvoorbeeld in het Integrale Veiligheidsmanagement Systeem van Schiphol (ISMS), waar gezamenlijk gewerkt wordt aan de integrale veiligheid door alle betrokken partijen. Ook bij het eerder dit jaar gepresenteerde Nederlands luchtvaart veiligheidsprogramma 2020-2024 zijn alle betrokken partijen geconsulteerd in diverse bijeenkomsten. Ook luchtvaartmaatschappijen zijn daarbij vertegenwoordigd. In de klankbordgroep van de Luchtvaartnota heeft de branchevereniging voor piloten (de VNV) ook deelgenomen, en er is een Overlegplatform vliegveiligheid en sociale vraagstukken luchtvaartsector opgezet, waarin ook diverse vakbonden vertegenwoordigd zijn.

De aandacht voor de juiste veiligheidscultuur bij alle betrokken partijen is inderdaad een belangrijke voorwaarde bij de verbetering van veiligheid. In de Luchtvaartnota is een tekstgedeelte over dit onderwerp toegevoegd bij paragraaf 2.3.6.

Door ontwikkelen en verder toepassen van integraal veiligheidsmanagement (veiligheid over de gehele keten met alle actoren) is de volgende stap in de voortdurende verbetering van veiligheid. Internationaal en nationaal zijn er meerdere goede voorbeelden van de aanpak en de goede werking hiervan. Het kabinet wil deze ontwikkeling (inter)nationaal ondersteunen.

Het door de Nederlandse Vereniging van Luchthavens ontwikkelde (interne) auditproces voor veiligheidssystemen bij luchthavens is formeel erkend door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en was tot 2019 onderdeel van een samenwerkingsconvenant. Mede in reactie op het OVV-onderzoek Schiphol is deze vorm van samenwerking beëindigd, omdat ILT scherper wil zijn op de eigen onafhankelijke verantwoordelijkheid. Het kabinet ondersteunt het auditsysteem van de NVL van harte als middel voor de interne kwaliteitsborging en veiligheidsverbetering van de luchthavens. Het kabinet verleent ook graag medewerking aan het delen van kennis vanuit luchtvaart bij toepassing van integraal veiligheidsmanagement op het spoor.

Nederland wil internationaal tot de best presterende landen behoren op het gebied van luchtvaartveiligheid. Maar ook de andere publieke belangen (goede verbindingen, leefomgeving, klimaat) worden altijd meegewogen bij het nemen van besluiten. Het kabinet heeft echter bepaald dat veiligheid op één staat en altijd geborgd moet blijven.

Aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen leveren veel schade op voor zowel vogels als vliegtuigen. Het kabinet neemt veel maatregelen om aanvaringen te voorkomen, bijvoorbeeld het organiseren van overlegplatforms voor het uitwisselen van informatie en kennis over vogels en het ruimtelijke gebruik op en in de omgeving van luchthavens. Daarnaast zijn er maatregelen om de omgeving van luchthavens minder aantrekkelijk te maken voor vogels en worden er proeven gedaan met vogelradarsystemen om de vogeltrek in de omgeving van luchthavens te kunnen volgen.

Het luchtruim boven Nederland is druk. In het programma Luchtruimherindeling wordt gestreefd naar een meer efficiënte indeling, waarbij tegelijkertijd de publieke belangen op gebied van veiligheid, leefomgeving en klimaat worden gewaarborgd. Ook in dat programma staat veiligheid op één.

Wind- en zonne-energie

Verduurzaming van luchthavens is als onderdeel van het duurzame luchtvaartakkoord volop in uitvoering. Dit zal in de komende jaren verder toenemen. Windenergie is op en in de directe omgeving van luchthavens nauwelijks mogelijk vanwege de vliegveiligheid. Het benutten van zonne-energie op daken en in de vrije ruimte bij start- en landingsbanen is wel een mogelijkheid. De risico's van het plaatsen van zonnepanelen als obstakels en de mogelijke reflectie worden door de luchthavens onderzocht binnen het veiligheidsmanagementsysteem van de luchthaven. Het plaatsen van zonnepanelen gebeurt alleen als de veiligheid hierdoor niet in gevaar wordt gebracht.

Wijziging Luchtvaartnota

Als gevolg van de aangenomen Tweede Kamer-motie (18-06-20 Van Raan) en een aantal zienswijzen is een nieuwe paragraaf 2.3.4 toegevoegd over de bescherming van vogels en vliegtuigen tegen een aanvaring in de omgeving van luchthavens.

In paragraaf 2.3.6 van de Luchtvaartnota is een extra alinea toegevoegd over het belang van de juiste safety cultuur in het totale veiligheidsmanagement.

3.3.1 Drones (veiligheid) en nieuwe luchtruimgebruikers

Het gebruik van drones en onbemande luchtvaartuigen neemt komende decennia naar verwachting sterk toe. Deze ontwikkeling biedt nieuwe kansen voor bedrijven en leidt tot nuttige toepassingen. Het Rijk wil

deze ontwikkelingen de ruimte geven. Uiteraard moeten ze veilig worden ingepast in het al aanwezige luchtverkeer.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vraagt zich af of er voldoende aandacht is voor de ontwikkeling van drones en de veiligheidsrisico's die daarbij ontstaan. Wordt er tijdig en proactief aan regelgeving gewerkt, zodat de risico's van deze nieuwe luchtruimgebruikers tijdig beheerst worden?

Enkele indieners missen in de Ontwerp-Luchtvaartnota informatie over nieuwe technologieën voor het veilig integreren van drones naast het andere verkeer in het luchtruim. Bij de automatisering van drones en systemen moeten altijd deskundigen beschikbaar worden gehouden om de operatie over te kunnen nemen als de systemen niet functioneren.

Een indiener stelt dat vanwege veiligheid de ruimte voor nieuwe luchtruimgebruikers (bijv. drones en onbemande vliegtuigen) niet ten koste mag gaan van het handelsverkeer.

Eén indiener stelt dat onbemande vluchten verboden zouden moeten worden vanwege de veiligheid.

Enkele indieners missen concrete maatregelen om het misbruik van drones voor terroristische doeleinden tegen te gaan.

Een indiener wil graag betrokken worden bij de ontwikkeling het Europese U-Space systeem, en de luchtvaartregelgeving voor luchtverkeer vanaf maaiveld tot circa 150 meter. Dit vanwege de activiteiten die sommige luchtsportbeoefenaars in dat gebied uitvoeren (schermvliegen, deltavliegen, modelvliegen, ballonvaren, zweefvliegen, paramoteurvliegen).

Kabinetsreactie

Het kabinet wil ruimte geven aan drones en innovatie en tegelijk de veiligheidsrisico's van dronegebruik beperken. De ontwikkeling van het beleid is daarom gebaseerd op een integrale belangenafweging tussen economische en maatschappelijke kansen en de daarbij optredende veiligheidsrisico's. Ook bij die afweging heeft veiligheid de hoogste prioriteit. Het Rijk participeert actief in de ontwikkeling van Europese regelgeving voor drones. Eind 2020 wordt de EU-regelgeving voor drones ingevoerd.

Bij de ontwikkeling van luchtverkeersleidingssystemen en de integratie van drones in het bestaande luchtverkeer worden verschillende deskundigen uit de betrokken luchtvaartsectoren betrokken. Betrokken partijen hebben vanuit de regelgeving ieder een eigen verantwoordelijkheid om uitval of misbruik van systemen te voorkomen. Het Rijk monitort dit proces van ontwikkeling nauwlettend en zal waar nodig extra maatregelen treffen om de veiligheid blijvend te borgen.

De ontwikkeling van met name professionele drones richt zich op commerciële exploitatie. Het is niet uit te sluiten dat in de periode 2020-2050 (waar de Luchtvaartnota over gaat) nieuwe keuzes gemaakt moeten worden over prioritering van de verschillende vormen van commerciële luchtvaart. Om die reden heeft het kabinet besloten dat de Luchtvaartnota een adaptief document is, dat op basis van de ontwikkelingen op bepaalde onderdelen periodiek kan worden aangepast.

Het kabinet geeft ruimte aan innovatie in de luchtvaart. Met name op het gebied van klimaat, leefomgeving en veiligheid kunnen en moeten er nog veel stappen gezet worden om luchtvaart een efficiënte, veilige en verantwoorde manier van transport te laten blijven in de komende decennia. Bij die innovatie behoort ook onbemand vliegen, waarbij uiteraard de veiligheid gewaarborgd moet blijven.

Het kabinet is zich bewust van de nieuwe risico's voor de nationale veiligheid die drones met zich meebrengen. Daarom laat het Rijk onderzoek doen naar de mogelijkheden om drones te detecteren en te neutraliseren, bijvoorbeeld met verdedigingsdrones (counterdrones).



Er zijn diverse overlegvormen waarin luchtvaartbeoefenaars vertegenwoordigd zijn, zoals bijvoorbeeld het General Aviation Platform. Ook hebben vertegenwoordigers deelgenomen aan de klankbordgroep Luchtvaartnota. Vertegenwoordigers van luchtvaartbeoefenaars zijn eveneens betrokken bij het proces van de luchtruimherindeling.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

3.3.2 Werkomstandigheden luchtvaartpersoneel

De mens (de 'human factor') is een belangrijke schakel in de veiligheidsketen. De afgelopen jaren is er meer aandacht voor de werkomstandigheden van personeel in de luchtvaart en de relatie met veiligheid. Het ministerie van IenW en het ministerie van SZW werken samen in het ontwikkelen van regelgeving voor en toezicht houden op de werkomstandigheden van het luchtvaartpersoneel. Het behoud en verbeteren van de juiste veiligheidscultuur (Just Culture) vergt blijvende aandacht.

Samenvatting zienswijzen

Enkele indieners stellen dat de instructies en bevoegdheden voor de vliegtuigbemanning bij situaties met passagiers die zich misdragen ('unruly passengers') niet concreet genoeg zijn, terwijl die situaties steeds vaker voorkomen. Eén indiener geeft voorbeelden van mogelijke maatregelen. Zij verzoeken nadere uitwerking van de maatregelen bij de speerpunten voor de beveiliging van de burgerluchtvaart in paragraaf 2.3.2 van de Luchtvaartnota.

Een indiener mist in het hoofdstuk veiligheid de relatie van veiligheid met gezondheid en noemt de huidige coronapandemie als voorbeeld. Veilige luchtvaart raakt ook de gezondheid en het welzijn van passagiers, bezoekers en personeel.

Diverse indieners vinden dat er snel een onafhankelijk onderzoek moet komen naar de effecten van ultrafijnstof op de gezondheid en veiligheid van het luchthaven personeel. Wachten op het RIVM-onderzoek over de effecten op omwonenden van Schiphol duurt te lang en zegt te weinig over het luchthavenpersoneel. Daarnaast zijn de tussentijdse resultaten van het RIVM-rapport over de omwonenden van Schiphol alarmerend. Onderzoek van Schiphol zelf is volgens de indieners niet onafhankelijk.

Enkele indieners vinden dat de minister nationale sociale vestigingseisen op zou moeten stellen voor internationale bedrijven die werkzaam zijn op Nederlandse luchthavens. Dit naar aanleiding van de onderzoeksrapporten over veiligheid (OVV 2017) en ondermijning en drugscriminaliteit (Haarlemmermeer 2019) in de grondafhandeling processen op Schiphol. Zij vinden dat internationale regelgeving onvoldoende zekerheid biedt.

Eén indiener verzoekt om de inrichting van één arbeidspool voor alle afhandelingswerkzaamheden op Schiphol, waar bedrijven verplicht gebruik van moeten maken. Voor die pool kunnen dan goede arbeidsvoorwaarden en sociale vestigingseisen worden opgesteld. Daarnaast vindt de indiener dat de PRM (Persons with Reduced Mobility) werkzaamheden door Schiphol voortaan in eigen beheer moeten worden uitgevoerd.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderkent het belang van veilige werkomstandigheden van luchtvaartpersoneel in relatie tot luchtvaartveiligheid. Maatregelen voor vliegtuigpassagiers die zich misdragen zijn nationaal en internationaal (ICAO) in ontwikkeling. In het kader van de coronacrisis heeft dit thema ook meer internationale (EASA en ICAO) aandacht gekregen. In de Luchtvaartnota is de tekst aangepast en worden in hoofdstuk 2.3.2 maatregelen benoemd. Eind 2020 zal het Montreal protocol 2014 (ICAO) worden aangepast waarin internationale regelgeving is opgenomen over passagiers die zich niet kunnen gedragen.

Het kabinet vindt gezondheid en veiligheid van personeel, passagiers en bezoekers, belangrijk. Er is internationale (ICAO en EASA) en nationale (arbeidsomstandighedenwet) regelgeving voor normale omstandigheden. Voor beheersing van pandemieën en een crisissituatie zoals bij COVID-19 zijn ook internationale en nationale afspraken om de gezondheid en veiligheid van personeel en passagiers te borgen.

Het RIVM-onderzoek voor ultrafijnstof in de omgeving van Schiphol wordt medio 2021 afgerond. Op basis daarvan besluit het kabinet of aanvullend onderzoek naar effecten voor luchthavenpersoneel noodzakelijk is. Schiphol heeft aangegeven dat gegevens van de metingen en onderzoeken (uitgevoerd door onafhankelijke partijen) op Schiphol zelf voor het RIVM beschikbaar kunnen komen en gecontroleerd kunnen worden.

Het Rijk participeert actief in de ontwikkeling van aanvullende Europese regelgeving voor de veiligheid in de grondafhandelingsprocessen op luchthavens. Daarnaast wordt het toezicht op de veiligheid van de grondafhandelingsprocessen verbeterd door meer samenwerking tussen de inspecties Leefomgeving en Transport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op Schiphol opereren meerdere grondafhandelingsbedrijven in een concurrerende markt. De keuze voor meerdere bedrijven is Europeesrechtelijk vastgelegd om marktwerking te bevorderen. Het inrichten van één arbeidspool voor alle afhandelingsbedrijven zou daarmee in strijd zijn. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om in te grijpen in het proces van vrije marktwerking voor grondafhandelingsdiensten. Het kabinet zal kritisch blijven kijken naar de veiligheid van de grondafhandeling en zo nodig met verbetervoorstellen komen.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 2.3.2 van de Luchtvaartnota zijn als aanvulling maatregelen opgenomen tegen zich misdragende ('unruly') passagiers.

3.3.3 General Aviation

Naast handelsverkeer en militaire luchtvaart is er in ons land nog een grote hoeveelheid ander luchtverkeer, de general aviation (ook wel kleine of algemene luchtvaart genoemd). De general aviation bestaat uit veel verschillende onderdelen zoals luchtsporten (parachutespringen, zweefvliegen, para/deltavliegen, aerobatics, ballonvaren, modelvliegen etc.), recreatieverkeer, en commercieel verkeer (zakenluchtvaart, rondvluchten, lesluchtvaart, helikopteroperaties, inspectievluchten, drones, trauma- en politiediensten etc.).

Samenvatting zienswijzen

Verscheidende indieners vinden dat de general aviation onvoldoende aandacht krijgt in de Luchtvaartnota. Zij verzoeken om een meer proactieve houding van het Rijk richting de kleine luchtvaart.

Sommige indieners stellen dat de veiligheid in de kleine luchtvaart fors kan verbeteren door een eenvoudiger luchtruim. Hierbij moet een zoveel mogelijk aaneengesloten lager luchtruim worden gecreëerd, met een zo laag mogelijke luchtruim classificatie. Het begrip 'lager luchtruim' in de Luchtvaartnota zou nader moeten worden toegelicht.

Enkele indieners stellen dat bij paragraaf 2.3.6 over waarborgen vliegveiligheid het woord duurzaamheid niet passend is. Ook vinden zij dat uit de tekst op te maken valt dat de kleine luchtvaart onveilig zou zijn, wat volgens hen niet het geval is.

Kabinetsreactie

Gelet op alle publieke belangen gaat in de Luchtvaartnota de meeste aandacht uit naar het handelsverkeer en het belang daarvan voor Nederland. Het kabinet geeft echter in meerdere hoofdstukken (onder andere in de hoofdstukken 2, 6 en 7) aandacht aan de rol en het belang van de general aviation. De belangrijkste door de general aviation gedefinieerde knelpunten zijn opgenomen, zoals het behoud van voldoende ruimte voor general aviation en evaluatie op onderdelen van de uitvoering van de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) door de provincies. Een aantal beleidsonderdelen zijn nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda die gelijk met de Luchtvaartnota zal worden gepubliceerd.

De eisen en wensen van de general aviation sector voor de herindeling van het luchtruim zullen worden meegenomen en verder geïnventariseerd door het project Luchtruimherindeling. De general aviation participeert in dit project. De Luchtvaartnota levert op hoofdlijnen de kaders en uitgangspunten voor het project luchtruimherindeling en bevat derhalve geen uitvoeringsdetails.

De definitie van het lagere luchtruim wordt afhankelijk van de positie en het gebruik op verschillende manieren geïnterpreteerd. Hierbij is geen internationaal vastgestelde hoogte bepaald. Het kabinet wil de maximale hoogte van het lagere luchtruim niet wettelijk vastleggen. Het wil daarmee geen (toekomstige) gebruikers te kort te doen en ruimte houden voor de eigen dynamiek en ontwikkelingen in het luchtruim.

In paragraaf 2.3.6 van de Luchtvaartnota is bewust het woord duurzaamheid opgenomen. Als gevolg van het ontwerpakkoord duurzame luchtvaart zal de innovatie en ontwikkeling van verduurzaming van de luchtvaart voor een deel in de general aviation plaats zal vinden. De introductie van nieuwe voorstuwingsseenheden, nieuwe brandstoffen, gebruik van elektriciteit etc. brengt nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee tijdens het vliegen en de handelingen op luchthavens.

Omdat ook nieuwe gebruikers zoals drones onder het begrip general aviation vallen en de verduurzaming met nieuwe risico's zijn intrede doet, stelt de Luchtvaartnota dat sterker ingezet moet worden op veiligheid. Er wordt niet bedoeld dat kleine luchtvaart per definitie onveilig zou zijn.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Ontwerp-Luchtvaartnota wordt de term 'kleine luchtvaart' gebruikt terwijl die niet in de huidige wet- en regelgeving voorkomt. In lijn met de huidige wet- en regelgeving is in de Luchtvaartnota de term 'kleine luchtvaart' gewijzigd in 'general aviation' en is tussen haakjes 'ook wel kleine of algemene luchtvaart genoemd' toegevoegd.

3.4 Omgevingsveiligheid

De ruimte om te bouwen is schaars in de omgeving van luchthavens. Om de veiligheid van het luchtverkeer van en naar luchthavens en de veiligheid voor de omwonenden te waarborgen, legt het kabinet beperkingen op voor de ruimtelijke ontwikkelingen op en in de omgeving van luchthavens.

Samenvatting zienswijzen

Enkele indieners stellen dat het kabinet vanwege de vele ruimte op en in de omgeving van luchthavens meer aandacht zou moeten besteden aan het plaatsen van zonnepanelen op en in de omgeving van luchthavens en de veiligheidsrisico's die daarbij een rol spelen. Sommige indieners vragen zich af of de ontwikkeling van duurzame (wind) energie gevolgen kan hebben voor de vliegveiligheid en veiligheid voor de omgeving van luchthavens.

Enkele indieners menen dat het risico op een vliegtuigongeval voor omwonenden in de omgeving van luchthavens en meer specifiek op Schiphol toeneemt als gevolg van de toenemende drukte op de luchthaven en in het luchtruim, en de vele baanwisselingen op Schiphol. Ook de toenemende ruimtevraag in de omgeving van luchthavens voor opwek van duurzame windenergie en woningbouw wordt genoemd. Eén van de indieners woont tussen de Polder en de Zwanenburgbaan en voelt zich daar in toenemende mate onveilig als gevolg van het drukker wordende verkeer op Schiphol.

Diverse indieners stellen dat omgevingsveiligheid ontbreekt in paragraaf 2.1 en dat tekst over vogel-aanvaringen en de risico's daarvan voor de omgevingsveiligheid geheel ontbreekt in het hoofdstuk veiligheid.

Enkele indieners vinden dat het risico voor de omgeving als gevolg van toenemende aan- en uitvlieg-routes van luchthavens boven dichtbevolkte gebieden en/of risicovolle industrieën (bijvoorbeeld Maastricht Aachen Airport – DSM-terrein) onvoldoende is uitgewerkt in de Luchtvaartnota en het Plan-MER.

Sommige indieners vinden dat de huidige kaders voor het waarborgen van de omgevingsveiligheid voor regionale luchthavens niet helder genoeg zijn, en daarnaast niet uniform toegepast worden. Zij vinden dat het kabinet vanuit het perspectief omgevingsveiligheid eerst nationaal beleid moet ontwikkelen voor de ruimtelijke ontwikkeling rondom luchthavens en daarna de uitvoering ervan moet overdragen aan de regionale en lokale overheden.

Diverse indieners stellen dat het risico voor de omgeving van luchthavens toeneemt door verdergaande automatisering, drones, en onbemande vliegtuigen en vragen zich af wat het Rijk daartegen doet. Daarnaast vindt men dat er altijd gezorgd moet worden dat deskundigen (bijvoorbeeld piloten) beschikbaar worden gehouden om falende systemen van drones/onbemande vliegtuigen veilig over te nemen.

Een indiener uit Geverik stelt dat de aanvliegroutes van Maastricht Aachen Airport voor hem onveilig zijn en wijst daarbij op rondvliegende dakpannen door verplaatsing van lucht. Hij mist in de Luchtvaartnota minimum vlieghoogten boven de bebouwde kom en maatregelen die moeten voorkomen dat laagvliegende vliegtuigen schade veroorzaken aan huizen van omwonenden en de veiligheid van de omgeving in gevaar brengen.

Kabinetsreactie

De kans op een vliegtuigongeval in de omgeving van Schiphol is weliswaar hoger dan elders, maar nog steeds zeer klein. De kans op een vliegtuigongeval is de afgelopen jaren sterk afgenomen, doordat vliegtuigen steeds veiliger worden. Ter bescherming van omwonenden zijn in de regelgeving zones opgenomen waarin eisen worden gesteld aan het bouwen van windmolens, woningen en bedrijven. Baanwisselingen op Schiphol zijn het gevolg van wisseling in het verkeersaanbod, verandering van weersomstandigheden of afspraken met de omgeving om de hinder enigszins te verspreiden. Ze worden zo uitgevoerd dat onveilige situaties (bijvoorbeeld door te veel zijwind) worden vermeden. In sommige gevallen dragen de baanwisselingen zelfs bij aan de veiligheid, bijvoorbeeld als de wind is gedraaid.

Het luchtruim boven Nederland is druk. In het programma Luchtruimherindeling wordt gestreefd naar een meer efficiënte indeling waarbij de borging van de publieke belangen veiligheid, leefomgeving en klimaat in balans is. Ook in dat programma staat veiligheid op één. De manier waarop Schiphol gebruikt mag worden is vastgelegd in een luchthavenverkeersbesluit. Onderdeel van het proces van een lucht-

havenverkeersbesluit is het uitvoeren van een milieueffectrapportage waarin onder andere onderzocht wordt of de omgevingsveiligheid geborgd blijft. Daarbij wordt ook gekeken naar het gebied tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan.

Door de toenemende druk op schaarse gronden voor bouwplannen en installaties voor duurzame energieopwekking gaat het Rijk de bestaande regels voor bebouwing en hoge objecten rondom luchthavens onderzoeken en waar nodig actualiseren. Het gaat om een integrale afweging, waar ook voldoende ruimte blijft voor andere maatschappelijke opgaven zoals het kabinet in de Nationale Omgevingsvisie heeft benoemd. Het gaat hier met name om de klimaatambities en de verstedelijkingsopgave. Tot dat moment dienen de huidige regels door alle betrokken partijen uniform te worden toegepast en te worden gehandhaafd.

Het kabinet vindt de veiligheid voor de omgeving van luchthavens van groot belang, maar er is ook druk op de beschikbare ruimte. In de Luchtvaartnota is in de paragrafen 2.3.8 en 4.4.2 aangegeven hoe de omgevingsveiligheid gewaarborgd kan blijven bij ontwikkelingen in de luchtvaart. Aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen leveren veel schade op voor zowel vogels als vliegtuigen, vogelaanvaringen komen vrijwel altijd voor in de omgeving van luchthavens en leveren een risico op voor omgevingsveiligheid. In de Luchtvaartnota zal een paragraaf over bescherming van vogels en vliegtuigen tegen vogelaanvaringen worden opgenomen.

Het plan-MER van de Luchtvaartnota heeft op hoofdlijnen de milieueffecten bekeken. Bij de procedure tot vaststelling van aan- en uitvliegroutes van een specifieke luchthaven is het borgen van veilige vliegroutes uitgangspunt. Daarbij wordt ook het risico bezien van vliegroutes over complexe en risicovolle industrieën.

Het kabinet verkent samen met provincies en gemeenten of er, binnen de systematiek van de toekomstige Omgevingswet, nieuwe uniforme regelgeving nodig is voor ruimtelijke ordening op en rond luchthavens. Daarmee kan de veiligheid van omwonenden gewaarborgd blijven en kan tegelijkertijd verkend worden welke ruimte er kan ontstaan voor regionale activiteiten zoals woningbouw en opwekken van duurzame energie.

Het kabinet vindt dat ontwikkelingen in de luchtvaart zoals drones en onbemande vliegtuigen nimmer mogen leiden tot onveilige situaties voor omwonenden. De ontwikkeling van U space (regelgeving en systemen om drones veilig te integreren) is in paragraaf 2.3.4 van de Luchtvaartnota nader toegelicht. Bij de integratie van drones in het bestaande luchtverkeer worden deskundigen betrokken. Betrokken partijen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om uitval of misbruik van systemen te voorkomen en/of over te nemen.

In de huidige wet- en regelgeving zijn minimum vlieghoogten boven de bebouwde kom opgenomen. Vliegverkeer van en naar de Nederlandse luchthavens kan onder bijzondere omstandigheden fysieke schade, zoals dakpanschade, veroorzaken aan woningen gelegen in de directe nabijheid van de start- en landingsbanen. Dit ondanks dat hierbij de voorgeschreven vertrek- en naderingsprocedures zijn gevolgd, die voldoen aan de betrokken internationale veiligheidsvoorschriften. Het gaat daarbij om schade veroorzaakt door zogenaamde zogturbulentie, ook wel vortexschade genoemd. In Nederland komen meldingen van vortexschade enkele keren per jaar voor. In de praktijk wordt bij dit soort schade direct actie genomen door de betrokken luchthaven. De luchthaven doet onderzoek naar de vlucht en neemt naar aanleiding hiervan zo nodig actie. Ook Maastricht Aachen Airport heeft hiervoor een vast protocol vastgelegd.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de opwek van duurzame energie (windmolens en zonnepanelen) ontstaan mogelijk nieuwe risico's voor de luchtvaart. Er is in de Luchtvaartnota aanvullende tekst opgenomen in paragraaf 2.3.8 over zonnepanelen op of in de omgeving van luchthavens. Als gevolg van de aangenomen Tweede Kamermotie (18-06-20 Van Raan) en een aantal zienswijzen is een nieuwe paragraaf 2.3.4 toegevoegd over de bescherming van vogels en vliegtuigen tegen een aanvaring in de omgeving van luchthavens.

3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de veiligheid van de burgerluchtvaart en zorgt voor wet en regelgeving, beleid en toezicht. Verder zijn bij veiligheid betrokken de ministeries Justitie en Veiligheid (NCTV-beveiliging burgerluchtvaart), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsomstandigheden luchtvaartpersoneel) en Defensie (KMar beveiliging burgerluchtvaart en handhaven openbare orde en veiligheid op luchthavens). Vanwege het internationale karakter van luchtvaart komt wet- en regelgeving voornamelijk internationaal tot stand. (Verenigde Naties = ICAO en Europese Unie = EASA)

Samenvatting zienswijzen

Enkele indieners ondersteunen de in de Luchtvaartnota beschreven noodzakelijke uitbreiding in kwaliteit en/of capaciteit bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Kabinetsreactie

Het kabinet zal de komende jaren bekijken hoe extra geïnvesteerd kan worden in versterking van kennis en capaciteit en middelen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Dit volgt op de ambitie om tot de best presenterende lidstaten op gebied van luchtvaartveiligheid te behoren. Ook krijgt de inspectie enkele nieuwe taken als gevolg van ontwikkelingen in de luchtvaart.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

4 Nederland goed verbinden

Nederland moet goed verbonden blijven met de belangrijkste bestemmingen in de wereld.

4.1 Belang van luchtvaart

Luchtvaart verbindt Nederland met de rest van de wereld. Deze wereldwijde bereikbaarheid voor personen en goederen levert een belangrijke bijdrage aan onze welvaart en ons welzijn.

Samenvatting zienswijzen

Economische bijdrage en werkgelegenheid in de luchtvaartsector

Indieners vinden dat er nog te veel waarde wordt gehecht aan de economische belangen van de luchtvaartsector. Het gaat volgens hen om (maar) 0,8-0,9% van het bbp. Ook stellen zij dat er geen publiek belang is bij het faciliteren van buitenlands vakantieverkeer en dat Nederlanders vanwege de lage ticketprijzen een deel van hun inkomen in het buitenland besteden.

Anderen onderschrijven juist het economisch belang van luchtvaart voor bijvoorbeeld de luchtvaartindustrie en de export (onder andere tuinbouw, farmacie, congressentra). Volgens een indiener zouden katalytische en geïnduceerde effecten meegenomen moeten worden in de schatting van de economische bijdrage.

Indieners wijzen op het belang van Schiphol voor de werkgelegenheid. Maar volgens anderen wordt het aantal arbeidsplaatsen dat aan de luchtvaart wordt toegeschreven overschat. Andere indieners geven aan dat de luchtvaart een significante bijdrage levert aan de werkgelegenheid, maar vragen zich tegelijkertijd af of groei nodig is en of er niet beter in andere zaken geïnvesteerd kan worden.

Economische ontwikkeling en vestigingsklimaat

Recente onderzoeken naar het economische nut van verdere groei van de luchtvaart zijn volgens enkele indieners ten onrechte buiten beschouwing gelaten in de Ontwerp-Luchtvaartnota. Zij wijzen op rapporten van de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) en CE Delft, waarin wordt geconcludeerd dat Schiphol weliswaar belangrijk is voor het vestigingsklimaat in ons land, maar dat

veel meer factoren daaraan een bijdrage leveren. Ook wijzen zij op de conclusie van Manshanden en Bus over de relatie tussen de ontwikkeling van Eindhoven Airport en de regio. Die luidt volgens indieners dat zij geen relatie hebben kunnen vinden tussen de economische structuur en de relatief hoge groei in de regio enerzijds en de vraag naar luchtverkeer in de regio en de rol die de luchthaven daarin speelt anderzijds. Zij verzoeken om een onderzoek naar de relatie tussen de ontwikkeling van de regio Amsterdam en de groei van Schiphol, net zoals eerder voor Eindhoven Airport is gedaan.

Indieners geven aan dat de vestigingsplaatsvoordelen alleen betrekking hebben op de zakelijke markt. Een hoog percentage van de passagiers heeft echter een niet-zakelijk reismotief. Agglomeratievoordelen en een verondersteld positief effect op het vestigingsklimaat in Nederland zijn niet bewezen, stellen indieners. Bovendien staan er tegenover eventuele agglomeratievoordelen ook nadelen, zoals ruimtelijke verdringing. Daaruit trekken indieners de conclusie dat er geen rechtvaardiging is voor een groter netwerk dan nodig op basis van de nationale O/D-vraag.

Indieners onderschrijven de keuze van het kabinet om voorrang te geven aan luchtvaart met de grootst mogelijke waarde voor de economie en werkgelegenheid. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor vracht en aangegeven dat (internationale) handel en productie belangrijke pijlers zijn onder de Nederlandse economie. Tevens is luchtvracht cruciaal om urgent goederenvervoer mogelijk te maken, zoals nu met COVID-19 hulpgoederen en binnenkort voor de COVID-19 vaccins.

Kabinetsreactie

Economische bijdrage en werkgelegenheid in de luchtvaartsector

Het Decisio-rapport Actualisatie economische betekenis Schiphol (2020) is de basis voor veel van de cijfers in de Luchtvaartnota over werkgelegenheid en economische bijdrage. Het rapport presenteert de huidige werkgelegenheid en toegevoegde waarde die samenhangen met alle luchtvaart- en luchthavenactiviteiten op Schiphol. Het is een actualisatie van een soortgelijk onderzoek uit 2015, waarbij dezelfde methodiek is gevolgd. In aanvulling op het onderzoek uit 2015 is tevens gekeken naar de betekenis van de luchthaven voor de (regionale) arbeidsmarkt en, in kwalitatieve zin, de betekenis van de luchthaven voor Nederland en het vestigingsklimaat. Ook is een schatting gemaakt van de economische bijdrage van regionale luchthavens.

Een aantal belangrijke conclusies uit het onderzoek:

- A. Op en rond de luchthaven werken ruim 68.000 personen aan het 'luchthavenproduct Schiphol'. Deze 68.000 banen (circa 57.000 fte) is de directe werkgelegenheid gerelateerd aan Schiphol.
- B. De indirecte (achterwaartse) werkgelegenheid betreft banen bij toeleveranciers van deze bedrijven en organisaties (en de toeleveranciers daarvan). Het gaat om ruim 45.000 banen (36.000 fte).
- C. In totaal gaat het om 114.000 banen (93.000 fte). De toegevoegde waarde die hiermee samenhangt bedraagt € 10,4 miljard.
- D. Inclusief regionale luchthavens is de werkgelegenheid die direct en indirect samenhangt met luchthavenactiviteiten in Nederland circa 100.000 fte.
- E. Schiphol biedt vooral veel werkgelegenheid op de regionale arbeidsmarkt voor lager en middelbaar opgeleid personeel.

Indieners geven aan dat de toegevoegde van luchtvaart met 'slechts' 0,8% van het bbp laag is. Het kabinet vindt een toegevoegde waarde van 10,4 miljard EUR een niet te verwaarlozen belang. In dit cijfer is niet de (katalytische) bijdrage aan het vestigingsklimaat opgenomen. De nabijheid van de luchthaven is vaak één van de vestigingsfactoren voor internationale bedrijven. Die rol is er, maar deze is niet te isoleren van andere vestigingsfactoren en dus lastig vast te stellen. Daarom heeft Decisio deze bijdrage niet gekwantificeerd. Volgens een zienswijze zou, naast de katalytische, ook de geïnduceerde bijdrage meegenomen moeten worden. Dit is de bijdrage via bestedingen van werknemers bij bedrijven op Schiphol en de toeleverende bedrijven. Deze bijdrage laat Decisio buiten beschouwing, omdat het risico op dubbelstellingen groot is.

Indieners geven aan dat de aan Schiphol te relateren werkgelegenheid wordt overschat, en in dat kader wordt ook de discussie over wel of geen groei van de luchtvaart betrokken. In de Luchtvaartnota wordt werkgelegenheid in de luchtvaart niet genoemd als argument om te groeien. Daarbij speelt de conclusie uit het Plan-MER een belangrijke rol dat er bij groei van de luchtvaart een positief bruto effect op de werkgelegenheid valt te verwachten, maar dat het netto-effect beperkt zal zijn (ca. 2,5% van het bruto effect). Dat heeft te maken met de betrekkelijk goed functionerende arbeidsmarkt in Nederland. Waarschijnlijk kunnen mensen buiten de luchtvaartsector relatief gemakkelijk een baan vinden. Kanttekening is wel dat bij plotseling verlies van een substantieel deel van de werkgelegenheid op Schiphol (bijvoorbeeld door een faillissement) het risico bestaat op hogere structurele (langdurige) werkloosheid in de regio Groot-Amsterdam.¹ Het Decisio-onderzoek laat zien dat er veel werkgelegenheid is voor lager en middelbaar opgeleid personeel, en zij zoeken doorgaans dicht bij huis naar een baan.

Economische ontwikkeling en vestigingsklimaat

Decisio concludeert in Actualisatie economische betekenis Schiphol dat de luchthaven met zijn uitgebreide netwerk van directe bestemmingen een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor internationaal opererende bedrijven is. Er is volgens Decisio een duidelijke relatie tussen de nationale/regionale economische groei en de groei van de luchtvaart op Schiphol. Deze relatie gaat beide richtingen op. In brede zin is Schiphol vooral faciliterend: de luchthaven voorziet in de vraag naar vliegverkeer die afhangt van economische groei (economie beïnvloedt luchtvaart). Andersom is de nabijheid van de luchthaven vaak één van de vestigingsfactoren voor internationale bedrijven (luchtvaart beïnvloedt economie). Die rol is er dus volgens Decisio, maar deze is niet te isoleren van andere vestigingsfactoren en dus lastig (kwantitatief) vast te stellen. De toeristische sector en de luchtvrachtlogistiek zijn wel specifieke sectoren waarvoor de bijdrage van Schiphol duidelijk is.

Veel indieners gaven aan dat er geen goede economische argumenten bestaan voor groei van de luchtvaart, en dat laatstgenoemde vooral een gevolg is van economische ontwikkeling. Zoals hiervoor beschreven is er volgens Decisio sprake van een wederzijdse relatie. Een vergelijkbare conclusie wordt op basis van bestaande studies getrokken in het Plan-MER (p205 en p213):

“Kijkend naar de verschillende perspectieven, wordt ten behoeve van de effectbepalingen in dit PlanMER daarom aangenomen dat beide conclusies (“netto agglomeratie-effect positief bij een verdere groei van Schiphol” en “geen agglomeratie effecten, bedrijvigheid is sturend in de vraag naar luchtvaart”) beide onvoldoende recht doen aan een tweezijdig beeld, waarbij de luchthaven met een internationaal netwerk van bestemmingen integraal onderdeel is van een (regionaal) ecosysteem van deels onderling verbonden bedrijven – zonder dat zij daarbij de meest bepalende factor is voor (productiviteits-)groei. Er wordt daarom op basis van alle beschikbare bronnen uitgaan van een positieve maar beperkte relatie tussen netwerkqualiteit van Schiphol (aantal directe en indirecte bestemmingen, frequenties) en indirecte voorwaartse werkgelegenheid”.

Dezelfde conclusie wordt getrokken voor de relatie tussen de netwerkqualiteit en de toegevoegde waarde. Overigens is in deze analyse ook de studie van Manshanden en Bus (2019) betrokken, iets wat diverse indieners bepleiten. Daarnaast wordt opgemerkt (op basis van PBL, 2018) dat inkomend toerisme geen kennis spillovers genereert, en dat tegenover de positieve effecten van ‘inkomend’ toerisme negatieve effecten van ‘vertrekend’ toerisme staan. Dit is in lijn met de in recente welvaartsanalyses gehanteerde methodiek waarbij alleen naar de passagiers met een zakelijk reismotief wordt gekeken om de indirecte effecten (door bijvoorbeeld agglomeratievoordelen) te schatten op 0-30% van de directe effecten. Overigens zijn de door indieners gesuggereerde agglomeratienadelen evenmin te kwantificeren.

Mede vanwege het in het Plan-MER geconstateerde tweezijdige beeld op de relatie tussen luchtvaart enerzijds en het vestigingsklimaat en de economische ontwikkeling anderzijds, wordt hieraan in het aangekondigde onderzoek *Werkwijzer voor luchtvaartspecifieke maatschappelijke kosten-batenanalyses* ook aandacht besteed (zie Luchtvaartnota paragraaf 8.6). Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het door indieners verzochte onderzoek naar de relatie tussen de ontwikkeling van de regio Amsterdam en de groei van Schiphol.

¹ Ten gevolge van de coronacrisis is de economie in de gemeente Haarlemmermeer, waar Schiphol ligt, sterk gekrompen in het eerste halfjaar van 2020. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/34/grootste-economische-krimp-eerste-halfjaar-2020-in-haarlemmermeer>.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

4.2 Ontwikkeling luchtvaart

In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de (inter)nationale ontwikkelingen in de luchtvaart.

Samenvatting zienswijzen

Reismotieven en kenmerken luchtverkeer

Volgens diverse indieners vinden er te veel niet-noodzakelijke vluchten plaats. Daarbij worden vooral vakantievluchten genoemd, maar ook vluchten ten behoeve van buitenlandse reizen van scholieren en buitenlandstages van studenten. Ook vinden indieners dat er te veel onnodige spullen worden geproduceerd en vervoerd.

Indieners denken op hoofdlijnen aan twee oplossingsrichtingen voor dat overschot aan luchtvaart. Ten eerste geven zij aan dat vliegen ontmoedigd zou moeten worden. Ticketprijzen zijn erg laag, wat de vraag stimuleert. Er zouden accijnzen geheven moeten worden. Met name niet-noodzakelijke vluchten zouden ontmoedigd moeten worden. Mensen pakken voor een vakantie te gemakkelijk het vliegtuig. Een indiener suggereert gedifferentieerde luchthaventarieven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen noodzaak, economische nut en luxe verkeer. De vraag zou tevens geremd kunnen worden door realistische alternatieven op de korte- en middellange afstand aan te bieden.

Ten tweede vinden indieners dat er niet-noodzakelijke vluchten kunnen worden geschrapt. Zij vinden dit namelijk niet passen in een op publieke belangen gericht scenario. Het is onnodig de vraag naar niet-noodzakelijke luchtvaart te accommoderen, omdat dit geen waarde oplevert voor de Nederlandse economie en het vermindert het welzijn vanwege de overlast. Dat geldt ook als dit vervoer voor de luchtvaartsector wel lucratief is. Er dienen criteria te worden opgesteld over wat een noodzakelijke vliegreis is.

Indieners geven aan dat de vraag naar luchtvaart wordt geremd door ervaringen die mensen en bedrijven vanwege de coronacrisis opdoen met bijvoorbeeld videobellen. Ook wijzen indieners op de kans die de coronacrisis biedt om te krimpen.

Gematigde groei en groeiverdienmodel

Indieners geven aan dat de beoogde koerswijziging in de Luchtvaartnota, waarbij eerst de publieke belangen worden geborgd voordat sprake kan zijn van groei, in essentie overeenkomt met het oude principe "vullen van milieuruimte". Reductie-effecten gaan op basis van een groeiverdienmodel verloren. Ook stellen indieners voor om een maximum te hanteren voor het aantal vliegtuigbewegingen. Door hier niet op te sturen, kan het aantal gigantisch oplopen.

Een indiener stelt dat in de periode 1999-2019 de gemiddelde groei van het aantal vliegtuigbewegingen 1,5% was. Indiener laakt het woordgebruik "gematigde groei" wanneer in de Luchtvaartnota en het Plan-MER 1,0-1,5% wordt bedoeld. Absoluut gezien kan het gaan om grotere aantallen. Ook wijst indiener erop dat de gemiddelde groei van het aantal vliegtuigbewegingen in de Voorkeursstrategie van het Plan-MER 1,1-1,2% bedraagt en niet 1,0-1,5%.

Een indiener geeft aan dat in de periode 2014 t/m 2018 het handelsverkeer op Nederlandse luchthavens met gemiddeld 2,8% toenam. Dit ligt hoger dan de gemiddelde afname van vliegtuiggeluid (-1%). Indiener vraagt hoe dat verschil wordt overbrugd in de komende jaren.

Lelystad

Indieners geven aan dat de ontwikkeling van Lelystad niet nodig is, bekeken vanuit het publieke belang internationale verbondenheid. Er worden namelijk vooral vakantievluchten uitgevoerd. De ruimte op Schiphol is in het verleden vol gevlogen met vakantieverkeer. Ook is het opengaan van Lelystad onzeker, doordat niet alle vergunningen zijn verleend.



Kabinetsreactie

Reismotieven en kenmerken luchtverkeer

Veel indieners gaven aan dat zij de zogenaamde ‘vakantievluchten’ niet noodzakelijk vinden en dat vliegen ontmoedigd zou moeten worden. Er zijn een aantal nuanceringen te plaatsen bij de stelling dat alle niet-noodzakelijke (of vakantievluchten) geschrapt zouden kunnen worden, omdat Nederland of Nederlanders er niets aan zouden hebben. Ten eerste draagt ook een niet-noodzakelijke reis, bijvoorbeeld voor vakantie, bij aan de welvaart van de passagiers die de reis maken. SEO laat dit zien in het rapport *Het belang van leisuervervoer op Schiphol (2019)*. Vanuit de brede welvaartsbenadering die indieners in hun zienswijze hanteren, dient deze baat te worden meegewogen. Ten tweede zitten passagiers die een noodzakelijke reis maken gezamenlijk met passagiers die een niet-noodzakelijke reis maken in het vliegtuig. Er zullen weinig vluchten zijn waarbij alle passagiers hetzelfde reismotief hebben. Ten derde verbiedt (Europese) wetgeving het om luchtvaartmaatschappijen slots of landingsrechten te weigeren op basis van het (veronderstelde) reisdoel van passagiers. Evenmin kan in de luchthaventarieven worden gedifferentieerd naar reisdoel. Het is om deze redenen in de praktijk onuitvoerbaar om ‘vakantievluchten’ zomaar te schrappen.

Dat neemt niet weg dat er een omslagpunt kan liggen waarboven de negatieve externe effecten voor de leefomgeving, veiligheid en het klimaat de welvaartsbatan van een vlucht overstijgen. Daarom gaat het kabinet in het beleidskader netwerkkwaliteit kritisch kijken naar het netwerk van bestemmingen die nu worden aangeboden vanaf de Nederlandse luchthavens van nationale betekenis. Dit is in lijn met het advies van de Rli (2019) om te bekijken welke verbindingen nodig zijn om Nederland internationaal goed verbonden te houden. In de Luchtvaartnota maakt het kabinet al de keuze om de vraag naar luchtvaart (vracht en passagiers) selectief te ondersteunen, namelijk waar die de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie.

Om dat te bereiken toetst het Rijk hoe het huidige beleidsinstrumentarium gebruikt kan worden om de netwerkkwaliteit te verstevigen. Ook zet het kabinet waar nodig en mogelijk in op aanpassing van bestaande EU-kaders voor de luchtvaart, waarbij in ieder geval wordt gestreefd naar het creëren van meer ruimte voor nationaal beleid.

Gematigde groei en groeiverdienmodel

Het kabinet sorteert niet voor op groei, maar geeft aan binnen welke kaders de luchtvaart zich kan ontwikkelen. Deze kaders worden bepaald door de publieke belangen: veiligheid, internationale verbondenheid, leefomgevingskwaliteit en klimaat. In de Luchtvaartnota is aangegeven welke randvoorwaarden aan deze publieke belangen worden gesteld, zoals de CO₂-reductiedoelstelling voor 2030 en 2050. Daarnaast wordt aangekondigd dat een aantal nieuwe randvoorwaarden zal worden ontwikkeld, zoals voor geluid. De aantallen vliegtuigbewegingen zijn hiervan een resultante. Dit staat verder uitgewerkt in paragraaf 2.1 van deze Nota van Antwoord.

Het handelsverkeer op Schiphol is in de periode 1999 t/m 2019 gestegen met een groeivoet van 1,33% (bron: CBS). In 7 jaren kwam de groeivoet uit boven 1,5% en in 14 jaren lag die daaronder. Het gemiddelde van de groeivoeten over die periode was 1,51%. Omdat de groeivoeten waarmee het handelsverkeer groeit de afgelopen twintig jaar sterk fluctueerden, is het rekenkundig gezien eenvoudig om een periode te kiezen waarin het gemiddelde boven of onder 1,5% lag. Indiener geeft aan dat niet van “gematigde groei” kan worden gesproken, omdat het in absolute zin om grotere aantallen kan gaan. Dit is een terecht punt, en daarom wordt in de definitieve Luchtvaartnota het woordgebruik “gematigde groei” vermeden. Daarentegen blijft de 1,0-1,5% wel staan in de Luchtvaartnota, omdat van een bandbreedte moet worden uitgegaan.

Lelystad

In 2008 is besloten om de vraag naar vliegtuigbewegingen te accommoderen op Schiphol, Eindhoven en Lelystad Airport, waarbij Schiphol een primaire functie heeft in het netwerkverkeer en de luchthavens Eindhoven en Lelystad beschikbaar zijn voor punt-tot-punt-vluchten. Op deze manier kan de omgeving van Schiphol ontlast worden en tegelijkertijd de mainportfunctie van Schiphol worden versterkt.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 3.1 van de Luchtvaartnota is meer informatie toegevoegd over reismotieven en de welvaartsbijdrage van luchtvaart.

Op diverse plekken werd in de Ontwerp-Luchtvaartnota de term “gematigde groei” gebruikt. Deze terminologie is uit de Luchtvaartnota geschrapt en hiervoor in de plaats zijn concrete percentages opgenomen.

In grafiektitel 3.2 van de Luchtvaartnota is toegevoegd dat Dubai ook in de grafiek staat genoemd.

4.3 Gevolgen schaarste

Door grenzen te stellen aan het aantal vliegtuigbewegingen en door beperkte (fysieke) capaciteit op drukke momenten van de dag op Schiphol kan schaarste ontstaan.

Samenvatting zienswijzen

Meerdere indieners vragen naar de effecten van de grens van 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. Een indiener geeft specifiek aan dat de veronderstelling dat ticketprijzen kunnen stijgen slechts geldt voor een klein deel van de Nederlandse markt.

Een indiener vindt de veronderstelling onjuist dat capaciteitsrestricties op Schiphol het einde betekenen van de luchthaven als hub, en dat ineenstorting van het netwerk daaruit volgt. Er is volgens indiener geen empirisch bewijs voor. Evenmin is er volgens indiener bewijs voor een *tipping point* dat afkalving zou versnellen.

Een indiener vraagt of de snelgroeiende vraag naar luchtvaart (Azië, Midden-Oosten) en de mogelijkheden die daar zijn om uit te breiden, een bedreiging is voor de Nederlandse luchtvaartpositie. En in het verlengde daarvan hoe Nederland daarmee omgaat. Een andere indiener geeft aan dat de Ontwerp-Luchtvaartnota (in paragraaf 3.4.3) ten onrechte veronderstelt dat concurrentiebelemmeringen kunnen worden weggenomen door capaciteitsverruiming. Dat kan volgens indiener wel door het afnemen van bevoordeelde posities.

Kabinetsreactie

In de Luchtvaartnota wordt geschetst dat Schiphol, door aanhoudende groei van de vraag, langdurig te maken krijgt met schaarste. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen waar mogelijk ticketprijzen kunnen verhogen om vraag en aanbod in evenwicht te brengen, met gevolgen voor de vervoerssamenstelling en het netwerk. Er wordt in die context niet gesproken van een risico op hubafkalving of een *tipping point* . Er wordt een gestage ontwikkeling bedoeld in plaats van een ineenstorting van het netwerk.

Paragraaf 3.4.3 van de Luchtvaartnota geeft een feitelijke beschrijving (op basis van onderzoek van SEO en Royal HaskoningDHV et al.) van de gevolgen van schaarste voor het netwerk van Schiphol, waarbij ook wordt genoemd dat capaciteitsrestricties de concurrentie beperken. Dit wordt overigens niet gebruikt als argument voor groei. Het Rijk is niet in de positie om historische rechten op slots die luchtvaartmaatschappijen hebben opgebouwd, zomaar af te nemen. Dit mag niet volgens Europese regelgeving. Wat wel voorkomt is dat de Europese Commissie bij de goedkeuring van fusies en overnames de voorwaarde stelt dat de luchtvaartmaatschappij in kwestie slots beschikbaar stelt voor nieuwe maatschappijen op specifieke routes.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

4.4 Netwerkkwaliteit

Het kabinet wil zo veel mogelijk voorrang geven aan luchtvaart met de grootst mogelijke waarde voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Samenvatting zienswijzen

Netwerkbehoefte

Diverse indieners vragen zich af wat *goed verbonden* zijn precies betekent. Zij vinden dat voor ieder betrokken belang (vracht, zakelijk personenvervoer, leisure) zou moeten worden uitgezocht wat het gewenste aantal vluchten is om *goed verbonden* te zijn. De Luchtvaartnota leunt nog te veel op het mainport-concept waarin volumegroei centraal staat. Indieners vragen om een onderzoek naar de kritische massa van volumestromen waarbij de economische functies gewaarborgd blijven (conform aanbevelingen Rli, 2016 & 2019).

Indieners geven aan dat Nederland niet zoveel directe verbindingen nodig heeft. Overstappen kan ook in een ander land. Nederland past een bescheidener (regionale) rol binnen de (inter)continentale luchtvaart, mede gelet op de betrekkelijk bescheiden thuismarkt in vergelijking met Londen, Parijs en Frankfurt. Een deel van de bestemmingen waarmee een directe verbinding bestaat, heeft daarnaast volgens hen nauwelijks een economische rol voor Nederland.

Indieners verwelkomen het voornemen om een beleidskader netwerkkwaliteit te maken. Daarin wordt aandacht gevraagd voor de frequentie op bestemmingen en voor de positie van de vrachtsector.

Internationale samenwerking en concurrentie

Verschillende indieners vinden dat de netwerkkwaliteit veel meer vanuit een Europese invalshoek bekeken zou moeten worden. Europese samenwerking en afstemming is nodig om met zo min mogelijk vliegtuigbewegingen een zo hoog mogelijke bijdrage aan de (Europese) economie te genereren. Sommige luchthavens zijn overbodig volgens indieners, bijvoorbeeld Maastricht-Aachen airport, omdat er andere luchthavens zeer dichtbij liggen. Andere indieners pleiten voor een West-Europese hub in samenwerking met Duitsland en Frankrijk.

Een indiener geeft aan dat de Luchtvaartnota ook moet ingaan op het gelijke speelveld tussen Europese en niet-Europese luchtvaartmaatschappijen en vraagt hoe het beleid erop is gericht om een gelijk speelveld te borgen.

Er wordt volgens indieners niet ingegaan op bedreigingen van de hubfunctie van Schiphol. Nadere toelichting op de indirecte werkgelegenheidseffecten wanneer de concurrentiepositie van Schiphol achterblijft bij de andere hubs (Londen, Frankfurt, Parijs) ontbreekt.

Onderscheid tussen marktsegmenten

Transferpassagiers zijn overbodig volgens diverse indieners, omdat Nederland er niets aan heeft. Alleen de sector profiteert van transferpassagiers. Bovendien is overstappen niet duurzaam, omdat er twee keer een (vervuilende) start nodig is. Ook leiden indieners uit de ontwerp-Luchtvaartnota af dat het publieke belang om *goed verbonden* te zijn vooral slaat op het herkomst- en bestemmingsverkeer (de O/D-markt).

De Luchtvaartnota overschat het belang van transfer- en zakelijke passagiers, stellen indieners. O/D-passagiers en leisurereizigers zijn eveneens belangrijk voor de instandhouding van het netwerk. Aandacht voor de Nederlandse reiziger ontbreekt volgens indieners. Voor wat betreft het netwerk bepleiten indieners een stap van selectiviteit naar diversiteit, waarbij vluchten naar leisuurbestemmingen ook een plaats krijgen.

Sturen op de netwerkkwaliteit

Een indiener pleit voor een vast percentage van de beschikbare capaciteit op Schiphol voor vrachtluchten. Hiervoor draagt indiener werkgelegenheid als argument aan.

Een indiener spreekt de vrees uit dat de Nederlandse inzet in Europa voor het verkrijgen van meer nationale sturingsinstrumenten te lang gaat duren. Er zou meer gebruik moeten worden gemaakt van de luchthavengelden als sturingsinstrument. Hogere luchthavengelden helpen voorkomen dat er te veel low-cost-maatschappijen op Schiphol vliegen. Low-cost-maatschappijen leveren volgens indiener geen bijdrage aan de netwerkkwaliteit.

Volgens diverse indieners is Europese samenwerking nodig ten behoeve van beprijzing. En in de nieuwe slotverordening zouden duurzaamheid, economisch nut en afstand van de vlucht een rol moeten krijgen. Zij bepleiten minder slots voor kortereafstandsvluchten, als aanvulling op het beleid om alternatieve vervoerswijzen voor korte afstanden te stimuleren.

Ook geven indieners aan dat beleid gericht op bepaalde type (intercontinentale) bestemmingen zorgt voor verstoring van marktwerking en beperking van de keuzevrijheid voor passagiers. Een nieuwe route naar een leisuurbestemming vanaf Schiphol is hierin volgens indiener ondergeschikt aan het toevoegen van een extra frequentie naar een bestaande netwerkbestemming. Duurzaamheid en diversiteit moeten de belangrijkste criteria worden bij het toewijzen van slots.

Kabinetsreactie

Netwerkbehoefte

In haar advies over het plan-MER besteedt de Commissie m.e.r. in de marge aandacht aan connectiviteit, oftewel Nederland *goed verbonden* met de wereld. De Commissie geeft daarbij aan dat er nog veel onduidelijk blijft. Bijvoorbeeld welk deel van de toekomstige vraag naar luchtvaart gaan Nederlandse luchthavens afhandelen? En wat zijn de voorwaarden waaraan een goed netwerk moet voldoen? Met deze opmerkingen sluit de Commissie aan bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). De Raad werpt in het rapport Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute (2019) vergelijkbare vragen op. Ten slotte heeft de Tweede Kamer gevraagd om te onderzoeken voor hoeveel vluchten er nationale vraag is, hoe Nederland zich exclusief kan richten op passagiers en routes die voor Nederland van waarde zijn, hoe Nederland daarmee voldoende met de wereld verbonden kan zijn, hoeveel vluchten hier minimaal voor nodig zijn en welke sturingsmiddelen nodig zijn om hierop te kunnen sturen (motie Kröger, Kamerstuk 31936-759).

Het voorgaande maakt duidelijk dat de door indieners opgeworpen vraag wat *goed verbonden* zijn precies inhoudt breed ondersteund wordt. De Luchtvaartnota kondigt aan dat het ministerie van IenW gaat werken aan een beleidskader netwerkkwaliteit. Daarin wordt een nieuwe definitie van netwerkkwaliteit voorgesteld en daarmee ook een beschrijving van de gewenste kwaliteit van het netwerk op de

Nederlandse luchthavens van nationale betekenis. Vracht- en passagiersvervoer worden in samenhang bekeken. Ook wordt monitoringinstrumentarium voorgesteld voor een periodieke beoordeling van de netwerkkwaliteit, wat dient als input voor beleid gericht op sturing. Tot slotte zal het beleidskader een overzicht geven van het huidige instrumentarium om het netwerk te sturen, inclusief de beleidsinzet op aanpassing van instrumenten. Het beleidskader zal hiermee in de komende jaren de basis zijn voor de doelen en daarmee de beleidsvorming rondom netwerkkwaliteit.

Indieners van zienswijzen gaven aan dat Nederland een bescheidener rol past en dat overstappen in een ander land kan, waardoor minder directe verbindingen nodig zijn. Op de rol van directe versus indirecte verbindingen (dus met overstap) zal in het beleidskader netwerkkwaliteit worden ingegaan.

Het verzorgingsgebied (*catchment area*) van Schiphol is niet zo klein als sommige indieners suggereren. Amsterdam heeft weliswaar een kleiner verzorgingsgebied dan Londen en Parijs, maar groter dan Frankfurt en Madrid (<100km).²

Internationale samenwerking en concurrentie

In een aantal zienswijzen werd aandacht gevraagd voor Europese samenwerking tussen landen en/of luchthavens bij het bedienen van hun (gemeenschappelijke) verzorgingsgebied.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft in 2015 de determinanten van vlieggeneigdheid en luchthavenkeuze onderzocht. Daaruit bleek dat de luchthavenkeuze samenhangt met de prijs, het vlucht-aanbod en de afstand/reistijd naar de luchthaven. Ook bleek er een grens- en taaleffect te bestaan: mensen zijn minder geneigd om vanaf een buitenlandse luchthaven te vliegen. Vanuit de regio Groot-Amsterdam bezien, waar veel van de (zakelijke) klanten van Schiphol gevestigd zijn, is een (gezamenlijke) Europese hub langer reizen en over de grens gelegen. Dat maakt het onaantrekkelijker.

Daarnaast zinspeelden indieners van zienswijzen op sluiting van Maastricht Aachen Airport (MAA) vanwege de nabijheid van buitenlandse luchthavens. Europese samenwerking en verdeling van verkeer zou dit mogelijk kunnen maken. Nog los van de mogelijkheid dat samenwerking tot meer in plaats van minder verkeer op MAA zou kunnen leiden, betekent het ook dat een groter deel van de baten van luchtvaart in het buitenland neerslaan. Meerdere indieners ageerden daarnaast tegen de bestaande overlast van buitenlandse luchthavens. Desalniettemin voorzien buitenlandse luchthavens in een deel van de Nederlandse vraag naar luchtverkeer.

Een internationaal gelijk speelveld tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen bestaat niet. Dat heeft te maken met de locatie waar maatschappijen hun hub hebben gevestigd en de comparatieve voordelen die daaruit voortvloeien (De Wit, 2014³). Dat neemt niet weg dat het kabinet oneigenlijke concurrentie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen niet zal accepteren en daartegen (eventueel op Europees niveau) actie zal ondernemen wanneer dat nodig is. Paragraaf 3.3.3 van deze Nota van Antwoord gaat in op sociale vestigingseisen voor luchtvaartmaatschappijen.

Onderscheid tussen marktsegmenten

Veel zienswijzen gaan in op het maatschappelijk nut van het transferssegment op Schiphol. Vanuit welvaartsoptiek is dit begrijpelijk. Er vinden vanwege de hubfunctie meer vliegtuigbewegingen plaats die negatieve externe effecten met zich meebrengen (voor de omgeving, het klimaat en de veiligheid), terwijl de reistjdbaten deels bij buitenlanders neerslaan. Maar vanwege die extra passagiers kan KLM, samen met partnermaatschappijen, meer directe verbindingen en hogere frequenties tot stand brengen dan op basis van de thuismarkt mogelijk zou zijn. Dit zorgt voor een welvaartsbaat bij Nederlandse (O/D) reizigers. Zoals in paragraaf 4.2 van deze Nota van Antwoord reeds is genoemd, is het nodig om kritisch te kijken naar welke luchtvaart Nederland nodig heeft. Daarnaast gaat de Luchtvaartnota in op ontwikkelingen in de luchtvaart die ook het transferssegment betreffen (paragraaf 3.4).

² Zie SEO's airport catchment area database. http://www.seo.nl/fileadmin/site/aviation/ACAD_-_English_-_v2.5_-_SEO_website.pdf sheet 13.

³ Wit, J. de. (2014). Unlevel playing field? Ah yes, you mean protectionism. *Journal of Air Transport Management* (vol. 41, pp. 22-29).

Verder geven indieners aan dat de Luchtvaartnota te weinig aandacht heeft voor het leisurevervoer. Mensen willen graag op vakantie, en zoals in paragraaf 4.2 al staat aangegeven, draagt 'een vakantie-vlucht' bij aan de welvaart van Nederlanders. Aanvullend daarop wordt in de Luchtvaartnota verwezen naar het SEO-rapport Het belang van leisurevervoer op Schiphol (2019). Daarbij wordt aangegeven dat ook het leisuresegment bijdraagt aan de connectiviteit van Schiphol.

Sturen op de netwerkkwaliteit

Er bestaat een breed gedragen wens voor meer sturing op de netwerkkwaliteit door de Rijksoverheid. Dit blijkt zowel uit de zienswijzen als uit het politieke debat. Dit komt voort uit de schaarste⁴ die er bestaat op Nederlandse luchthavens. Het Rijk streeft ernaar dat luchtvaartmaatschappijen binnen de beschikbare capaciteit een netwerk aanbieden dat zo goed mogelijk aansluit bij wat goed is voor Nederland.

In de Luchtvaartnota kiest het kabinet ervoor om de vraag naar luchtvaart (vracht en passagiers) selectief te ondersteunen, namelijk daar waar dit de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie. Om dat mogelijk te maken toetst het kabinet hoe het huidige beleidsinstrumentarium gebruikt kan worden om de netwerkkwaliteit te verstevigen. Maar de luchtvaart is sterk geliberaliseerd, en het kabinet kan niet zomaar ingrijpen in de vrije marktwerking. Daarom zet het kabinet waar nodig en mogelijk in op aanpassing van bestaande EU-kaders voor de luchtvaart, waarbij in ieder geval wordt gestreefd naar het creëren van meer ruimte voor nationaal beleid.

Gelet op deze aanpak is het te vroeg om in te gaan op voorstellen voor het gebruik van bepaalde instrumenten (zoals een capaciteitsdeclaratie).

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 3.2 is toegevoegd dat ook het leisurevervoer bijdraagt aan de netwerkkwaliteit op Schiphol.

Op een aantal plekken in de paragrafen 3.2 en 3.4 van de Luchtvaartnota is toegevoegd dat door middel van transfer meer bestemmingen en hogere frequenties kunnen worden aangeboden, en dat dit leidt tot welvaartswinst voor Nederlandse reizigers.

De opsomming ter illustratie van het beleidskader netwerkkwaliteit in paragraaf 3.5.1 van de ontwerp-Luchtvaartnota is verwijderd om niet vooruit te lopen op de invulling van het beleidskader.

4.5 Verbondenheid regionale luchthavens

Deze paragraaf gaat over de internationale verbondenheid van regionale luchthavens en de economische relatie met de regio waarin ze liggen. De paragrafen 7.4 en 11.2 t/m 11.6 in deze Nota van Antwoord gaan eveneens in op zienswijzen over de regionale luchthavens.

Samenvatting zienswijzen

Diverse zienswijzen zijn gericht op specifieke regionale luchthavens van nationale betekenis. Hieronder is een schets gegeven van de strekking van de zienswijzen per luchthaven. Op hoofdlijnen geven indieners aan dat het effect van de regionale luchthavens op de economie verschillend is van dat van Schiphol. In de ontwerp-Luchtvaartnota wordt bijvoorbeeld het economische belang van het (inkomend) toerisme onderstreept. Dit is wellicht een punt bij de afweging van de lusten en lasten van Schiphol, maar dit ligt volgens hen anders voor regionale luchthavens. Indieners geven aan dat sturen op netwerkkwaliteit en duurzaamheid ook van belang is voor regionale luchthavens. Ten slotte stelt een indiener dat ruimtelijke concentratie van luchtvaart aantrekkelijk is vanwege schaal- en netwerkvoordelen. Daardoor heeft Nederland voldoende aan twee luchthavens (Schiphol en Eindhoven), omdat hun gezamenlijk verzorgingsgebied heel Nederland bestrijkt.

⁴ Er ontstaat schaarste wanneer te veel luchtvaartmaatschappijen op hetzelfde moment willen vliegen, of wanneer het jaartotaal aan vliegtuigbewegingen een vastgesteld maximum nadert.

De regio rond Eindhoven Airport (EA) heeft volgens een indiener economisch gezien behoefte aan een kwalitatief goed netwerk van verbindingen, waarbij vliegverkeer en andere vervoersmodaliteiten, bijvoorbeeld de trein, elkaar aanvullen. Een indiener vreest dat de luchthaven zich primair ontwikkelt om te voorzien in de behoefte van een aantal bewoners in de regio om voor een spotprijsje op vakantie te gaan. Bij een afweging van de lusten en de lasten zou deze “kapitaalvlucht” moeten worden meegenomen. Een andere indiener geeft aan dat EA belangrijk is voor de economische ontwikkeling van de regio en dat normen niet te strikt zouden moeten zijn. Een indiener pleit voor een toename van bestemmingen naar regio's die relevant zijn voor de economische ontwikkeling van de Brainport.

Er wordt door indieners van zienswijzen zeer wisselend gedacht over het belang en de ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport (MAA). Een indiener vindt dat de ontwikkeling van de luchtvaart met name gericht moet zijn op zakelijke bestemmingen, zoals München, Londen en Parijs. Een indiener vindt het jammer dat in de ontwerp-Luchtvaartnota niet duidelijker wordt gesteld dat ook de ontwikkeling van regionale luchthavens primair gericht moet zijn op kwaliteit en niet op vluchten naar zombestemmingen. Een indiener geeft aan dat er in de Luchtvaartnota te weinig aandacht uitgaat naar de rol van luchtvracht op de economie en werkgelegenheid van MAA.

Andere indieners geven aan de luchthaven volgens hen al jaren met verlies draait, en dat er in de omgeving geen baten van zijn terwijl het wel voor overlast zorgt. Zo heeft het passagiersvervoer volgens hen vrijwel uitsluitend betrekking op het vervoer van uitgaande toeristen naar verre bestemmingen en heeft het vrachtvervoer voor het overgrote deel geen relatie met het bedrijfsleven in de regio. Daarnaast wordt de werkgelegenheid op de luchthaven volgens hen niet afgewogen tegen verlies van werkgelegenheid elders in de regio, als gevolg van geluidsoverlast, en nieuwe mogelijkheden voor werk bij een andere terreinbenutting.

Volgens indieners zou Rotterdam The Hague Airport (RTHA) in de eerste plaats moeten passen in de ontwikkelingsplannen van de regio zelf, waarbij de nationale ambities van de luchtvaartsector secundair zijn. Volgens indieners moet de focus liggen op zakelijk verkeer, maar ook op sociale reismotieven zoals het onderhouden van familiebanden wereldwijd. Regulering in de vorm van lokaal prijs- en hoeveelheidsbeleid zou mogelijk moeten zijn.

Kabinetsreactie

Uit de zienswijzen blijkt dat er maatschappelijke discussie bestaat over nut en noodzaak van regionale luchthavens van nationale betekenis. Het kabinet kiest ervoor dat zij primair een rol hebben bij het versterken van de regionale economie, maar ze kunnen vanuit nationaal perspectief ook ondersteunend zijn aan Schiphol en/of het verbindingennetwerk van Nederland. Reizigers maken graag gebruik van (nabijgelegen) regionale luchthavens (KiM, 2018). De sturing vanuit de publieke belangen voor deze luchthavens door het Rijk is primair ingegeven vanuit veiligheid, leefomgeving en duurzaamheid.

Maar welke verbindingen zijn nodig om Nederland internationaal goed verbonden te houden? Zie ook paragraaf 4.4. Ook voor regionale luchthavens van nationale betekenis is dit relevant. Het aangekondigde beleidskader netwerkqualiteit zal daarom niet uitsluitend over Schiphol gaan. Het beleidsinstrumentarium wordt eveneens tegen het licht gehouden. De mogelijkheden om te sturen op bijvoorbeeld bestemmingen of marktsegmenten zoals zakelijk verkeer zijn echter beperkt.

Diverse indieners gaven aan dat de economische relatie van regionale luchthavens afwijkt van de relatie die Schiphol heeft met zijn omgeving. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat bij toekomstige trajecten om te komen tot een Luchthaven(verkeer)/indelingbesluit of wijziging hiervan voor de besluitvorming het van belang is dat alle relevante informatie in kaart wordt gebracht met betrekking tot de aspecten veiligheid, economie, milieu en leefomgevingskwaliteit en er daarmee een goede kennisbasis ligt waarmee publieke belangen in kaart worden gebracht. In elke geval zal het aspect economie aan de orde dienen te komen. Een economische onderbouwing moet ingaan op de vervoersprognoses, de bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthavenexploitatie, en de maatschappelijk-economische betekenis van de luchthaven(ontwikkeling). Daarbij wordt verwacht dat de richtlijnen worden gevolgd die thans uitgewerkt worden voor MKBA's in de luchtvaart. De door indieners genoemde punten, zoals de oneven-

wichtige uitstroom van vakantiegangers en de negatieve impact van luchtvaart op het inkomend (regionaal) toerisme, kunnen daarin een plek krijgen. De economische onderbouwing wordt meegewogen in de besluitvorming over een Luchthaven(verkeer)/indeling besluit.

Wijziging Luchtvaartnota

In de ontwerp-Luchtvaartnota stonden passages over regionale luchthavens verspreid over diverse hoofdstukken, onder meer in hoofdstuk 3. Ten behoeve van de leesbaarheid en de overzichtelijkheid zijn die nu gegroepeerd in paragraaf 6.5 van de Luchtvaartnota.

Ook is in paragraaf 6.5 van de Luchtvaartnota een kader toegevoegd waarin wordt verhelderd welke informatie het Rijk vraagt bij toekomstige trajecten om te komen tot een luchthaven(verkeer)/ indeling-besluit of wijziging hiervan.

4.6 Grondvervoer als alternatieven voor luchtvaart

Het kabinet zet in op een integrale mobiliteitsbenadering en bekijkt de internationale verbinding door de lucht en over de grond in samenhang.

Samenvatting zienswijzen

Luchtvaart is één vorm van vervoer, ook andere vormen van vervoer moeten aandacht krijgen. Sommige indieners zijn tevreden over de koers die het kabinet inslaat op dit punt. Andere indieners vinden juist dat een integrale visie ontbreekt. Diverse indieners pleiten ervoor om in Europa meer werk te maken van de internationale trein als alternatief voor de luchtvaart. Dit zou in de Luchtvaartnota verder uitgewerkt moet worden. Nieuw aan te leggen verbindingen worden genoemd of verbindingen waarop de snelheid van het spoorwegennet hoger moet. Sommigen benoemen de mogelijkheid om luchtvaartverbindingen te schrappen. Of om in het feedermodel trein als alternatief te zien voor korte vluchten, zoals ook andere Europese landen doen. Er zijn ook indieners die vinden dat de cijfers ten aanzien van de potentie van air/rail van het kabinet te behoudend zijn. Anderen vragen om het Actieplan Air/Rail bij de definitieve Luchtvaartnota te voegen.

Sommige indieners geven aan dat de groei van luchtvaart als vorm van openbaar vervoer niet in verhouding staat tot die van het binnenlands personenvervoer. Anderen bepleiten de connectiviteit door de lucht en over de grond in samenhang te beschouwen. Of de introductie van een mobiliteitsladder, waarbij pas in de laatste plaats gevlogen wordt.

Sommigen bepleiten vliegtickets duurder te maken, belasting te heffen en die te benutten voor aanleg van spoor, of een luchtvaartquotum in te voeren. Anderen stellen voor om de grens om op trein in te zetten als alternatief voor luchtvaart op te hogen tot 1000 of 2000 kilometer. Berlijn, Hamburg, Kopenhagen en Praag worden beschouwd als kansrijke bestemmingen. Een eerste stap zou de Lelylijn kunnen zijn. Sommigen stellen voor de prijzen van treintickets te verlagen of om korte afstandslots uit de roulatie te nemen. Er wordt verwezen naar de RHDHV-studie in opdracht van Natuur en Milieu uit 2018. Sommigen vragen om meer concreetheid in de spoorplannen uit de Luchtvaartnota. Anderen waarom er qua substitutie vooral naar Schiphol wordt gekeken en niet naar regionale luchthavens. De suggestie wordt gedaan om eerst treinverbindingen te verbeteren, voordat de luchtvaart verder groeit.

Er zijn ook indieners die juist aangeven dat de trein, kijkend naar life cycle cost, helemaal niet schoner is dan het vliegtuig. En het heeft alleen zin om te kijken naar de bestemmingen Londen, Brussel en Parijs, omdat daar de meeste potentie ligt. Andere indieners stellen juist vraagtekens bij Londen als kansrijke verbinding en geven aan dat de treinverbinding dan eerst even naadloos moet worden als een air-air overstap. Sommige indieners vragen aandacht voor het doortrekken van de Noord-Zuidlijn om meer ruimte te maken voor internationale treinen op Schiphol. Zij vragen hoe het kabinet de bereikbaarheid per trein naar Lelystad gaat verbeteren. Voor het vervoer van goederen wordt aandacht gevraagd voor zee- en binnenvaart als alternatief of andere innovatievere vormen van transport (bijvoorbeeld Magneet-trein/Maglev).

Enkele indieners pleiten voor betere treinverbindingen tussen de vijf Nederlandse luchthavens en hun achterlandverbindingen, zodat deze meer als een systeem kunnen functioneren, bijvoorbeeld als een soort luchthavenlijn.

Kabinetsreactie

Het kabinet zet in op een integrale mobiliteitsbenadering, zowel voor het internationale vervoer als voor de landzijdige bereikbaarheid van luchthavens. Het kabinet deelt met de indieners de ambitie om in te zetten op grondvervoer als alternatief voor luchtvaart op korte afstanden. Bij de uitwerking van het thema netwerkkwaliteit wordt het vervoer over de grond en in de lucht in samenhang beschouwd. Het kabinet gebruikt daarvoor als basis de potentie voor substitutie die in kaart is gebracht door het KiM in 2018 (Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor). Dit rapport schetst dat in 2030 tussen de 1,9 en 3,7 miljoen vliegvluchten kunnen worden vervangen op de belangrijkste bestemmingen tot 800 km vanaf Schiphol. Dat komt overeen met zo'n 2-5% van alle vluchten op Schiphol.

De internationale trein kan voor de korte afstand een goed duurzaam reisalternatief zijn voor zowel de auto als het vliegtuig. Het kabinet zet in op het verbeteren van internationale treinreizen in brede zin en niet alleen als substitutie voor luchtvaart. Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken om het internationale spoor zo te verbeteren, dat er vanaf 2025 twee miljoen extra reizigers voor de internationale trein kunnen kiezen. Daarvoor zet het kabinet in op een sterke Europese samenwerking. Onlangs hebben 27 landen het Nederlandse initiatief voor verbeterde samenwerking tijdens de Europese Transportraad omarmd. Via Toekomstbeeld OV wordt gekeken op welke wijze het Nederlandse OV-systeem het beste kan worden aangesloten op de landen om ons heen. Met KLM, NS, ProRail en Schiphol wordt bekeken op welke wijze luchtvaart en spoor beter op elkaar kunnen worden aangesloten. Naar aanleiding van de zienswijzen en ingediende moties in de Tweede Kamer is besloten om het actieplan bij te voegen bij de definitieve Luchtvaartnota. Daarin is aangegeven welke concrete maatregelen er op het snijvlak tussen spoor en luchtvaart komende periode worden getroffen. Daarnaast is het langetermijnperspectief aangescherpt.

Tegelijkertijd wil het kabinet, evenals sommige indieners, de kanttekening plaatsen dat het verbeteren van aansluitingen tussen de trein en vliegtuig om maatwerk vraagt en een complexe opgave betreft. De potentie om verbindingen te verbeteren wisselt per bestemming. Daarom is een generieke mobiliteitsladder geen oplossing. Het kabinet is het met de indieners eens dat op dit moment Londen, Brussel en Parijs eruit springen, vanwege de goede internationale treinverbindingen uit het zuiden op Schiphol. Voor andere bestemmingen is het vervangen van korte afstand vliegverkeer mede afhankelijk van de verbeteringen in de spoorinfrastructuur in Nederland en de omliggende landen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging.

Uit onderzoek van het KiM uit 2019 (Op reis met vliegtuig, trein, auto en bus) blijkt dat een treinreis lagere klimaatkosten heeft dan een vliegvlucht. Maar dat betekent niet dat door het aantrekkelijker maken van de trein als alternatief de CO₂-uitstoot omlaaggaat. Door de schaarste op Nederlandse luchthavens zullen luchtvaartmaatschappijen vrijgekomen slots waarschijnlijk gebruiken voor vluchten naar andere (verder gelegen) bestemmingen. Het PBL heeft dit recent ook onderstreept in de studie Keuzes in Kaart (2020).

Investeringsin de infrastructuur voor de trein als alternatief voor vliegverkeer vragen om een zorgvuldige afweging. Eén van de indieners wijst op life cycle costs. In de praktijk is zo'n analyse complex. Het KiM rapport uit 2019 gaat daarop in. Het KiM geeft aan dat het niet verstandig is om beschikbare data uit het buitenland van toepassing te verklaren op de Nederlandse situatie. Voor de Nederlandse situatie zijn dergelijke ketenanalyses niet uitgevoerd.

Op de bereikbaarheid van regionale luchthavens en de onderlinge bereikbaarheid tussen luchthavens wordt in hoofdstuk 7 van deze Nota van Antwoord ingegaan.

Zeevaart is, door langere doorlooptijden, maar in zeer beperkte mate een alternatief voor luchtvracht. Waar dat kan, zullen verladers of expediteurs uit zichzelf kiezen voor zeevaart vanuit kosten oogpunt. Daar hoeft vanuit de Rijksoverheid geen aanvullend beleid op gevoerd te worden.

Tot slot is in de uitvoeringsagenda aangegeven dat het kabinet een innovatiestrategie opstelt. Zienswijzen over concrete innovaties worden beantwoord in hoofdstuk 8.3 van deze Nota van Antwoord.

Wijziging Luchtvaartnota

De onderdelen uit de Luchtvaartnota over de integrale mobiliteitsbenadering zoals landzijdige bereikbaarheid en alternatieve vervoerswijzen zijn samengebracht in hoofdstuk 6 en krijgen daarmee meer nadruk. De titel van het hoofdstuk is daarop aangepast. Het Actieplan Air/Rail wordt bijgevoegd als bijlage bij de definitieve Luchtvaartnota. Daarnaast is het langetermijnperspectief aangescherpt op basis van de Ontwikkel agenda Toekomstbeeld OV.

Ten behoeve van de kennisagenda wordt separaat het verbeteren van busvervoer toegevoegd, net als een onderzoek naar life cycle cost van verschillende modaliteiten.

4.7 Caribisch Nederland en Koninkrijkslanden

Luchtvaart is voor Caribisch Nederland en de Koninkrijkslanden van vitaal belang voor de economie, vervoer van goederen en bewoners, toerisme en ziekenvervoer. Ook daar spelen de publieke belangen veiligheid, verbonden, duurzaamheid en leefomgeving een belangrijke rol. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vallen direct onder de Nederlandse verantwoordelijkheid. De onderdelen Curaçao, Aruba en Sint-Maarten zijn meer autonoom.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vindt dat Caribisch Nederland en de Koninkrijkslanden geen onderdeel meer moeten uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden.

Een andere indiener bepleit samenwerking vanuit de Nederlandse Vereniging van Luchthavens met de luchthavens in Caribisch Nederland, en vraagt het kabinet om ondersteuning hierbij. Daarnaast vindt hij dat, vanwege een gebrek aan middelen bij de openbare lichamen in Caribisch Nederland, het kabinet zou moeten bijdragen aan activiteiten in het kader van de in de Luchtvaartnota genoemde speerpunten.

Kabinetsreactie

Zolang Caribisch Nederland en de Koninkrijkslanden onderdeel zijn van het Koninkrijk der Nederlanden wordt dit onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden opgenomen in de Luchtvaartnota 2020-2050.

Het kabinet ondersteunt de samenwerking tussen Nederlandse Luchthavens (de NVL) en de luchthavens in Caribisch Nederland op de genoemde speerpunten. Het Rijk heeft de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in de luchthaveninfrastructuur in Caribisch Nederland en zal dat de komende jaren op de genoemde speerpunten ook doen, maar wel onder de voorwaarde van een goed bestuur en goede financiële verantwoording.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota

5 Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

De kwaliteit van de leefomgeving is belangrijk voor de gezondheid van mensen en natuur. Die kwaliteit bepaalt ook mede de keuze voor een vestigingsplaats van internationale ondernemingen.

5.1 Afname negatieve gezondheidseffecten

Het kabinet stelt als doel de negatieve gezondheidseffecten door de luchtvaart te verminderen. Hierbij gaat het in dit hoofdstuk om geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die schadelijk zijn voor mens en natuur.

Samenvatting zienswijzen

Er is veel steun voor het centraal stellen van gezondheid als één van de uitgangspunten voor beleid. Ook GGD-en geven aan dit zeer op prijs te stellen. Bewoners rond luchthavens maken zich zorgen over de effecten van de luchtvaart op de gezondheid van mensen en de natuur rond de luchthavens. Ze wijzen erop dat de kwaliteit van de leefomgeving rond luchthavens enorm is verbeterd door het stilvallen van de luchtvaart vanwege de Coronacrisis. Dit betreft niet alleen de bewoners rond Schiphol, maar bijvoorbeeld ook Maastricht Aachen Airport (MAA), Rotterdam The Hague Airport (RTHA) en Eindhoven Airport (EA). Een omwonende geeft aan in angst te leven vanwege de heel laag overvliegende toestellen. Volgens indieners ontstaat fysieke en geestelijke gezondheidsschade door stoffen (onder meer CO₂, fijnstof, stikstof etc.) en geluidsoverlast. Omwonenden van MAA geven aan last te hebben van kerosinedampen. Ook wordt gevraagd de gezondheidseffecten van biokerosine te onderzoeken. In dit verband wordt gewezen op artikel 21 van de Grondwet waarin staat dat de overheid moet zorgen voor een gezonde woonomgeving. Ook artikel 10 van de Grondwet over bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt genoemd.

Volgens diverse indieners moet luchtvaart krimpen, er wordt te veel belang gehecht aan de economie. Indieners geven aan dat de omgeving zich altijd maar moet schikken naar de luchtvaart in plaats van andersom. Een stichting van verontruste artsen adviseert het kabinet om vanwege de slechte luchtkwaliteit, de luchtvervuilende activiteiten waaronder luchtvaart, in de regio rond Maastricht niet te laten toenemen, of beter nog, af te bouwen (zie paragraaf 12.6).

Net als bij andere thema's wordt ook bij 'gezonde en aantrekkelijke leefomgeving' aangegeven dat de doelstelling nog onduidelijk is en onvoldoende uitgewerkt, en dat kwantitatieve normeringen ontbreken.

Ook de verwijzing naar het Schone Lucht Akkoord biedt weinig houvast, want ook dat blijft te vrijblijvend. Er wordt voor gepleit om de hinder verder te reguleren en niet te wachten op nieuwe onderzoeken.

Het 'groeiverdienmodel' wordt ter discussie gesteld. Hoe kan de gezondheid verbeteren met gelijktijdige toename van de vliegtuigbewegingen? Want meer vliegtuigen is per definitie slecht voor de gezondheid. Niet groei maar vermindering van de last voor mens en natuur moet centraal staan. Krimp moet volgens deze indieners daarom ook een optie zijn. Hierbij wordt verwezen naar alle genoemde onzekerheden omtrent het schoner en stiller worden van vliegtuigen in de toekomst. Groei mag niet gebaseerd zijn op hoop. In diverse zienswijzen, in verschillende bewoordingen en onder verwijzingen naar diverse tekst-passages in de Luchtvaartnota en het plan-MER wordt de vrees uitgesproken dat het kabinet vooraf al kiest voor groei van de luchtvaart. Aangegeven wordt dat vermindering van negatieve effecten rond een luchthaven (Schiphol), daadwerkelijke vermindering moet betreffen en niet een verschuiving naar een ander gebied. In meerdere zienswijzen wordt gevreesd dat het kabinet al gekozen heeft voor 1,5% groei van de luchtvaart per jaar terwijl de randvoorwaarden nog onvoldoende zijn uitgewerkt en niet duidelijk is of groei wel haalbaar is binnen de gestelde, maar nog niet uitgewerkte, doelen in de Luchtvaartnota.

Enkele bedrijven en ondernemingen wijzen er juist op dat strenge normen nadelig kunnen zijn voor de economische ontwikkeling van de luchthavenregio's. Zij geven aan dat het belangrijk is de negatieve effecten van luchtvaart aan te pakken, maar dat deze effecten wel in het perspectief gezien moeten worden van de relatieve bijdrage door luchtvaart aan gezondheidseffecten en het economische belang dat de luchtvaart vertegenwoordigt. Stillere en schonere luchtvaart zal betekenen dat vliegen duurder wordt. Volgens de bedrijven en ondernemingen verhoudt dit zich niet met het groeidoel dat volgens hen in de Luchtvaartnota is opgenomen.

In sommige zienswijzen wordt aangegeven dat Lelystad moet openen omdat de omgeving van Schiphol hiermee ontlast kan worden. In andere zienswijzen wordt juist aangegeven dat Lelystad niet open moet omdat dit leidt tot meer geluidbelast gebied en nog meer gehinderden.

Een gemeente pleit ervoor om de gezondheidseffecten van de luchtvaart cumulatief te duiden en te wegen met de Milieu-GezondheidsRisico (MGR)- indicator. Het MGR-instrument is inzetbaar voor monitoring en voor scenario-onderzoek. Het is volgens de indiener goed mogelijk de MGR-impact van scenario's voor luchtvaartontwikkeling door te rekenen.

Kabinetsreactie

Het kabinet trekt zich de zorg voor een gezond leefmilieu aan. In artikel 21 van de Grondwet staat dat 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.' In de Luchtvaartnota zijn 4 publieke belangen centraal gesteld. Eén daarvan betreft een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving. Ook de internationale bereikbaarheid blijft voor het kabinet een centraal publiek belang. Dit is ook belangrijk voor de aantrekkingskracht van ons land voor vestiging van internationaal opererende bedrijven. In artikel 19, lid 1 van de Grondwet staat dat 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.' Met de Luchtvaartnota heeft het kabinet een nieuwe balans gekozen, waarin gezondheid van mens en natuur en aanpak van de klimaat-aanpak meer centraal is komen te staan. Zie ook hoofdstuk 2 van deze Nota van Antwoord. Internationale verbondenheid wordt in de Luchtvaartnota als publiek belang benoemd, evenals een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving.

Het terugdringen van negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart is een belangrijk doel. Groei is geen doel op zich. Alleen als de luchtvaart er aantoonbaar in slaagt om stiller en schoner te worden en als met de daarmee ontstane groeiruimte de netwerkqualiteit wordt versterkt, dan kan groei worden gerealiseerd. 1,5 % groei van de luchtvaart per jaar is geen keuze van het kabinet. De 1,5% staat in de Luchtvaartnota genoemd als mogelijk haalbare groei in een positief toekomstscenario, waarin onder meer innovaties en vlootvernieuwing voortvarend verlopen. Daarmee is er perspectief voor de sector om 'groei ter verdienen' als aantoonbaar wordt voldaan aan (onder meer) de voorwaarde voor hinderreductie. De innovatiesnelheid is echter geen gegeven.

Het Luchthavenbesluit Lelystad is in 2015 in werking gestreden. Daarom gaat de Luchtvaartnota uit van de opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer. Wanneer een maatschappij capaciteit op Schiphol vrijgeeft, bijvoorbeeld door vluchten te verplaatsen naar Lelystad Airport of, noodgedwongen, door een faillissement, kan op Schiphol ruimte ontstaan voor vluchten die bijdragen aan de netwerkqualiteit.

De Luchtvaartnota is een strategische nota waarin de koers wordt uitgezet voor het luchtvaartbeleid voor de lange termijn. Het kabinet is het met indieners eens dat het geformuleerde beleid verder uitgewerkt en geconcretiseerd moet worden. Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht waarin beleidsmaatregelen staan opgenomen om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren. Wat precies de juiste balans is tussen de vier nationale belangen zal per luchthaven worden uitgewerkt, voor alle luchthavens met handelsverkeer (Schiphol, Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport), in overleg met stakeholders en onder regie van het Rijk. Ten aanzien van de luchthavens van nationale betekenis verwacht de Rijksoverheid van de burgerluchthavens dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit, met de belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten rekening houden met de ambities van de Rijksoverheid en de ruimte voor groei binnen de geldende vergunning. Na deze regionale verkenning beslist de Rijksoverheid over de verdere ontwikkeling van de luchthavens. Randvoorwaarde hierbij is in ieder geval dat de negatieve effecten van de luchtvaart op mens en natuur moeten verminderen. Onderdeel van de uitvoeringsagenda is een monitoringprogramma. Overwogen wordt om de Milieu-GezondheidsRisico-indicator hierin op te nemen om de gezondheidseffecten van de luchtvaart cumulatief te duiden.

In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op verschillen aspecten die de gezondheid betreffen en die in zienswijzen worden genoemd. Veiligheid voor de omgeving wordt behandeld in hoofdstuk 3.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 1.1 en 4.1.1 is tekst aangepast om toe te lichten dat de randvoorwaarden vanuit de vier publieke belangen bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart. Het aantoonbaar terugdringen van negatieve effecten op de gezondheid van mens en natuur (en het klimaat, zie hoofdstuk 6 van deze Nota van Antwoord) is harde voorwaarde voor de toekomstige luchtvaart. Het aantal mogelijke toekomstige vluchten is hier een uitkomst van. Tevens wordt extra toegelicht hoe de 1-1,5% mogelijke groei bij voortvarende toekomstige innovatie van de luchtvaart is bedoeld.

Teksten over de verschillende luchthavens en luchthavenbesluiten zijn merendeels verplaatst naar hoofdstuk 6, zodat in één hoofdstuk alle aspecten van de verschillende luchthavens bij elkaar staan.

Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht.

5.2 Minder geluidhinder

Het kabinet vindt het belangrijk dat de geluidshinder door luchtvaart vermindert.

Samenvatting zienswijzen

Veel omwonenden van luchthavens zijn bezorgd over de geluidsoverlast door de luchtvaart. De overlast leidt tot stress en tast de nachtrust en de gezondheid van mensen aan. Bewoners geven aan niet meer in de tuin te kunnen zitten. Zowel rond Schiphol, als rond Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport en Maastricht Aachen Airport. Een inwoner van Geverik meet zelf pieken van 100 dB en maakt zich ongerust over blijvende gehoorschade. In de zienswijzen is oprechte boosheid en verdriet te lezen. Diverse bewoners hebben het gevoel hebben dat hun klachten niet serieus worden genomen.

Meerdere indieners komen uit Aalsmeer. Zij pleiten voor het terugdringen van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol om de overlast terug te dringen. Een indiener wijst erop dat de minister heeft toegezegd zich in te zetten voor vermindering van geluidsoverlast. De Westeinderscheg wordt genoemd als gebied waar de kwaliteit van leven wordt opgeofferd aan het economisch belang. Ook in andere



woongebieden, in het verlengde van andere start-/landingsbanen, wordt overlast ervaren. Bijvoorbeeld rond Lisse.

Diverse indieners wijzen op de specifieke situatie bij Eijsden. De overlast door vertrekkend en aankomend Belgisch (vracht)luchtverkeer, dag en nacht, is hier groot. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen dat deze vliegtuigoverlast in Eijsden en omgeving moeten stoppen. Het ministerie heeft toegezegd om de overlast te verminderen, maar tot op heden zonder resultaat. Hier wordt verder op ingegaan 12.6.

In meerdere zienswijzen wordt gewezen op het verschuiven van geluidsoverlast, in plaats van het oplossen. Niet alleen dichtbij de luchthavens, ook op grotere afstand wordt door inwoners hinder ervaren.

Als heel belastend wordt vaak de frequentie van overvliegende vliegtuigen genoemd, waardoor rustmomenten ontbreken. 'Iedere anderhalve minuut komt er een vliegtuig over...'. Door de groei van het aantal vluchten neemt ook het aantal plekken af waar het nog rustig is. De al genomen hinderreducerende maatregelen hebben niet het gewenste effect. Hinder kan volgens de indieners alleen omlaag door minder te vliegen. Een maximum van 400.000 vluchten voor Schiphol wordt genoemd. Er wordt op gewezen dat het de laatste maanden, door de coronacrisis, veel schoner en stiller is geworden. De kwaliteit van leven is daarmee enorm verbeterd.

Volgens verschillende indieners kan overlast voor de omgeving verminderen door het toepassen van continuous descent operations (CDO). Door vaste naderingsroutes wordt de geluidbelasting geconcentreerd. Andere indieners vinden dat hierdoor weliswaar het geluidbelaste gebied verkleind wordt, maar dat onder de vliegroutes de situatie onleefbaar wordt. Dat is geen eerlijke verdeling van de overlast. Sommige indieners pleiten ervoor regelmatig te wisselen van naderingsroute, om de overlast gelijkmatiger te verdelen.

Diverse indieners wijzen op de geluidsoverlast door general aviation, zoals lesvluchten, hobbyvluchten en dergelijke. Deze moeten ook meetellen in de gebruiksräume die aan luchthavens wordt vergund.

Door uitplaatsen van general aviation van Lelystad Airport mag volgens indieners niet meer overlast ontstaan op andere regionale luchthavens.

Een indiener verzoekt aan te geven hoe in het beleid rekening gehouden kan worden met de geluids-overlast van overvliegende, niet aan Nederlandse luchthavens gebonden, luchtvaart.

Een indiener pleit voor een woningbouwverbod in een corridor van 5 km naar of van de richting van een start- of een landingsbaan. In die corridor mag een maximum van 80 dB aan geluid geproduceerd worden. Hierdoor hebben de mensen dan geen last meer van de starts en landingen doordat de vliegtuigen niet meer over huizen vliegen.

Omwonenden en medeoverheden bij Schiphol noemen het effect van (laagfrequent) grondgeluid en de hevige trillingen door resonantie die hierdoor in huis kunnen ontstaan. Zij vragen te onderzoeken hoe deze specifieke vorm van geluidhinder beter meegewogen kan worden in de totale geluidsbelasting.

Kabinetsreactie

Geluidshinder is een serieus probleem rond luchthavens. Het kabinet wil dit samen met onder meer de luchtvaartsector, provincies, gemeenten en omwonenden aanpakken. Geluid is een complex fenomeen. Hinder kan lokaal verschillen en is subjectief. Daarnaast spelen er in de regio ook andere opgaven. Daarom kiest het kabinet voor generieke uitgangspunten in de Luchtvaartnota en een specifieke uitwerking per luchthavenomgeving.

Het kabinet is het met indieners eens dat het verminderen van de negatieve gezondheidseffecten van luchtvaart op mens en natuur centraal moet staan en niet groei van de luchtvaart. Desalniettemin kan gerichte groei een middel zijn om de verbinding met de wereld te versterken. Alleen wanneer de negatieve effecten aantoonbaar verminderen kan groei worden verdiend. Door luchtvaartmaatschappijen zicht te bieden op groei indien ze tegelijkertijd erin slagen om de totale hinder te verminderen ontstaat een impuls voor de luchtvaartmaatschappijen om zich in te blijven zetten voor stiller en schoner vliegen.

Rond een luchthaven varieert de geluidbelasting en de geluidhinder. In Aalsmeer bijvoorbeeld, waar volgens indieners de hinder in de afgelopen jaren is toegenomen. Het kabinet zet bij de beleidsuitwerking in op maatregelen, bijvoorbeeld meer rustmomenten, om de hinder te verminderen.

Het kabinet kiest voor vaste vliegroutes, omdat daardoor de totale geluidbelasting kan verminderen. Vliegroutes en vliegoperaties worden in de Luchtvaartnota alleen generiek behandeld. De specifieke uitwerking gebeurt per luchthaven. Zienswijzen die over specifieke vliegroutes en specifieke vliegoperaties gaan vallen buiten de scope van deze zienswijzeprocedure. In hoofdstuk 12 van deze Nota van Antwoord wordt er toch op ingegaan.

Vluchten van de general aviation worden wel degelijk meegerekend in de geluidsruijme (c.q. gebruiksruijme) van een luchthaven. De grenswaarden voor geluid zijn opgenomen in de vergunning van een luchthaven. In het toezicht en de handhaving van de Inspectie Leefomgeving en Transport hierop wordt de general aviation ook meegenomen.

Mede op verzoek van de general aviation-sector heeft Lelystad Airport in 2019, in samenwerking met LVNL, onderzoek gedaan naar de capaciteit voor general aviation (GA)-verkeer op Lelystad Airport (LA). Hieruit blijkt dat op grond van het huidige GA-verkeer in de eerstkomende periode tot 10.000 bewegingen handelsverkeer kan worden geacommodeerd op LA. Het uitplaatsen van GA-verkeer van de luchthaven Lelystad is de eerste jaren na opening dus niet aan de orde. Voor de situatie na 10.000 bewegingen handelsverkeer, zal door de luchthaven in samenwerking met LVNL nader worden onderzocht welke aantallen GA-verkeer ook op deze langere termijn kunnen worden geacommodeerd.

Het Rijk start een brede verkenning naar nieuw ruimtelijke beleid rond Schiphol. Het doel is een robuust ruimtelijk beleid, dat de leefkwaliteit in het gebied verbetert en de schaarse ruimte rond luchthaven Schiphol optimaal benut. Deze verkenning van IenW en BZK wordt in samenwerking met partijen in de omgeving van de luchthaven uitgevoerd. In deze verkenning worden suggesties uit de zienswijzen

meegenomen. Bijvoorbeeld de suggestie om meer beperkingen op te leggen aan woningbouw in een corridor van of naar een start- of een landingsbaan en voor bestaande bewoners van die gebieden in te zetten op extra maatregelen die zorgen voor compensatie voor of verminderen van de effecten.

Hinderfactoren

Het Rijk is in 2019 gestart met de 'Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid', ook wel genoemd het programma 'Meten en Rekenen'. Het in kaart brengen van de voornaamste oorzaken van hinder door vliegtuiggeluid is onderdeel van dit programma. De jaarlijkse geluidbelasting speelt nu een centrale rol in het bepalen van de hinder rondom luchthavens. In dit programma wordt gekeken welke andere factoren de ervaren hinder kunnen verklaren. Zoals de hoogte van maximale geluidniveaus ('piekbelasting'), de frequentie van overvliegende vliegtuigen en het effect van (het gebrek aan) rustmomenten. Door de oorzaken van hinder beter in kaart te brengen, kunnen gerichtere maatregelen genomen worden om de ervaren hinder te verminderen. Een consortium van RIVM, NLR en KNMI heeft in 2019 een verkenning uitgevoerd en zeven aanbeveling gedaan om het beleid rond meten en berekenen van vliegtuiggeluid, en de daardoor veroorzaakte hinder, te verbeteren. De minister van IenW heeft aangekondigd alle aanbevelingen op te volgen. Het consortium heeft dan ook opdracht gekregen de onderzoeken verder uit te werken. Het Rijk is voorstander van het afstemmen van de initiatieven die vanuit de provincies worden ontwikkeld op het nationale programma.

Grondgeluid

Onder grondgeluid wordt hier het laagfrequente geluid of trillinggeluid verstaan. Al het geluid van vliegtuigen vanaf het begin van de start- of landingsrol op de baan, zowel hoog-, midden-, als laagfrequent, wordt in het stelsel van de Wet luchtvaart meegenomen in de geluidberekening en normering. De normen zijn echter niet specifiek voor het laagfrequente deel. Grondgeluid voorafgaand aan de startrol, waarbij het vliegtuig stil staat met draaiende motoren of taxiëert naar de baan en dus nog aan de grond is, valt hier niet onder. Dat deel is echter in verhouding beperkt. Het weglaten uit de geluidberekeningen levert geen andere resultaten op.

Bewoners van woningen dicht bij de baan kunnen effecten ondervinden van grondgeluid, met name bij de start van vliegtuigen bij woningen schuin achter de startdrempel, onder andere bij de Polderbaan. Het kabinet en de sector onderkennen dat grondgeluid (aanzienlijke) hinder kan geven. Onderzoek naar laagfrequent geluid wijst uit dat het meten en berekenen hiervan zeer complex is, waardoor het niet mogelijk is om hiervoor een handhaafbare norm te stellen. De aandacht voor dit onderwerp uit zich daarom met name in onderzoek naar bron- en overdracht gerichte maatregelen om de effecten te beperken. Zo zijn in het verleden specifieke maatregelen uitgewerkt en geïmplementeerd, denk aan de drempels naast de baan, om de geluidoverdracht te beperken. Desondanks wil het kabinet inventariseren of er uitvoerbare mogelijkheden resteren om rekening te houden met grondgeluid in toekomstig beleid voor luchthavens.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota, in paragraaf 4.2.1 wordt aangegeven dat maatregelen niet mogen leiden tot alleen het verschuiven van hinderproblemen.

Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht waarin de beleidsmaatregelen staan opgenomen om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren.

5.2.1 Aanvullende indicatoren voor geluidhinder

Geluidbelasting wordt uitgedrukt in L_{den} . L_{den} staat voor niveau dag-avond-nacht (Level day-evening-night). Deze maat geeft aan hoeveel decibel (dB) vliegtuiggeluid gemiddeld op de grond terechtkomt over een jaar. De L_{den} beschrijft de relatie met ernstige hinder goed. Ervaren hinder wordt door meer factoren bepaald dan alleen de geluidsbelasting.

Samenvatting zienswijzen

Er is in de zienswijzen veel steun voor aanvullende indicatoren voor geluidhinder. De GGD-en zijn verheugd dat het advies van de Gezondheidsraad (2016) wordt gevolgd om ook (ervaren)hinder, slaapverstoring



en ervaren gezondheid als maten van gezondheid te beschouwen. Tegelijk is er teleurstelling dat deze indicatoren nog niet concreet zijn uitgewerkt in de Luchtvaartnota. Gevraagd wordt hoe de hinder en hoe het aantal ernstig gehinderden bepaald gaan worden. Diverse zienswijzen gaan in op de tekortkomingen van de normen en geluidseenheden die nu in beleid worden gebruikt. Huidige indicatoren en meeteenheden kunnen ertoe leiden dat er, met een voor het oor niet waarneembare vermindering van de geluidbelasting, aanzienlijk meer gevlogen mag worden. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de beleving van omwonenden, voor wie de frequentie van de vliegtuigbewegingen in belangrijke mate bepalend is voor de hinder. Naast frequentie wordt ook piekgeluid, rustpauzes, de duur van het geluid en cumulatie van geluid genoemd.

Door sturing op het aantal gehinderden wordt volgens indieners overlast verschoven naar minder dicht bewoonde gebieden. Gevolg is volgens hen dat in deze gebieden, waarin ook dorpen liggen, de overlast enorm toeneemt. Onder de primaire banen wonen ook (steeds meer) mensen en de overlast wordt steeds groter. Sommige indieners stellen voor om in tijdblokken vanaf banen te vliegen, zodat omwonenden tevoren weten wanneer er wel en wanneer er geen hinder zal zijn. Dit zal de ergernis verminderen.

Nieuwe normen voor geluidshinder moeten handhaafbaar zijn, anders gaat er in de praktijk onvoldoende sturende kracht van uit en zal het alleen maar drukker blijven worden met vliegverkeer. Meerdere zienswijzen geven aan dat normen in het verleden bijgesteld leken te worden als tegen grenzen werd aangelopen. De economische belangen waren blijkbaar groter dan het belang van de omwonenden.

Veel indieners verwijzen naar het WHO-advies waarin de WHO onderbouwde en verantwoorde niveaus voor bescherming adviseert. Op basis hiervan moet de geluidnormering voor luchtvaart worden aangescherpt: 45 L_{den} en 40 L_{night} . Diverse zienswijzen wijzen op het grote gebied waarbinnen geluidshinder wordt ervaren. Ook op ruime afstand zijn maatregelen nodig om de hinder te verminderen. Hierbij wordt verwezen naar de verordening 598/2014 van de EU-richtlijn 2002/49 voor het bepalen van de geluidssituatie.

Indieners wijzen erop dat voor normering van geluid door vliegverkeer geen landelijk normenstelsel met bandbreedtes bestaat. Er wordt verwezen naar een RIVM-rapport (2019-0227, p 98). Ook wordt gevraagd waarom in de Luchtvaartnota niets staat over de integrale toepassing van de Europese rekenregels conform het Doc.29.

Sommige omwonenden geven aan dat er niet langer gediscussieerd moet worden over meeteenheden, metingen en participatie, maar dat er nu daadwerkelijk actie moet komen om de overlast door geluid en stoffen substantieel terug te dringen en dat hiervoor heldere en handhaafbare normen moeten gelden.

Diverse indieners waarschuwen voor 'normopvulling', waarbij toegewerkt wordt naar de maximale toegestane belasting. Dit kan zelfs leiden tot verslechtering. Daarom moet het ALARA-principe worden toegepast (As Low As Reasonably Achievable).

Een indiener geeft aan dat concretisering van de grenswaarden voor een gezonde leefomgeving regionaal en met regionale partijen moet plaatsvinden. Een andere indiener is bezorgd dat, bij uitwerking per luchthaven in een luchthavenbesluit in plaats van generiek, vieze en lawaaiige vliegtuigen uitwijken naar luchthavens waar nog gebruiksruimte is.

Kabinetsreactie

Een veelgehoorde klacht in de zienswijzen is dat het berekenen van het aantal ernstig geluidgehinderden en slaapverstoorden, zoals dit momenteel plaatsvindt, onvoldoende beeld geeft van de hinderervaring door omwonenden. Het kabinet vindt de L_{den} nog steeds de beste maat om geluidsbelasting uit te drukken en de relatie met ernstige hinder te beschrijven, zie ook 5.2.2. Ook het RIVM is deze mening toegedaan. Daarbij onderkent het kabinet dat de beleving van geluid per persoon en per locatie kan verschillen. Het meten of berekenen van een gemiddelde beleving van geluid kan hier soms onvoldoende recht aan doen. Bij de uitwerking van een Omgevingsfonds voor Schiphol wordt bekeken hoe dit fonds ingezet kan worden voor individueel schrijvende gevallen, zie 5.4.1.

Het RIVM heeft een advies uitgebracht over het WHO-rapport dat aanknopingspunten biedt voor nieuw beleid. Adviespunten betreffen de wijze waarop hinder gemeten, berekend en genormeerd kan worden. Een ander adviespunt betreft de omvang van het gebied voor het verminderen van de geluidshinder. Ook bij lagere geluidbelasting kan hinder worden ervaren. Aangezien in deze gebieden meer mensen (met een lagere geluidsbelasting) wonen betreft dit veel geluidgehinderden. Ook hierbij zijn naast L_{den} , als weergave van de gemiddelde geluidsbelasting, de frequentie van passerende vliegtuigen, rustmomenten en het nachtrekime relevant. Het ministerie laat dit onderzoeken en bespreekt per luchthavenomgeving met de belanghebbende partijen hoe invulling aan gegeven kan worden aan nieuwe geluidnormering. De resultaten worden gebruikt in toekomstige luchthavenbesluiten en andere beleidsuitwerking.

Het kabinet onderschrijft dat normen duidelijk moeten zijn, zodat de ILT als toezichthouder adequaat kan handhaven. Het kabinet neemt de waarschuwing voor 'normopvulling' ter harte. Pas nadat de hinder aantoonbaar is teruggebracht, kan gesproken worden over een vorm van groei van de luchtvaart. Voorwaarde hierbij is dat de hinderreductie niet volledig teniet wordt gedaan. Hiermee kan de luchtvaartsector meer vliegtuigbewegingen verdienen naarmate die erin slaagt de omgeving aantoonbaar minder te belasten, zodat de geluidbelasting in de tijd steeds verder afneemt.

In 2016 heeft de verordening 598/2014 de richtlijn 2002/30 'geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op belangrijke luchthavens' vervangen. De richtlijn 2002/49 'omgevingslawaai' heeft betrekking op geluidkaarten en actieplannen (de 'geluidssituatie') van geluidbronnen, waaronder (grote) luchthavens. De geluidkaarten moeten worden gemaakt volgens een voorgeschreven bepalingmethode: ECAC Doc29. Doc29 beschrijft een voor Europa geharmoniseerde methode om de geluidbelasting rondom burgerluchthavens te bepalen. Het document beschrijft vooral de rekenmethoden tot in detail. Het resultaat van een geluidberekening is echter niet alleen afhankelijk van de rekenmethoden: ook de invoergegevens en de nabewerking van het resultaat zijn belangrijk. De implementatie van Doc29 voor Schiphol omvat het totaal aan de werkafspraken, de vaste invoergegevens, de rekenmethoden, en de nabewerkingstappen van de resultaten. Een implementatie van Doc29 is nog niet voor de overige burgerluchthavens

gereed. Het ministerie onderzoekt de concrete technische uitwerking hiervan en zal de onderzoeksresultaten delen met de Kamer.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht waarin de beleidsmaatregelen staan opgenomen om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren.

5.2.2 Meetstrategie

Voor de burgerluchthavens waar het Rijk bevoegd gezag is komt een meetstrategie. Daarin staat onder meer hoe en waar het geluid rond een luchthaven wordt gemeten. Dit wordt uitgewerkt in de Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid.

Samenvatting zienswijzen

Het werkelijke aantal gehinderden en slaapverstoorden ligt volgens indieners hoger dan waarvan uitgegaan wordt op basis van berekeningen. Hinder moet in een groter gebied gemeten worden.

Diverse indieners pleiten voor metingen zodat *'helder wordt dat toegestane waardes worden overschreden'* en dat op plekken niet meer gewoond mag worden. Schiphol wordt ervan verdacht *'creatief te rekenen'*. Metingen geven een helder en eerlijk beeld en moeten transparant gecommuniceerd worden. Ook stoffenconcentraties en de hinder van grondgeluid moeten gemeten worden.

Een indiener vraagt zich af waarom in de Luchtvaartnota staat dat er metingen komen in aanvulling op de geluidsberekeningen en waarom geen invulling van de geluidsberekeningen zoals internationaal voorgeschreven? Metingen moeten berekeningen vervangen. Anderen vinden dat metingen moeten worden gebruikt om berekeningen te verbeteren. Voor het verbeteren van de berekening zijn speciale goede geluidmetingen nodig, zoals worden gebruikt bij de ICAO-certificatie van het vliegtuiggeluid. Deze geluidmetingen geven de werkelijkheid weer.

Medeoverheden en bewoners benadrukken het belang van samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en bewoners. Zij hopen op verdere voortzetting van het overleg over samenwerken aan een meetstrategie. Volgens sommige bewoners wordt de meetapparatuur strategisch opgesteld ten voordele van de luchtvaart. Sommige indieners verzoeken om meetapparatuur in hun nabijheid te plaatsen, zoals in de gemeente Lelystad. Gemeentes honoreren verzoeken van inwoners hiertoe niet.

Omwonenden vragen tot hoever rond luchthavens de GGD-en de hinder meten.

Enkele indieners wijzen erop dat er allang een monitor voor hinderbeleving bestaat, de BAS. Zij vragen zich af waarom hier niet meer mee wordt gedaan en waarom dit niet genoemd wordt in de Luchtvaartnota. Indieners vinden dat luchthavens moeten beschikken over een goed functionerend meldingen- en klachtenloket. Het melden van hinder moet gebruiksvriendelijk zijn. Meldingen moeten goed geregistreerd worden, de afhandeling moet zorgvuldig gebeuren en voor de melders moet duidelijk zijn wat er naar aanleiding van hun melding gebeurt.

Naast het meldingen- en klachtenloket moeten regionale luchthavens beschikken over een schade-protocol. Dit moet ervoor zorgen dat bij relatief kleine incidenten (die voor individuele omwonenden grote impact kunnen hebben) de ontstane schade bij omwonenden snel vastgesteld en vergoed wordt. Van de luchthavens wordt verwacht dat zij de omwonenden hierbij helpen en zo nodig de schadeclaim overnemen om een langdurig proces voor de omwonenden te voorkomen. Trillingen van laag overvliegende vliegtuigen kunnen ook schade veroorzaken.

ProRail biedt aan de ervaring met een geluidmeetsysteem langs spoor te delen met de luchtvaartsector. Het gaat bij het spoor om ongeveer 60.000 referentiepunten die op 50 meter afstand en om de 100 meter aan weerszijden van het hele spoornetwerk zijn neergelegd en waar geluidproductieplafonds moeten worden nageleefd. Met name door de inzet van bronmaatregelen is het mogelijk om groei binnen de geluidproductieplafonds te realiseren.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft het belang van metingen naast berekeningen en het belang van betrokkenheid van bewoners medeoverheden hierbij. Metingen kunnen berekeningen nooit vervangen, omdat het niet mogelijk is om op elke plek te meten. En omdat metingen minder rechtszekerheid kunnen bieden voor omwonenden en luchtvaartmaatschappijen dan berekeningen.

Weersinvloeden zijn altijd medebepalend voor meetresultaten. Afhankelijk van de weersinvloeden zal een meting op hetzelfde punt per jaar verschillen, ook als ieder jaar volgens dezelfde dienstregeling wordt gevlogen. Vanuit het perspectief van omwonenden zou een vaste meetwaarde op jaarbasis niet mogen worden overschreden. Maar vliegtickets worden maanden van tevoren verkocht. De vlucht aan het einde van het gebruiksjaar zou dan geen doorgang kunnen vinden omdat de milieuruimte 'vol' is, alleen vanwege weersinvloeden. Om dit te voorkomen zou toch weer een rekenmodel moeten worden ingevoerd om voor weersinvloeden te corrigeren, vergelijkbaar met de huidige situatie. Of de grenswaarden op jaarbasis zouden heel hoog moeten zijn, maar dat geeft de omwonenden weinig rechtsbescherming.

Metingen kunnen wel worden benut om omwonenden te informeren, om de kwaliteit van berekeningen te controleren en om de rekenmodellen en de invoergegevens te verbeteren. Hiertoe loopt een landelijk programma gericht op het meten en berekenen van vliegtuiggeluid, zie paragraaf 5.2. De geluid- en prestatiegegevens van vliegtuigen, die gebruikt worden in de geluidrekenmodellen zijn in belangrijke mate gebaseerd op de certificatiewaarden en geluidmetingen gemaakt tijdens de certificatietests. Een belangrijk onderdeel van de beoogde verbetering van geluidberekeningen met behulp van metingen is de validatie van rekenresultaten op basis van de certificatiewaarden van verschillende combinaties van vliegtuigtypes en motoren.

Het Rijk werkt momenteel in overleg met luchtvaartsectorpartijen, deskundigen en belanghebbenden meetplannen uit voor meetstations rond luchthavens. Voor de luchthavens waarvoor het Rijk bevoegd gezag is wordt in het kader van de Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid een meetstrategie opgesteld. De geluidmetingen worden gebruikt om burgers goed te informeren en om de kwaliteit van berekeningen te controleren. Daarbij worden lokale initiatieven en meetdoelen in overleg met belanghebbenden besproken en uitgewerkt.

Metingen bedoeld voor modelvalidatie en validatie van invoergegevens (beide hebben met Doc29 te maken) moeten worden uitgevoerd door de luchthavens. De validatie zelf valt volledig onder verantwoordelijkheid van het Rijk. De metingen van alle luchthavens worden hiervoor gebruikt. Over de financiering maakt het Rijk afspraken met de luchthavens.

Regionale partijen moeten onderling afspraken maken over metingen bedoeld voor regionale informatievoorziening. Het Rijk heeft hierin een ondersteunende rol (landelijke informatievoorziening, nationale meetstrategie, nationale meetdatabase), maar betaalt niet mee. Uiteraard geldt dit niet als metingen bedoeld voor validatie tegelijkertijd zonder meerkosten kunnen worden ingezet voor regionale informatievoorziening.

Met de GGD-en is afgesproken dat zij in het kader van de Gezondheidsmonitor ook de hinder rond luchthavens met handelsverkeer meenemen in de periodiek uit te voeren integrale enquêtes over hinderbeleving. Alle GGD-en rondom de luchthavens hebben hiertoe vragen opgenomen in hun Gezondheidsmonitor. De resultaten kunnen gebruikt worden om zicht te krijgen op trends in hinderbeleving en om dosis-effect relaties (geluidbelasting en hinderervaring) te actualiseren. De geluidbelasting op een bepaald adres uit het rekenmodel wordt gekoppeld aan de door bewoners op dat adres gerapporteerde werkelijke hinder. Uit de vele combinaties van geluidbelasting en werkelijk ervaren hinder wordt vervolgens een relatie tussen deze twee afgeleid. Deze relatie voorspelt op basis van de jaargemiddelde geluidbelasting uitgedrukt als L_{den} (dosis) de gemiddeld ervaren hinder (effect). In verband met privacy worden de adressen overigens permanent weggelaten. Deze relatie kan in toekomstige rekenmodellen worden gebruikt om de gemiddelde hinderbeleving te berekenen, zonder bewoners steeds opnieuw naar hun ervaren hinder te vragen. De relatie beschrijft een gemiddelde hinderbeleving en dit kan sterk

afwijken van de individuele beleving. Aangezien in de rekenmodellen ook met een jaargemiddelde geluidbelasting wordt gewerkt, is het niet noodzakelijk om op individueel niveau de hinderbeleving te kennen. De dosis-effect relatie kan niet worden gekoppeld aan klachten. En omgekeerd zijn klachten geen goede basis voor het afleiden van de dosis-effect relatie. Van de mensen die niet klagen, kan namelijk niet worden aangenomen dat ze geen hinder ervaren. Voor een goede afleiding van een dosis-effect relatie moet zo objectief mogelijk worden vastgesteld wie wel en wie geen ernstige geluidhinder ervaart op basis van een bepaalde berekende geluidbelasting.

Op diverse plaatsen in Nederland wordt continu de luchtkwaliteit gemeten. De resultaten daarvan en een uitleg bij de gemeten stoffen en de gemeten waarden zijn te vinden op www.luchtmeetnet.nl. De meetresultaten worden onder meer gebruikt om de rekenmodellen voor luchtkwaliteit te valideren en verbeteren en om overzichten, jaarrapportages, enz. op te stellen.

Klachten kunnen een belangrijke signaalfunctie vervullen waarop handhavend gehandeld kan worden.

De Wet luchtvaart biedt reeds de mogelijkheid voor een belanghebbende om binnen 5 jaar nadat het Luchthavenbesluit in werking is getreden bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek om nadeelcompensatie in te dienen. Hierbij geldt, onder andere, de voorwaarde dat de schade die de belanghebbende ten gevolge van het Luchthavenbesluit lijdt, redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste van deze persoon behoort te blijven als de schade niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

Het ministerie waardeert het aanbod van ProRail en neemt contact op om van de ervaringen bij ProRail te leren.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht waarin de beleidsmaatregelen staan opgenomen om de ambities uit de Luchtvaartnota te realiseren.

5.2.3 Minder nachtvluchten

De Rijksoverheid vermindert het aantal nachtvluchten tussen 23.00 en 7.00 uur. Deze vluchten mogen niet verschuiven naar de randen van de nacht.

Samenvatting zienswijzen

Het voornemen om het aantal nachtvluchten terug te brengen krijgt veel steun. GGD-en onderstrepen het belang van het terugbrengen van het aantal nachtvluchten om slaapverstoring te verminderen. Diverse indieners geven aan dat ze regelmatig uit de slaap worden gehouden door vliegtuigen. Vooral vertrekkende vliegtuigen zorgen in de nacht voor slaapverstoring. Aalsmeer wordt veelvuldig genoemd, maar ook andere plekken en rond andere luchthavens. Specifiek de zware vrachtvliegtuigen worden genoemd. Er wordt voor gepleit om vrachtvluchten in de nacht te verbieden.

Een omwonende van RTHA wijst erop dat ook daar vluchten (kort) voor 7 uur vertrekken en landen na 23 uur en dat daarmee feitelijk ook bij RTHA sprake is van nachtvluchten. De indiener pleit voor het fors terugschroeven van deze nachtvluchten. Omwonenden van Maastricht Aachen Airport wijzen erop dat de luchthaven om 6:00 opent en dus ook nachtvluchten faciliteert. De provincie geeft hierover aan dat een besluit over de openingstijd om 6 of 7 uur niet in de Luchtvaartnota thuishoort, maar onderdeel moet zijn van het regionale overleg.

Er wordt gepleit voor een algeheel verbod op nachtvluchten voor Schiphol en de grotere regionale luchthavens. Een paar vluchten minder per nacht verbetert de nachtrust niet. Ook wordt gepleit voor strengere regulering van vluchten na 21 uur en voor 8 uur. Een indiener wijst erop dat nergens in Europa zoveel nachtvluchten zijn toegestaan als op Schiphol. In Duitsland zijn nachtvluchten verboden. Geluidisolatie is niet afdoende. Indieners uit de omgeving van RTHA waarschuwen dat minder nachtvluchten op Schiphol er niet toe mag leiden dat vliegtuigen in de nacht uitwijken naar Rotterdam. Gepleit wordt om de extensieregeling zoals die voor LA wordt uitgewerkt, ook toe te passen op RTHA en Maastricht Aachen Airport.

Gevraagd wordt expliciet in de Luchtvaartnota op te nemen dat op LA geen nacht- en vrachtluchten zullen komen.

Een indiener adviseert om luchtvaartmaatschappijen die tijdens sluitingstijd landen zonder afdoende redenen, te beboeten en de inkomsten hiervan ten goede te laten komen aan een Omgevingsfonds, waaruit bijvoorbeeld kosten voor geluidsisolatie bekostigd kunnen worden. Volgens een indiener is bij Eindhoven Airport gebleken dat dergelijke boetes zeer effectief zijn.

Eén indiener vindt dat, als nachtreductie leidt tot meer vluchten overdag, zijn situatie alleen maar verslechtert. Het huis is zodanig geïsoleerd dat ongestoord slapen mogelijk is, maar overdag is de grens van leefbaarheid wat betreft de bewoner bereikt.

Enkele indieners merken op dat in de berekening met de L_{den} een nachtlucht 10 keer zo zwaar telt als een dagvlucht. Het schrappen van nachtluchten mag er niet toe leiden dat er overdag 10 keer dat aantal vluchten bijkomt. Ook wordt aangegeven dat de winst die geboekt wordt door minder nachtluchten verloren kan gaan, als dit leidt tot de inzet van zwaardere en meer lawaaiige toestellen in de nacht. Diverse indieners vinden dat in de L_{den} onvoldoende straffactor zit voor vliegen in de vroege ochtend na 7:00 uur en de vroege avond vanaf 18:00 uur.

Diverse indieners merken op dat voor luchtvracht niet altijd een alternatief bestaat voor nachtluchten. Denk bijvoorbeeld aan bloemenexport. Andere indieners geven juist aan dat het (economische) belang van nachtluchten onvoldoende duidelijk is.

Enkele bedrijven en luchtvaartmaatschappijen wijzen op het belang van nachtluchten en vluchten 'in de randen van de nachten' voor een gezonde bedrijfsvoering. De geografische ligging van Schiphol betekent dat vooral vluchten van Noord-Atlantische routes in de late nacht en vroege ochtend aankomen, om vervolgens aansluiting te bieden op de eerste golf van Europese en intercontinentale vertrekken. Vooral voor de vrijetijdsmaatschappijen binnen Europa is van belang dat niet zomaar 2 uur per dag van hun operationele vlieguren wordt afgehaald. Maar ook voor intercontinentaal opererende lijndienstmaatschappijen die in het laatste gedeelte van de nacht aankomen, leidt ingrijpen op nachtluchten tot verregaande beperkingen. Een indiener geeft aan dat nachtsluiting leidt tot een productieverlies van een toestel (van 33 tot 50% productieverlies). Om dat productieverlies op te vangen zijn meer – zeer kapitaal-intensieve – toestellen nodig om dezelfde productie uit te kunnen voeren. Bovendien heeft de beslissing een enorm negatief effect op het door de luchtvaartmaatschappij opgebouwde netwerk en de netwerkplanning. Eén bedrijf opteert voor rustperiodes in de nacht met een gelijktijdige verlenging van de nachtperiode.

Kabinetsreactie

Het kabinet is zich ervan bewust dat nachtluchten de slaap van omwonenden kunnen verstoren en dat dit kan leiden tot gezondheidsklachten. Daarom wil het kabinet dat de hinder in de nacht afneemt, door minder nachtluchten. Dit geldt niet alleen voor Schiphol, maar ook voor de andere luchthavens van nationale betekenis waar in de (randen van de) nacht wordt gevlogen. Vermindering van de nachtluchten is een belangrijk besluit van het kabinet om slaapverstoring en daarmee negatieve gezondheidseffecten rond luchthavens te verminderen.

Voor Schiphol is de inzet gericht op een stapsgewijze nachtluchtreductie. Rekening houdend met de verschillende publieke belangen en juridische aspecten vraagt dit om een zorgvuldig proces.

Het verminderen van nachtluchten is vanuit een operationeel perspectief complex, onder andere vanwege het belang van deze vluchten voor de netwerkfunctie van Schiphol en de concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van nabijgelegen Europese luchthavens. Bovendien is het bedrijfsmodel van maatschappijen mede gebaseerd op de mogelijkheid nachtluchten uit te voeren. Ook is voor sommige versproducten vliegen in de nacht belangrijk.

Voor Schiphol is in het kader van de Luchtvaartnota onderzocht tot welk aantal en in welk tempo het aantal nachtvluchten verantwoord kan worden afgebouwd. Het reduceren van nachtvluchten wordt per luchthaven in het Luchthaven(verkeer)besluit vastgelegd. Voor Schiphol is besloten dat het aantal nachtvluchten zal dalen van 32.000 naar 29.000 met de eerste wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB1). Verder reductiestappen naar 27.000 en 25.000 zijn ook aangekondigd. Deze zijn mede afhankelijk van de openstelling en ontwikkeling van Lelystad Airport, verdere ontwikkeling van Schiphol en substitutie van vliegverkeer door treinen. Deze besluiten worden eveneens vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit.

De regionale luchthavens met nationale betekenis hebben verschillende openingstijden. Op grond van de bestaande vergunningen kunnen hier (beperkt) vluchten in de nachtperiode plaatsvinden. Met uitzondering van Rotterdam The Hague Airport gaat het om verkeer in de 'randen van de nacht' (periode tussen 06.00 – 07.00 en/of 23.00 – 00.00 uur). In bijzondere situaties is gebruik buiten de vastgestelde openingstijden mogelijk. Bijvoorbeeld in geval van nood of in geval van reddingsacties of hulpverlening of verkeer dat vanwege een uitzonderingssituatie zoals extreem weer na 23.00 uur aankomt of vertrekt.

Op Rotterdam The Hague Airport zijn onder voorwaarden gedurende de hele nacht mogelijkheden voor vliegverkeer. Deze luchthaven is de formele uitwijkvluchthaven van Schiphol en heeft om die reden vierentwintig uren luchtverkeersleiding.

In de regionale verkenningen ten behoeve van de luchthavenbesluiten zal worden verkend welke mogelijkheden er zijn om bij de regionale luchthavens het aantal nachtvluchten te verminderen. Gezien de verschillen in de openingstijden vraagt dit om maatwerkafspraken per luchthaven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat juist de randen van de nacht bedrijfseconomisch van belang zijn voor de luchtvaartmaatschappijen die opereren op deze luchthavens. Voor de lange termijn wil de Rijksoverheid zoveel als mogelijk naar gestandaardiseerde gebruiksbepalingen voor alle regionale luchthavens, rekening houdend met het profiel van de betreffende luchthavens.

Voor Eindhoven Airport zijn inmiddels afspraken gemaakt en vastgelegd in de medegebruiksvergunning (Kamerstuk 31 936, nr. 713). Voor Eindhoven Airport is besloten dat er geen geplande vluchten na 23:00 uur meer plaats mogen vinden.

Een vergelijking met een buitenlandse luchthaven moet heel precies worden gemaakt. Frankfurt bijvoorbeeld geeft geen ruimte voor vliegtuigbewegingen gedurende een groot deel van de nacht, maar wel vanaf 5:00 uur. Bij een vergelijking van de totale nachtperiode ontstaat een met Schiphol vergelijkbaarder beeld. Bovendien is Schiphol in Nederland de enige luchthaven met een grootschalige nachtopening, terwijl dit in andere landen, zoals Duitsland en Engeland voor meer luchthavens geldt.

Het verminderen van één enkele nachtvlucht op Schiphol leidt niet tot tien extra vliegtuigbewegingen overdag. Het maximaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol wordt bepaald door het luchthavenverkeerbesluit. Met het LVB1 wordt het aantal nachtvluchten verlaagd naar 29.000, het totale maximumaantal (dag en nacht) vliegtuigbewegingen wat dan op Schiphol is toegestaan bedraagt 500.000.

De bepalingmethode van L_{den} en L_{night} is vastgelegd in Europese regelgeving. Hierdoor zijn er geharmoniseerde grootheden die het mogelijk maken luchthavens onderling, maar ook met andere geluidbronnen, te vergelijken, ontwikkelingen in de tijd te monitoren, en actieplannen gericht op het terugdringen van L_{den} en L_{night} op te stellen. Er is een bepaalde mate van vrijheid voor lidstaten om L_{den} en L_{night} te definiëren. De vrijheid kent echter grenzen. Een belangrijke begrenzing is dat L_{den} en L_{night} voor alle geluidbronnen (luchtvaart, wegverkeer, industrie, etc.) binnen een lidstaat op dezelfde wijze moeten worden bepaald. De geluidswet- en regelgeving wordt door vrijwel alle deskundigen gezien als zeer complex. De afgelopen jaren is er met SWUNG 1 (Rijkswegen en Rijkspoorwegen) en SWUNG 2 (Omgevingswet) al veel aan gedaan om deze complexiteit te verminderen en verbeteringen door te voeren. Het past dan ook niet in de algemene geluidbeleidsdoelstelling, die overstijgend is ten opzichte van de Luchtvaartnota, om voor luchtvaart met een eigen alternatieve bepalingmethode voor L_{den} en L_{night} te komen. Dit staat ook haaks op het kabinetstandpunt om de luchtvaartsector als een normale

sector te beschouwen, die geen uitzonderingsposities zou moeten bekleden ten opzichte van overige vormen van geluidhinder. De overweging om de vroege ochtend, vroege avond, randen van de nacht, etc. op een andere wijze met straffactoren mee te wegen in een grootheid, vindt daarom niet plaats in de Luchtvaartnota.

Wijziging Luchtvaartnota

In 4.2.4 zijn de ambities ten aanzien van nachtvluchten voor Schiphol verder geconcretiseerd. Ook is de tekst ten aanzien van nachtperiode en de randen van de nacht kloppend gemaakt: 22-23 uur en 7-8 uur zijn niet de randen van de nacht, maar de randen van de dag.

5.2.4 Stiller vliegen en stillere vliegtuigen

Met een nieuwe indeling van het luchtruim wil het kabinet efficiënter vliegen mogelijk maken, zodat een vlucht gemaakt kan worden met minder hinder en klimaatimpact.

Samenvatting zienswijzen

In diverse zienswijzen is steun voor de inzet op stiller vliegen en stillere vliegtuigen. Eén indiener stelt dat vliegmaatschappijen verplichten tot aanschaf van stillere en schonere motoren de oplossing kan bieden voor overlast en milieuschade. Voorgesteld wordt toestellen meer te laten betalen op basis van milieu-belasting. Mits dit niet wordt gecombineerd met overmatige groei. Indiërs vanuit de luchtvaartsector brengen hier tegenin dat de luchtvaart duur gaat worden. Dat zal ten koste gaan van de internationale bereikbaarheid, wat ook een nationaal belang is.

De vraag wordt gesteld of het kabinet zich realiseert dat als de toename van het aantal vluchten sneller gaat dan de trendmatige afname van de geluidproductie van vliegtuigen, dat dan de totale hinder toeneemt.

Diverse indieners geven aan dat een geluidswinst van 1% niet waarneembaar is voor het menselijk oor. Bovendien is de L_{den} dB-systematiek ongeschikt om geluidswinst door stillere vliegtuigen op een realistische wijze tot uitdrukking te brengen. Een indiener verwijt het kabinet een simplistische benadering door te stellen dat hinder kan worden opgelost met stillere en schonere vliegtuigen en daarmee voorbij te gaan door de hinder vanwege het ontbreken van rustmomenten. Een andere indiener vraagt zich af of de gemiddelde jaarlijkse geluidswinst door nieuwere toestellen ook na de corona crisis kan worden doorgetrokken, want er zal weinig vermogen in de sector zijn om te investeren in nieuwe (stillere) toestellen. Er wordt getwijfeld of de trendmatige verbetering doorgetrokken kan worden vanwege 'afnemende meeropbrengst'. Ook wordt getwijfeld aan de haalbaarheid van elektrische vliegtuigen en de geluidswinst die daarmee te behalen is. Tenslotte wordt erop gewezen dat vliegtuigen gemiddeld 1% per jaar stiller worden, maar dat dit niet geldt voor de militaire luchtvaart met de aanschaf van de F35.

Een indiener wijst erop dat de Europese Verordening (Nr. 598/2014) over geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen niet de doelstelling heeft lawaaiige vliegtuigen te weren maar, volgens artikel 1 lid 1: *"teneinde de geluidsomgeving te verbeteren en het aantal mensen dat aanzienlijke hinder ondervindt van de mogelijk schadelijke gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of te doen afnemen..."*. Vervuilende vliegtuigen vallen nu niet onder de verordening maar dat zou een goede uitbreiding zijn. Ook zou het toepassingsgebied kunnen worden uitgebreid naar regionale vliegvelden met internationaal verkeer. Omwonenden van Maastricht Aachen Airport wijzen erop dat op dit vliegveld toestellen worden toegelaten die op andere Nederlandse luchthavens worden geweerd vanwege de geluidsoverlast.

In een andere zienswijze wordt gevraagd om (internationale) regels aan te passen, zodat er meer mogelijkheden zijn om stillere en schonere vliegtuigen voorrang te geven. Men vindt inzetten op het gebruik van duurzame brandstoffen, zoals biokerosine en synthetische kerosine, een mooi streven is voor de lange termijn, maar dit biedt de eerste 10 jaar geen oplossingen, terwijl die er ook voor de eerste 10 jaar wel moeten komen.

In zienswijzen wordt ervoor gepleit dat luchtvaartmaatschappijen de daadwerkelijke geluidbelasting per vluchtype bij start en landing en op verschillende vlieghoogtes publiceren.

In meerdere zienswijzen wordt verwezen naar het principe in de Luchtvaartnota dat bij de luchtruimherziening tot en met 6000 voet geluidbelasting leidend is en daarboven klimaat. Er is vrees voor overlast veroorzakende lage vluchten. Ook boven die hoogte is geluid nog relevant. De gekozen hoogte wordt arbitrair gevonden. In een andere zienswijze wordt dit ontwerpprincipie juist ondersteund. Gevraagd wordt waarom in de Luchtvaartnota al keuzes worden gemaakt voor de nieuwe indeling van het Luchtruim, terwijl het programma Luchtruimherziening nog diverse varianten gaat onderzoeken. In de Luchtvaartnota moeten volgens indieners minimale vlieghoogten worden opgenomen.

Kabinetsreactie

De Europese verordening over geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen ziet erop toe dat Europese lidstaten geen (oneerlijke) beperkingen stellen aan vliegmaatschappijen of (grote) luchthavens vanwege geluidhinder, zonder eerst een evenwichtige afweging te maken met maatregelen op het terrein van vlootvernieuwing, operationele vliegprocedures en ruimtelijke ordening die hetzelfde effect sorteren. Die evenwichtige benadering dient voorgelegd te worden aan andere lidstaten alvorens exploitatie beperkingen kunnen worden doorgevoerd.

Het kabinet wil de marginaal conforme vliegtuigen (dat zijn de meest lawaaiige toestellen in diverse gewichtsklassen) weren van de Nederlandse burgerluchthavens, binnen de mogelijkheden die de Europese Verordening over geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen hiervoor biedt. Dit betreft de marginaal conforme vliegtuigen die conform ICAO Annex 16 vol. 1 hoofdstuk 3 voor 2006 zijn gecertificeerd en waarvoor geldt dat de cumulatieve marge tussen de gecertificeerde geluidsniveaus en maximaal toegestane geluidsniveaus minder is dan 10 EPNdB. Hiervoor wordt aangesloten bij de Richtlijn omgevingslawaai (2002/30), waarbij dan in een periodiek actieplan aangegeven moet worden welke acties ondernomen worden om de milieu-impact te beperken of terug te brengen.

Het is niet de inzet van het kabinet om het toepassingsgebied van de Europese verordening uit te breiden naar kleinere luchthavens, omdat dan aan meer vereisten moet worden voldaan om lawaaiige vliegtuigen te kunnen weren. Nu kan een lidstaat daar zelfstandig een beslissing in nemen.

De luchthavenexploitant bepaalt zelf de luchthaventarieven en daarbinnen de differentiatie (bijvoorbeeld op basis van geluidproductie van een toestel) en kan zo het gebruik van stillere vliegtuigen door luchtvaartmaatschappijen stimuleren. Door luchthavens een begrensde geluidruimte te bieden krijgen luchthavens een prikkel om het gebruik van stillere vliegtuigen door luchtvaartmaatschappijen te stimuleren.

Het kabinet vindt L_{den} in combinatie met de dosis-effect relatie, nog steeds de beste maat om geluidhinder te kwantificeren. De L_{den} en L_{night} zijn geluidmaten die internationaal brede toepassing kennen. Het RIVM geeft aan dat er ook aanvullende hinderindicatoren zijn om de geluidswinst door stillere vliegtuigen op een goede wijze af te wegen tegen relevante aspecten die van belang zijn voor de hinderbeleving, zoals bijvoorbeeld piekbelastingen en overvlieg frequenties. Het ministerie laat onderzoeken en of en hoe aanvullende indicatoren kunnen helpen bij het verminderen van de hinder. Het bespreekt dit per luchthavenomgeving met de belanghebbende partijen. Resultaten zullen landen in toekomstige luchthavenbesluiten en andere beleidsuitwerking. Het in de Luchtvaartnota genoemde gemiddelde van 1% geluidswinst per jaar over de hele vloot komt in de praktijk tot stand door vlootvernieuwing, waarbij gemiddeld meer lawaaiige vliegtuigen worden vervangen door gemiddeld minder lawaaiige. Bij een gelijkblijvende L_{den} met stillere vliegtuigen kan er meer gevlogen worden, wat dus kan betekenen dat er minder rustmomenten zijn.

De trendmatige verbetering van 1% geluidswinst per jaar over een langere periode is gebaseerd op inschattingen van experts bij het NLR. De luchtvaartsector schat de geluidswinst nog positiever in. In welke mate de coronacrisis de vernieuwing van de vloot vertraagt, is nu nog niet te zeggen. Het beleid is overigens niet gebaseerd op deze exacte inschatting. Het gaat om het principe van een trendmatige

verbetering. Wanneer er in de praktijk minder geluidwinst wordt gehaald door stillere toestellen is er ook minder perspectief voor groei.

De aangegeven 6000 voet is vooral een te hanteren ontwerpprincipie bij de herziening van het luchtruim. Ook boven de 6000 voet worden geluidseffecten op de grond in beeld gebracht. Dit principe leidt ertoe dat niet onnodig laag gevlogen gaat worden. Zie ook paragraaf 7.6 waarin hier veel uitgebreider op in wordt gegaan. Ook andere beleidskeuzes in de Luchtvaartnota, zoals de inzet op vaste naderingsroutes en verbeterde daal- en klimprofielen, vormen ontwerpprincipes bij de nieuwe indeling van het luchtruim. Dit wordt verder uitgewerkt in het kader van de Luchtruimherindeling.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 6.5.1 is uitgebreide tekst toegevoegd ter toelichting en onderbouwing van de betekenis en het gebruik van de 6000 voet als ontwerpprincipie.

In paragraaf 4.11 is het groeiverdienmodel verder toegelicht, waarmee duidelijk wordt hoe de trendmatige 1% geluidverbetering wordt gebruikt in beleid: het wordt niet als gegeven beschouwd en gebruiksruimte moet aantoonbaar verdiend zijn.

5.3 Minder uitstoot ultrafijnstof

Bij de verbranding van brandstof in vliegtuigmotoren komt ultrafijnstof vrij. Rond luchthavens worden hogere concentraties gemeten.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vindt dat gezondheid boven luchtvaart moet gaan en dat bij bewezen schadelijke effecten vanwege ultrafijnstof er minder gevlogen moet worden. De gezondheidseffecten moeten goed onderzocht worden en er moeten daarop gebaseerde heldere en handhaafbare normen komen. Totdat het RIVM-onderzoek is afgerond, moet volgens een aantal indieners het voorzorgsprincipe worden toegepast. Het is al bewezen dat het inademen van ultrafijnstof de gezondheid schaadt. Rond Schiphol is volgens de indieners de concentratie van ultrafijnstof een factor 2-5 hoger. In een zienswijze wordt ervoor gepleit om de besluitvorming over de Luchtvaartnota uit te stellen totdat de RIVM-onderzoeken zijn afgerond. Ook de werknemers op Schiphol moeten worden beschermd. Hier wordt nader op ingegaan 2.3.5.

Er wordt gevraagd welk onderzoek al is gedaan naar de gezondheidseffecten voor omwonenden. Een indiener noemt diverse rapporten die de afgelopen zijn verschenen over de problematiek van ultrafijnstof:

- December 2014 TNO- Rapport Ultrafijn stof rondom Schiphol;
- December 2017 Amerikaans onderzoek effect ultrafijnstof 2000-2012;
- Juni 2019 RIVM – ultrafijnstof rondom Schiphol schadelijk voor gezondheid.

Als het ministerie op de hoogte is van deze rapporten, waarom wordt de luchtvaart dan toch nog kans op groei geboden?

Volgens indieners moet niet alleen rond Schiphol gezondheidsonderzoek worden uitgevoerd, maar ook rond andere luchthavens, zoals Maastricht. Daarbij moet vooral naar de gevolgen voor kinderen worden gekeken. Een omwonende van Eindhoven Airport vindt dat niet alleen geluidhinder, maar ook de uitstoot van schadelijke stoffen beperkend moet zijn voor het toegestane aantal vliegtuigbewegingen.

Een indiener pleit voor een wet waarin staat dat alle overvliegende vliegtuigen gebruik moeten maken van zwavelarme en aromaatvrije brandstof om bewoners te beschermen tegen blootstelling aan ultrafijnstof.

In een zienswijze wordt gevraagd hoe het zit met de verantwoordelijkheid voor de actieplannen per luchthaven om de uitstoot van ultrafijnstof te verminderen.

Kabinetsreactie

De concentratie ultrafijn stof in Nederland is niet overal hetzelfde, want die wordt beïnvloed door verschillende bronnen. Rond luchthavens worden inderdaad hogere concentraties ultrafijnstof gemeten als gevolg van het vliegverkeer. Het RIVM heeft een onderzoeksprogramma lopen naar de gezondheidseffecten van ultrafijn stof door luchtvaart rond Schiphol. Dit rapport verschijnt in 2021.

Ook heeft het kabinet de Gezondheidsraad om advies gevraagd. Het kabinet wil weten welke wetenschappelijke kennis nodig is om tot onderbouwd beleid te komen voor ultrafijnstof voor alle bronnen, waaronder luchtvaart. Het kabinet verwacht het advies in 2021 te hebben ontvangen. Op de site van het RIVM is de informatie te vinden over afgerond en lopend onderzoek: www.rivm.nl/fijn-stof/ultrafijn-stof/onderzoek-gezondheidsrisicos-schiphol. Pas na de publicatie van het eindrapport van het RIVM-onderzoekprogramma en het advies van de Gezondheidsraad, wordt besloten of/welke maatregelen en normering nodig zijn. Dat richt zich dan waarschijnlijk niet alleen op het vliegverkeer van Schiphol, maar op alle bronnen. Het Rijk wil dat luchthavens van nationale betekenis een actieplan uitwerken om de uitstoot van ultrafijnstof te verminderen. De genoemde rapporten zijn bekend. Het TNO-rapport heeft aan de basis gestaan van alle onderzoeken die daarna in Nederland zijn uitgevoerd en opgestart. Het derde rapport is van het RIVM zelf. Binnen het lopende onderzoekprogramma volgt het RIVM continu wat er internationaal gebeurt.

Het kabinet wil de besluitvorming over de Luchtvaartnota niet uitstellen totdat de RIVM-onderzoeken zijn afgerond. De uitkomsten van de onderzoeken zullen gebruikt worden bij de uitwerking van het beleid. Hierbij worden maatregelen overwogen aan de bron en mitigerende maatregelen, en maatregelen voor het ruimtegebruik rond de luchthavens. Vanzelfsprekend kunnen de onderzoeksuitkomsten zo nodig ook leiden tot het bijstellen van het beleid.

Het ministerie van IenW heeft met partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel de mogelijkheden besproken om zwavelarme kerosine in Nederland de norm te maken, conform de motie van het lid Kröger (31936-609). De mondiale zwavelnorm voor luchtvaart ligt op 0,3%. De kerosine op de West-Europese markt bevat gemiddeld 0,08% zwavel en bevat dus al 73% minder zwavel dan de mondiaal geldende norm. Om het zwavelgehalte in kerosine nog verder te reduceren moeten er aanzienlijke bedragen in ontzwapelingscapaciteit geïnvesteerd worden. Verder spant het kabinet zich in voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Al met al wil het kabinet nu geen maatregelen treffen om zwavelarme(re) fossiele kerosine in Nederland de norm te maken. Het kabinet legt de focus op duurzame brandstoffen, zoals duurzame biobrandstoffen en synthetische kerosine. Beide duurzame brandstoffen bevatten namelijk geen zwavel.

Het opstellen van een actieplan om de uitstoot van ultrafijnstof op het luchthaventerrein te verminderen is de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota

5.4 Leefomgevingskwaliteit

Het kabinet zet in op een optimale afstemming van de vliegoperatie in de lucht en woningbouw op de grond.

Samenvatting zienswijzen

In een zienswijze wordt het kabinet erop gewezen dat stilte en schone lucht ook een sociaal-economische waarde vertegenwoordigt. Dit moet gekoesterd worden. Doordat er vrijwel niet meer gevlogen wordt

vanwege corona beseffen omwonenden hoezeer het vliegverkeer de kwaliteit van de leefomgeving aantast. Zowel door geluidsoverlast, als emissies van schadelijke stoffen en condensstrepen in de lucht.

Diverse indieners pleiten ervoor om de luchthaven Schiphol te verplaatsen naar een locatie op de Noordzee of een andere locatie elders met minder omwonenden. Door het verplaatsen van de luchthaven verbetert de kwaliteit van de leefomgeving in de metropoolregio Amsterdam en ontstaat er ruimte voor woningbouw. Zie hiervoor 7.3.

In verschillende zienswijzen en op verschillende wijzen wordt een relatie gelegd met de Omgevingswet. Men vindt dat de Luchtvaartnota te sectoraal is en dat een integrale afweging van maatschappelijke opgaven, zoals met woningbouw en energietransitie, ontbreekt. Er wordt aangegeven dat provincies en gemeenten zorg moeten dragen voor de integrale afweging van belangen bij de inrichting van de ruimte, rekening houdend met de kwaliteit van de leefomgeving.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft de waarde van een aantrekkelijke leefomgeving en weegt dit af tegen andere belangen. Daarbij is het doel de milieudruk door de luchtvaart te verminderen. In de Luchtvaartnota onderkent het kabinet ook het belang van een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving als vestigingsfactor voor vestiging van internationale bedrijven.

Verplaatsing van Schiphol naar de Noordzee is een buitengewoon complexe operatie. In paragraaf 7.3 van deze Nota van Antwoord wordt hierop ingegaan.

In 5.4.2 en 9.2 staat de kabinetsreactie op de zienswijzen over de relatie van het luchtvaartbeleid met de Omgevingswet en de afweging van het luchtvaartbeleid met de aanpak van maatschappelijke opgaven in de omgeving van luchthavens.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 8.1 van de Luchtvaartnota is een toelichting opgenomen over de relatie Omgevingswet en besluitvorming luchtvaart. In 8.2 wordt tevens ingegaan op de samenwerking met de medeoverheden bij de uitwerking en uitvoering van beleid.

5.4.1 Omgevingsfonds

Het kabinet heeft Schiphol gevraagd om, in lijn met het huidige leefbaarheidsfonds, samen met andere partijen uit de sector en de omgeving een concreet voorstel uit te werken voor een omgevingsfonds.

Samenvatting zienswijzen

Het idee van een Omgevingsfonds wordt in meerdere zienswijzen onderschreven. Schiphol geeft aan dat dit een gezamenlijke inspanning moet zijn van Schiphol en de overheidspartijen en dat dit mede benut moet worden voor het vinden van slimme oplossingen, zoals adaptief bouwen.

Diverse indieners verlangen financiële compensatie als in concrete situaties wordt besloten dat het belang van de luchtvaart zwaarder weegt dan de leefkwaliteit. Door het vliegen van vaste naderingsroutes worden bewoners onder de routes extra zwaarbelast. Hen moet extra isolatie worden geboden of de mogelijkheid om zonder financiële schade te verhuizen. Ook wordt geadviseerd de OZB te verlagen voor woningen die zwaarbelast worden door vliegtuiggeluid.

Omwonenden van Maastricht Aachen Airport vragen hoe de zwaar gehinderden die onder de af- en aanvliegeroute wonen gecompenseerd worden voor aantasting van hun woongenot en waardevermindering van de woning.

In één zienswijze wordt de geluidsoverlast door vliegverkeer in verhouding tot trein- en autoverkeer sterk gerelativeerd. Dezelfde indiener wijst op de sterk subjectieve karakter van overlast en geeft aan dat klagers de mogelijkheid moeten krijgen hun huis te isoleren of te verhuizen. Anderen wijzen er juist op dat isolatie onvoldoende oplossing is voor het hinderprobleem.

In diverse zienswijzen wordt aangegeven dat het principe ‘de vervuiler betaalt’ wordt onderschreven.

Een aantal indieners vindt dat ook geluidgehinderden op grotere afstand van de luchthaven een beroep moet kunnen doen op het fonds. De lokale overheid rond Lelystad Airport vraagt om het omgevingsfonds ook open te stellen voor het financieren van lokale monitorings- en evaluatiesystemen.

Kabinetsreactie

Het kabinet is van mening dat de kwaliteit van de leefomgeving integraal moet worden beoordeeld. Niet alleen de geluidbelasting door vliegverkeer is bepalend. Er zijn veel andere negatieve en positieve invloeden die de totale kwaliteit bepalen. Wegverkeer leidt inderdaad tot meer geluidgehinderden dan vliegverkeer, maar ook vliegverkeer leidt in grote gebieden tot hinder. Het kabinet ziet het als een belangrijke opgave om de hinder en slaapverstoring door het vliegverkeer te verminderen.

Door extra kwaliteitsimpulsen kan voor sommige bewoners op sommige locaties het negatieve effect van vliegverkeer verminderd en deels gecompenseerd worden. Met het Omgevingsfonds Schiphol kan geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de leefomgeving. Het kan gebruikt worden voor het aanpakken van individueel schrijnende gevallen als gevolg van het vliegverkeer, het beter/verder isoleren van huizen in de directe omgeving van Schiphol, en het verbeteren van de kwaliteit in gebieden rond Schiphol waarvoor bouwbeperkingen gelden op grond van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).

Het kabinet heeft Schiphol verzocht met betrokken overheidsorganisaties en omgevingspartijen het Omgevingsfonds verder uit te werken. In de tussentijd voorziet het Leefbaarheidsfonds van de Stichting Leefomgeving Schiphol (SLS) in een vorm van compensatie in de gebieden rond Schiphol waar beperkingen gelden en overige maatregelen beperkt of niet mogelijk zijn. Anders dan bij Schiphol speelt het Rijk geen rol bij de uitwerking van een luchthavenfonds Lelystad. Lelystad Airport, provincie Flevoland en gemeente Lelystad hebben gezamenlijk het Luchthavenfonds opgericht. Het doel van dit fonds is om duurzaamheid, leefbaarheid en economische ontwikkeling op en rond de luchthaven te stimuleren. In de afgelopen drie jaar zijn middelen uit het fonds ten goede gekomen aan de (leefbaarheid in de) omgeving van de luchthaven. Zo is subsidie verstrekt voor duurzaamheidsprojecten van De Lelystadse Boer en aan de inrichting van de leefomgeving van omwonenden van de luchthaven.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota

5.4.2 Ruimtelijke ordening en Omgevingswet

De Rijksoverheid verkent samen met regionale overheden of er maatwerk mogelijk is binnen de systematiek van de Omgevingswet. Zodat de veiligheid en gezondheid gewaarborgd blijven en tegelijkertijd ruimte ontstaat voor regionale opgaven.

Samenvatting zienswijzen

Het niet integreren van de luchtvaartregelgeving in de Omgevingswet wordt als een gemiste kans gezien. Dit leidt volgens medeoverheden tot uitvoeringsproblemen vanwege gebrek aan integraliteit van beleid. Provincies willen graag samenwerken met het Rijk bij de verdere integrale uitwerking van het beleid. Een gemeente waarschuwt dat de luchtvaart niet alle lokale milieuruimte voor geluid en stikstof opsoupeert.

Positief wordt gevonden dat het kabinet oog heeft voor de mogelijkheden van adaptieve woningbouw. De medeoverheden rond Schiphol vragen het kabinet dit te faciliteren door experimenteeruimte en investeringen te bieden. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat dit gebruikt kan worden om geluidhinder te verminderen, maar dat het niet moet leiden tot bouwen op plekken waar dit nu op grond van een te hoge geluidbelasting niet is toegestaan.

Medeoverheden, een projectontwikkelaar en inwoners uit Rijsenhout geven aan last te hebben van de woningbouwbeperkingen die voortvloeien uit het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). Er is een grote woningbouwopgave en woningbouw is ook nodig om gebieden leefbaar te houden. Bijvoorbeeld om de sanering van verouderde kasgebieden te kunnen bekostigen. Zij pleiten voor actualisatie van het

LIB en denken dat geactualiseerde contouren tot meer bouwmogelijkheden leiden in Rijsenhout. Ook voor andere kernen, zoals in Lansingerland (RTHA) wordt aangegeven dat er ruimte moet blijven voor woningbouw, mede om draagvlak te houden voor lokale voorzieningen.

In andere zienswijzen wordt juist aangegeven dat woningbouw zich niet verhoudt met de luchtvaart en verboden moet worden in de omgeving van luchthavens. Meer woningen betekent meer gehinderden.

Sommige indieners vinden dat luchtvaart niet moet leiden tot verdere beperkingen voor windturbines, gezien het belang van de duurzame energieopgave. Hogere windturbines maken windenergie rendabeler. Er wordt aandacht gevraagd voor onderzoek naar het verminderen van de overlast door (obstakel) verlichting op de turbines. Provincies worden graag betrokken bij de te treffen maatregelen op basis van deze onderzoeken.

Volgens een indiener zijn niet-akoestische factoren medebepalend voor de beleving van hinder. Daarom kan dit niet ééndimensionaal worden afgewogen en is een integrale gebiedsgerichte benadering conform de Omgevingswet nodig, op basis van heldere normen voor gezondheid, milieu en klimaat.

De GGD-en en enkele medeoverheden pleiten ervoor voldoende rekening te houden met de cumulatie van geluid en (lucht)verontreiniging door verschillende bronnen (van de luchthavens, en andere bronnen zoals bedrijven, wegverkeer en railverkeer) en de totale invloed die zij hebben op de directe leefomgeving van inwoners rond de luchthavens. GGD-en noemen als positieve ontwikkeling de nieuwe rekenregels voor de cumulatie van geluid, waarbij luchtvaartgeluid een grotere invloed op het gecumuleerde geluid-niveau krijgt, gezien de grotere hinderlijkheid van vliegtuiggeluid ten opzichte van andere geluidbronnen. Daarbij waarschuwen zij ervoor dat gemeenten de uitkomsten van deze cumulatieberekeningen vrij eenvoudig ('met redenen omkleed') naast zich neer kunnen leggen. Daarom pleiten de GGD-en ervoor om de vrijblijvendheid rond de toepassing van de cumulatieregels te verminderen. Sommige medeoverheden hebben juist ernstige zorgen over deze nieuwe aanvullingsregeling onder de Omgevingswet over de cumulatie van geluid vanuit verschillende bronnen, omdat dit nieuwe ontwikkelingen in een groot gebied rond luchthavens enorm bemoeilijkt.

Het kabinet wordt verzocht onderzoek te doen naar 'verdozing' van het landschap door de luchtvaart en de daarmee samenhangende explosieve groei van opslag-, distributie- en datacentra in de Haarlemmermeer.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft besloten bij te dragen aan onderzoek naar adaptieve woningbouw rond Schiphol. Het kabinet wil experimenten faciliteren en stimuleren, omdat het verwacht dat geluidadaptieve bouw kan bijdragen aan minder hinder en daardoor een betere leefomgeving. Het kabinet zet een eerste stap door een financiële bijdrage te leveren aan het 'field-lab' experiment met geluidadaptieve bouw van gemeente Haarlemmermeer en het AMS institute. Het Rijk wil hierin gezamenlijk optrekken met Schiphol en de medeoverheden rond Schiphol. Het doel is voldoende kennis om geluidadaptieve bouw succesvol te kunnen toepassen in de omgeving van Schiphol en andere luchthavens.

Provincies en gemeenten hebben een centrale rol in de integrale afwegingen binnen de ruimtelijke ordening. Vanwege de effecten die de luchtvaart op de omgeving heeft, geeft het Rijk hier kaders en randvoorwaarden voor mee. Een goede samenwerking tussen de verschillende overheidslagen bij het uitwerken van beleid is van belang om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven binnen de eigen bevoegdheden (zie hoofdstuk 9.2 van deze NvA). Ter bescherming van de omwonenden stelt het Rijk beperkingen aan geluidgevoelige functies (zoals woningen en scholen) in de gebieden waar de geluidbelasting door vliegverkeer groot is, en aan kwetsbare functies (zoals ziekenhuizen en zorgcentra) in gebieden waar het risico door vliegverkeer relatief groot is. In deze gebieden, zoals bijvoorbeeld in Rijsenhout, hebben decentrale overheden binnen de beperkende regelgeving mogelijkheden om lokaal de leefbaarheid op peil te houden en verpaupering tegen te gaan. Buiten de beperkingen die het Rijk stelt mag de gemeente een eigen afweging maken.



In de NOVI (Nationale Omgevingsvisie) heeft het kabinet aangekondigd dat er een gecoördineerde strategie komt voor de vestiging van logistieke functies. Die is bedoeld om onnodige verloodsing tegen te gaan en concentratie van de vestiging van distributiecentra te bevorderen. Met de Provincies, EZK, IenW is BZK bezig om die landelijke strategie op te stellen. Voor de strategie wordt allereerst de behoefte vastgesteld. Er is een werkgroep waaraan ook provincies aan gaan deelnemen.

Het kabinet is het eens met indieners dat meer factoren dan alleen de geluidbelasting betrokken moeten worden in het beleid om hinder te verminderen. Het Rijk is samen met decentrale overheden in de omgeving van Schiphol, gestart met een brede verkenning naar nieuw ruimtelijk beleid. Doel is een robuust ruimtelijk beleid, dat op een gezonde en veilige wijze de schaarse ruimte rond luchthaven Schiphol optimaal benut. In deze verkenning worden suggesties uit de zienswijzen meegenomen. In de verkenning spelen verschillende belangen een rol, zoals de leefkwaliteit en de woningbouwopgave, maar ook de relatie met de duurzame energieopgave. Ook kijkt het Rijk hoe het ruimtelijk beleid rondom Schiphol als onderdeel van de Omgevingswet goed kan aansluiten op de regels voor andere ontwikkelingen, zoals de regels voor geluid en veiligheid rondom het spoor, de weg en bij bedrijven.

De kennis over de effecten van luchtvaart op de gezondheid en veiligheid is de laatste jaren toegenomen en zal de komende jaren verder worden aangevuld met uitkomsten van nog lopende onderzoekstrajecten. Daarnaast zijn er ontwikkelingen, zoals verpaupering van woonkernen en toenemende druk op woningmarkt, die vragen om een actualisatie van het ruimtelijk beleid rond luchthavens en met name Schiphol. Het Rijk neemt daarom het voortouw om, gezamenlijk met alle betrokkenen uit de regio, te werken aan een robuust ruimtelijk beleid voor Schiphol, passend bij de ontwikkeling van Schiphol en de omgeving, met als doel een gezonde, veilige en toekomstbestendige leefomgeving met ruimte voor ontwikkelingen om ten behoeve van de woningbehoefte. Hierbij zal de samenwerking met de decentrale overheden, als verantwoordelijke organen voor het ruimtelijke ordeningsbeleid, intensief worden gezocht.

Rondom luchthavens, radar en navigatiebakens, zijn internationaal vastgestelde vliegveiligheidsgebieden van toepassing waar bouwhoogterrestricties kunnen gelden. Deze gebieden zullen met de verwachte vliegprestaties wat betreft veiligheid niet uitbreiden, tenzij de vliegveiligheid in het gedrang is. Het kabinet werkt aan nieuw beleid om meer duidelijkheid te geven over de (on)mogelijkheden over de bouw van windturbines rondom luchthavens. In Nederland is gewerkt aan een nieuw informatieblad windturbineverlichting, waarin de mogelijkheid is opgenomen om aan de hand van radardetectie de verlichting uit te zetten. Hiermee neemt de overlast voor de omwonenden af. Ook wordt de ontwikkeling gevolgd van het Duitse systeem dat de verlichting aan- en uitzet op basis van een transponder.

Cumulatie is het gewogen optellen van geluid uit verschillende bronnen (wegverkeer, railverkeer, industrie, luchtvaart) tot het gecumuleerd geluidniveau. Het gecumuleerde geluidniveau betreft het geluidniveau dat direct invalt op de buitenzijde van gevels/daken van woningen. De cumulatieregels voor geluid zijn een voorbeeld van integrale sturing op het verminderen van negatieve gezondheidseffecten. Deze regels worden onder de Omgevingswet geactualiseerd. Deze actualisatie is nog in uitwerking. Het kabinet streeft niet naar nieuwe (juridische) beperkingen door deze cumulatieregel en is in overleg met de medeoverheden over de uitwerking. Het gecumuleerde geluidniveau moet door het bevoegd gezag (gemeente) worden gebruikt in haar oordeel of het aanvaardbaar is om op een bepaalde locatie nieuwe woningen te realiseren. De rekenregels voor cumulatie staan nu in de Wet geluidhinder en worden overgeheveld naar de Omgevingswet. Bij deze overheveling vindt een actualisatie plaats van de hindercurve (dosis-effect relatie) die wordt gebruikt voor luchtvaart. De andere hindercurves blijven gelijk. Hierdoor gaat luchtvaartgeluid veel zwaarder meewegen in het gecumuleerde geluidniveau. Het gevolg hiervan is dat het gecumuleerde geluidniveau rondom luchthavens met ongeveer 10 dB toeneemt nadat de Omgevingswet van kracht is geworden (1 januari 2022). Grote gebieden rondom Schiphol en RTHA (Rotterdam The Hague Airport) krijgen onder de toekomstige Omgevingswet een slechte kwalificatie. Dit betekent dat het bevoegd gezag, willen zij hier woningbouw toestaan, moeten motiveren waarom gekozen wordt voor woningbouw in een geluidsbelast gebied met de kwalificatie 'zeer slecht'.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 4.4.2 van de Luchtvaartnota is een toelichtende tekst over cumulatieregels voor geluid opgenomen.

In paragraaf 8.2 van de Luchtvaartnota wordt nader ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en de Wet luchtvaart.

5.5 Natuurbescherming en stikstof

Te veel geluid en uitstoot van vervuilende stoffen door vliegtuigen kan de natuurlijke ontwikkeling van planten en dieren verstoren. Het kabinet vindt behoud en herstel van natuurwaarden belangrijk bij het afwegen van toekomstige besluiten over de luchtvaart.

Samenvatting zienswijzen

Bewoners en medeoverheden rond luchthavens maken zich zorgen over de effecten van de luchtvaart op de natuur rond de luchthavens en op grotere afstand. Hoe wordt voorkomen dat stikstofdepositie de natuurwaarden van Natura 2000-gebieden aantast? Genoemd worden onder meer de Oostvaardersplassen, (de weidevogels) in Fryslân, en de natuur rond Zaandam. Volgens een indiener verkeert de Veluwe in deplorabele staat. Zowel bomen als vogels leiden onder de stikstofdepositie. Ook de Natura 2000-gebieden in Zuid-Limburg worden genoemd en het Natura 2000-gebied 'Nieuwkoopse Plassen en de Haeck' vlakbij Schiphol.

Een indiener stelt dat de stikstofuitstoot door luchtvaart niet mag toenemen of zelfs af moet nemen om de natuurkwaliteit te verbeteren, maar ook om ruimte te behouden voor woningbouw.

Naast aantasting van natuurwaarden door stikstofdepositie wordt gewezen op het versturende effect door vliegtuiglawaai. Bovendien zijn natuurgebieden, zoals de Westeinderplassen en de natuur- en

recreatiegebieden in de provincie Utrecht ook economisch van belang als toeristische trekpleister. Door overlast van vliegtuigverkeer neemt de aantrekkelijkheid voor de recreant af. Ditzelfde punt wordt ook gemaakt voor het Limburgse Heuvelland. Toeristen komen voor rust en worden weggejaagd door het vliegtuiglawaai. Een oplossing kan volgens indieners zijn om hoger te vliegen en om vliegen over natuurgebieden te vermijden. Diverse indieners geven aan dat (provinciale) stiltegebieden zo veel als mogelijk gemeden moeten worden door luchtvaart en willen dat dit opgenomen wordt in de Luchtvaartnota.

Ondanks de beperkte bijdrage van de luchtvaart moet ook deze sector haar steentje bijdragen aan de vermindering van de stikstof uitstoot. Indieners wijzen op het vereiste van artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming. Indieners verwijzen naar het plan-MER waarin staat dat nieuwe motoren kunnen leiden tot hogere stikstofuitstoot. Volgens een indiener gaan de adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek nog niet ver genoeg. De indiener is van mening dat met het toepassen van de zogenoemde ADC-procedure de natuur niet is geholpen.

Een indiener wijst op een onderzoek van bureau Waardenburg (2011) waaruit blijkt dat vliegen onder 3.000 voet verstorende effecten kan hebben op de natuur, onder meer voor broedvogels. In de zienswijze wordt hierbij gewezen op de kwetsbaarheid van specifieke habitats en soorten. Ook de stikstofemissie boven 3000 voet leidt tot depositie van stikstof op natuurgebieden en moet mee worden genomen in de berekeningen. Eén indiener vindt dat in de Luchtvaartnota onvoldoende wordt ingegaan op de gevolgen van luchtvaart voor vogels.

Volgens sommige indieners mag de stikstofdiscussie niet leiden tot verder uitstel van het LVB-1. Deze moet zo snel mogelijk worden vastgesteld.

Een indiener geeft aan dat het mogelijk moet zijn om met ondergrondse infrastructuur en slimme ruimtelijke planning Natura 2000-gebieden elkaar te verbinden.

Kabinetsreactie

De Luchtvaartnota heeft een strategisch karakter en is bedoeld om richting te geven aan de beleidsuitvoering. De ontwikkelingsmogelijkheden en randvoorwaarden per luchthaven worden concreet gemaakt in de beleidsuitwerking binnen de randvoorwaarden van de Luchtvaartnota. In het plan-MER is globaal ingegaan op de natuureffecten van verschillende scenario's, passend bij het strategische abstractieniveau van de Luchtvaartnota. Een kwantitatieve MER en passende beoordeling zijn voor de Luchtvaartnota niet mogelijk. Dit betekent dat bij besluitvorming over luchthavens en luchtvaartontwikkelingen alsnog een (project)-MER en een passende beoordeling nodig kunnen zijn. Hierbij dienen de vereisten van de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming vanzelfsprekend als uitgangspunt. De mogelijke effecten op specifieke natuurgebieden, soorten en habitats worden dan doorgerekend. Zowel de effecten van stikstofdepositie als bijvoorbeeld verstoring door vliegtuiggeluid worden beoordeeld.

Het kabinet wil generiek ook stikstofuitstoot boven de 3000 voet in kaart wil brengen. Dat staat in de Luchtvaartnota (paragraaf 5.5).

Het kabinet is met de indieners eens dat vogels meer aandacht moeten krijgen in de Luchtvaartnota.

De effecten van luchtvaartbeleid op de provinciale stiltegebieden worden beoordeeld in de MER'en voor specifieke luchthavens.

Om te zorgen dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast moeten significant negatieve effecten, ook van stikstofdepositie tot 3000 voet, worden uitgesloten. Dit kan op verschillende manieren. Het kan zijn dat effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten. Als dat niet aan de orde is, dan moeten de effecten nader ecologisch beoordeeld worden. Als effecten niet uitgesloten kunnen worden, dan komt mitigatie of compensatie in beeld. Bij mitigatie worden maatregelen genomen die ervoor zorgen dat per saldo geen stikstofdepositie-effect optreedt. Een andere optie is compensatie via een ADC-procedure. De ADC-procedure kan worden toegepast wanneer een activiteit niet op een alternatieve wijze kan worden

uitgevoerd, er dwingende redenen van openbaar belang zijn en voldoende compensatie van de natuurschade komt.

Het is de intentie van het kabinet om het Nieuwe normen en handhavingstelsel zo spoedig mogelijk vast te leggen in het LVB-1. Daarbij geldt dat ook voldaan moet zijn aan de vereisten van de Wet Natuurbescherming.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 2.3.4 van de Luchtvaartnota is een paragraaf toegevoegd waarin staat aangegeven wat het Rijk doet om de kans op aanvaringen tussen vogels en vliegtuigen te verkleinen.

In paragraaf 4.5 van de Luchtvaartnota is de tekst over de kabinetsaanpak van de stikstofproblematiek geactualiseerd. Inhoudelijk heeft dit niet tot wijzigingen geleid ten opzichte van de Ontwerp-Luchtvaartnota.

6 Duurzame luchtvaart

Voor de luchtvaartsector is een ambitieuze klimaataanpak geformuleerd om te zorgen dat in 2050 de klimaatmissies van de burgerluchtvaart drastisch zijn teruggebracht.

6.1 Klimaatopgave/klimaatdoelen

De luchtvaart staat wereldwijd voor de uitdaging om de toenemende uitstoot van broeikasgassen om te buigen in een afname in het kader van het klimaatdoel van Parijs.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners wijzen op de ernst van de klimaatopgave, door bijvoorbeeld te verwijzen naar het ijsverlies op de Noord- en Zuidpool, de droogteproblemen in Nederland of dat in het juni 2020 in Siberië 38 graden Celsius was. Een indiener wijst erop dat in de laatste 15 jaar geen CO₂-reductie door de luchtvaart heeft plaatsgevonden, maar een verdere toename.

Diverse indieners ondersteunen de nationale klimaatdoelen voor luchtvaart. Een indiener vindt dat het kabinet vanwege de klimaatopgave verantwoordelijkheid moet nemen voor de leefomstandigheden in Nederland nu en op termijn, maar ook buiten Nederland, dus in internationaal verband.

Andere indieners vinden de klimaatdoelen uit de Ontwerp-Luchtvaartnota niet ambitieus genoeg, pleiten voor ambitieuzere doelen en vinden dat de luchtvaart veel meer moet doen aan de klimaatopgave. Diverse indieners vinden het belangrijk dat klimaatdoelen in internationaal verband aangescherpt worden om klimaateffecten van luchtvaart terug te dringen.

Diverse indieners denken dat met de voorgestelde klimaatdoelen voor luchtvaart de klimaatdoelstelling van Parijs niet gehaald wordt en dat de CO₂-reductie in andere sectoren door de groei van de wereldwijde luchtvaart teniet zal worden gedaan. Een indiener heeft het beeld dat door de voorgestelde klimaatdoelen voor 2050 en 2070 andere sectoren en burgers vanaf 2050 zullen moeten compenseren voor de luchtvaart en vindt dat onwenselijk. Ook een andere indiener vraagt of het kabinet gecommitted is om de Parijsdoelen (maximaal 1,5-2 graden) te halen en zo ja, te onderkennen dat de emissieruimte die de luchtvaart wordt geboden impliceert dat andere sectoren een extra reductie-inspanning zullen moeten leveren, aan welke sectoren dit zal worden gevraagd en wat de (economische) onderbouwing voor deze

beslissing is. Een indiener vindt het klimaatdoel voor 2070 niet haalbaar, omdat nul emissie zonder 'perpetuum mobile' niet kan.

Diverse indieners leggen de relatie met het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015. Een indiener stelt dat luchtvaart uitgesloten is van het Klimaatakkoord van Parijs. Hij vindt dat vanwege het klimaatakkoord een heroverweging nodig is van de luchtvaartsector wereldwijd en in Nederland in het bijzonder en dat er voor luchtvaart eindelijk serieuze klimaateisen moeten komen. Meerdere indieners vinden dat het klimaatdoel voor de luchtvaart voor 2050 in lijn moet zijn met het doel uit het nationale Klimaatakkoord om de CO₂-uitstoot voor binnenlandse emissies in 2050 met 95% te verlagen ten opzichte van 1990. Hiervoor moet volgens diverse indieners in 2030 de CO₂-uitstoot met 65% zijn gedaald in vergelijking met 1990 en in 2050 met 100%. Een indiener vraagt op welke termijn de klimaatopgave van de luchtvaartsector volgens het kabinet aan zou moeten sluiten bij de doelen van de EU en het nationale klimaatakkoord (als vertaling van het klimaatakkoord van Parijs) om in 2050 zo goed als klimaatneutraal te zijn.

Indieners vragen zich af waarom de luchtvaart zich niet hoeft te houden aan de ambitieuzere doelen uit de Klimaatwet, waar andere vervoersvormen als auto en trein zich wel aan moeten houden.

Een indiener wil de klimaatdoelstellingen niet verder aanscherpen, aangezien de nu voorliggende doelstellingen al uiterst ambitieus zijn en internationaal vooroplopen. Een verdere aanscherping leidt tot onhaalbare doelen. Een indiener stelt voor om bij belangrijke beslissing 4 (luchtvaartsector zo goed als klimaatneutraal in 2050) aan te geven dat dit met inachtneming is van het globale level-playing field. Een indiener vraagt waarom er bij beslissing 4 "zo goed als klimaatneutraal" staat in plaats van zonder meer "klimaatneutraal"?

Een indiener vindt het goed dat er ook een klimaatdoel is voor de grondgebonden activiteiten op luchthavens, maar wijst erop dat die uitstoot beperkt ten opzichte van de totale uitstoot van het vliegverkeer. Een andere indiener vindt dat er geen verschil wordt gemaakt tussen binnenlandse en internationale vluchten en dat de emissie van de general aviation qua hoeveelheid en tijdpad gelijk wordt gesteld aan die van het handelsverkeer.

Diverse indieners pleiten ervoor om niet het niveau van 2005 als ijkjaar te nemen voor de klimaatdoelen voor luchtvaart, maar 1990, net zoals in andere (inter)nationale klimaatafspraken. Indiener pleit ervoor om ook de CO₂-uitstoot boven de 300 meter mee te nemen en ook de uitstoot van overvliegers. Een indiener stelt dat de klimaateffecten van de luchtvaart onderschat worden door slechts een klein gedeelte van de vluchten (onder de 3000 voet of ca. 900 m) mee te rekenen.

Eén indiener is het niet eens met het Akkoord van Parijs, de onderbouwing voor het klimaatbeleid en ontkent dat een toename van de CO₂ in de lucht de belangrijkste oorzaak is van klimaatverandering. Een andere indiener stelt dat volgens het CBS de luchtvaart in Nederland 0,02% van de Nederlandse CO₂-emissies uitstoot en daarmee een verwaarloosbaar percentage, dat geen prioriteit zou moeten hebben.

Een indiener vindt de invulling van 'duurzaamheid' in het hoofdstuk over duurzame luchtvaart te beperkt en stelt dat duurzaamheid ook gaat over andere dimensies zoals betaalbaarheid, veiligheid en klantvriendelijkheid. Ook stelt een indiener dat beperken van NO_x-emissies ook onderdeel uit maakt van duurzaamheid.

Indiener stelt dat de doelstellingen in de Luchtvaartnota strijdig zijn. Enerzijds mogen de Nederlandse luchthavens (waaronder grondoperaties) en het binnenlands vliegverkeer in Nederland geen CO₂ meer uitstoten en anderzijds is de CO₂-uitstoot van uit Nederland vertrekkende vluchten in 2030 gelijk aan 2005, in 2050 minimaal gehalveerd ten opzichte van 2005 en in 2070 nul.

Een indiener vraagt in welke mate CORSIA relevant is voor de nationale CO₂-reductiedoelstelling voor internationale luchtvaart in 2030.



Eén indiener pleit ervoor om voor de doelen absolute cijfers (megatonnen CO₂) te gebruiken, in plaats van vergelijkingen te maken met emissies in het verleden en duidelijk te maken of het gaat om CO₂ of CO₂ + CO₂-equivalenten.

Kabinetsreactie

Uit de zienswijzen blijkt dat de relatie tussen luchtvaart en het Akkoord van Parijs onduidelijk is. Ook de luchtvaartsector moet bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs: de opwarming van de aarde beperken tot ruim beneden de 2 graden Celsius, met een streven naar maximaal 1,5 graad. Binnen de systematiek van het Klimaatakkoord van Parijs wordt via twee sporen uitvoering gegeven aan CO₂-reductie door de luchtvaart:

- 1) reductie door de internationale luchtvaart wordt primair gerealiseerd via de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO);
- 2) reductie door de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden activiteiten wordt nationaal gerealiseerd.

Het nationale Klimaatakkoord richt zich uitsluitend op reductie van binnenlandse CO₂-emissies. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat het kabinet zich – bovenop de mondiale aanpak via ICAO – ook Europees en nationaal inzet voor het verminderen van CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart. Bijvoorbeeld door in te zetten op een bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen en een CO₂-emissieplafond.

De aanpak van binnenlandse luchtvaartemissies draagt bij aan de nationale bijdrage van Nederland via de Europees toegezegde bijdrage aan Parijs. Nederland geeft daar invulling aan via het nationale Klimaatakkoord en de nationale Klimaatwet. Daarbinnen wordt gedifferentieerd tussen sectoren. In mondiaal verband is ieder land zelf verantwoordelijk voor zijn bijdrage aan de doelen van Parijs. De reductiepaden van landen kunnen dus eveneens verschillen. Kortom, er zijn veel communicerende vaten die per saldo moeten uitkomen op het doel van Parijs, gemeten in graden Celsius. De internationale luchtvaart – met een aanpak die primair via ICAO verloopt – is één van die communicerende vaten.

Het kabinet neemt de klimaatopgave heel serieus en heeft het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend. Het kabinet erkent dat de afgelopen decennia dat de CO₂-uitstoot van de uit Nederland vertrekkende luchtvaart door groei van de luchtvaart sterk is toegenomen. Het kabinet vindt dat de luchtvaart wereldwijd voor de uitdaging staat om de toenemende uitstoot van broeikasgassen om te buigen in een afname om bij te dragen aan het halen van het klimaatdoel van Parijs. Daarom stelt het kabinet in de Luchtvaartnota klimaatdoelen voor 2030, 2050 en 2070 en een aanpak om die doelen te halen. Dit gebeurt met inachtneming van de internationale en Europese verplichtingen waaraan Nederland met name in EU en ICAO-verband aan gebonden is.

De klimaatdoelen in de Luchtvaartnota gaan alleen over reductie van CO₂-uitstoot. Zoals in de Luchtvaartnota aangegeven, gaat het kabinet een aanpak uitwerken om op termijn ook de niet-CO₂-emissies een plek te geven in het klimaatbeleid voor de luchtvaart.

In de Luchtvaartnota stelt het kabinet klimaatdoelen vast. Het gaat om de volgende doelen voor de internationale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland:

- De CO₂-uitstoot is in 2030 minimaal gedaald tot het niveau van 2005.
- De CO₂-uitstoot is in 2050 minimaal gehalveerd ten opzichte van 2005.
- De CO₂-uitstoot is in 2070 nul.

Hierbij worden de CO₂-emissies meegenomen van de vanuit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart voor de gehele vlucht op basis van de in Nederland getankte kerosine. Dat geldt dus ook voor de uitstoot boven de 300 of 900 meter zoals indieners noemen. De CO₂-emissies van de aankomende vluchten op Nederlandse luchthavens (die uit een ander land zijn vertrokken) en alle overvliegende vluchten (zonder landing in Nederland) worden niet meegeteld. De achterliggende gedachte daarvan is dat de CO₂-uitstoot van een retourvlucht verdeeld dient te worden over het land van vertrek en het land van aankomst (o.a. om dubbeltelling te voorkomen).

Het kabinet kiest ervoor om de doelen te presenteren als vergelijking met een ijkjaar in het verleden, zoals ook gebruikelijk is in de rest van het klimaatbeleid. Omdat in mondiaal verband voor de internationale luchtvaart het ijkjaar 2005 is, gebruikt het kabinet voor deze doelen ook 2005 als ijkjaar in plaats van 1990.

Van de aan Nederland te relateren CO₂-emissies door luchtvaart is het aandeel van de internationale luchtvaart verreweg het grootst. De emissies van de internationale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland verdienen daarom extra aandacht ten opzichte van de binnenlandse luchtvaartemissies (binnenlands vliegverkeer en grondgebonden luchtvaartactiviteiten), die relatief zeer beperkt zijn. In de Luchtvaartnota staan de volgende doelen voor de binnenlandse luchtvaartemissies:

- In 2030 mogen grondgebonden activiteiten van de burgerluchtvaart geen CO₂ meer uitstoten.
- In 2050 mag de hele binnenlandse burgerluchtvaart geen CO₂ meer uitstoten.

Omdat de verduurzaming van de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden luchtvaartactiviteiten relatief makkelijker is dan de verduurzaming van de internationale luchtvaart, verschillen deze doelen van die voor de internationale luchtvaart.

In het plan-MER van de Luchtvaartnota zijn de effecten onderzocht van uiteenlopende CO₂-reductiedoelen voor de uit Nederland vertrekkende luchtvaart. Mede op basis daarvan kiest het kabinet de huidige klimaatinzet voor de luchtvaart met de in de Luchtvaartnota genoemde klimaatdoelen. Daarmee loopt Nederland mondiaal voorop. Het nationale klimaatdoel voor 2050 (reductie van 50% in 2050 ten opzichte van 2005) lijkt inderdaad op het mondiale doel. Maar Nederland loopt jaren vóór op andere landen door deze reductie volledig binnen de luchtvaartsector zelf te realiseren. Reducties via systemen als het EU ETS en CORSIA dragen weliswaar bij aan het halen van de klimaatdoelstelling van Parijs, maar tellen niet mee voor de door Nederland gehanteerde klimaatdoelen voor de luchtvaart. Door te reduceren binnen de luchtvaartsector zelf wil het kabinet de energietransitie binnen de luchtvaartsector versnellen.

Qua effectiviteit heeft een internationale aanpak voor de luchtvaart voor het kabinet de voorkeur boven een nationale aanpak. Er zijn grenzen aan de mate waarin het verstandig is om nationaal vooruit te lopen op andere landen. Nog meer vooruitlopen kan een negatief effect hebben op de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector en een verslechtering geven van het verbindingennetwerk zonder dat daar echte klimaatwinst op wereldwijd niveau tegenover staat.

Voor het halen van de klimaatdoelstellingen van Parijs zijn wereldwijd ook voor de luchtvaart ambitieuze doelstellingen nodig. Nederland krijgt dit niet alleen voor elkaar. Samen met andere Europese landen zet Nederland zich hier hard voor in binnen ICAO. De Nederlandse ambitie – van het kabinet én de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel – is om met de internationale luchtvaart op termijn aan te sluiten bij de doelen voor binnenlandse emissies van de EU en het nationale Klimaatakkoord (als vertaling van de doelen uit de Overeenkomst van Parijs) om in 2050 zo goed als klimaatneutraal te zijn. Met ‘zo goed als klimaatneutraal’ wordt 95% CO₂-reductie ten opzichte van 1990 bedoeld. Dit is conform de EU-doelstelling voor 2050 voor de binnenlandse emissies. ICAO ontwikkelt momenteel opties voor het vaststellen van een ambitieuze lange termijn reductiedoelstelling voor de internationale luchtvaart. De algemene vergadering van ICAO besluit hierover in 2022.

In het kader van de Luchtvaartnota noch in het plan-MER is onderzoek gedaan naar het mondiale klimaatdoel voor de internationale luchtvaart, waarbij het doel van Parijs gehaald wordt. Het wetenschappelijk klimaatpanel van de VN, het IPCC, brengt regelmatig rapporten uit met de laatste wetenschappelijke kennis over de verhouding tussen de uitstoot van broeikasgassen en de mondiale temperatuurstijging. In het speciale rapport over 1,5 graad van het IPCC staat dat om de temperatuurstijging tot 1,5 graad te beperken, de mondiale uitstoot in 2050 netto nul moet zijn voor alle sectoren, voor 2 graden ligt dit punt rond 2070.

Als de reductie van CO₂ technisch beperkt is of extreem kostbaar, bestaat de mogelijkheid om CO₂-uitstoot te compenseren via de reductie die is behaald in andere sectoren of landen ('off-setting'). Dit maakt onderdeel uit van de mondiale en EU-klimaataanpak voor de luchtvaart. De mogelijkheid om CO₂ te compenseren is van veel factoren afhankelijk, zoals de mate waarin sectoren of landen (een deel van) hun behaalde reductie kunnen verkopen (CO₂-rechten). Bij scherpere reductiepaden kunnen landen en sectoren uiteindelijk minder CO₂-rechten op de markt brengen waarmee andere sectoren of landen hun emissies kunnen compenseren. Het zijn de landen zelf die de ruimte hiervoor kunnen bepalen. Landen kunnen kiezen of zij reductie in bepaalde sectoren willen gebruiken voor het behalen van de eigen reductiedoelstelling, of beschikbaar willen stellen voor compensatie door bijvoorbeeld de doelstelling van de internationale luchtvaart. Maar dit is mede afhankelijk van hun nationale doelstelling.

De CO₂-uitstoot van de luchtvaart kan op verschillende manieren in perspectief worden geplaatst. Bijvoorbeeld als aandeel van de uitstoot van alle sectoren die vallen onder het EU ETS (exclusief andere sectoren). Of de uitstoot van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen ten opzichte van andere Nederlandse bedrijven (exclusief particulieren en buitenlandse bedrijven die in Nederland uitstoten). Dit geeft echter geen volledig beeld. Binnen de systematiek van Parijs ligt het sowieso niet voor de hand om de binnenlandse CO₂-uitstoot van één land te vergelijken met de uitstoot van de internationale luchtvaart. Op mondiaal niveau is het aandeel van de luchtvaart 2-3% van de door de mens veroorzaakte CO₂-uitstoot.

In de Luchtvaartnota gaat het bij de term 'duurzame luchtvaart' inderdaad primair om verminderen van de CO₂-uitstoot van de luchtvaart om klimaatverandering tegen te gaan. De andere dimensies van duurzaamheid komen terug in de andere publieke belangen: veilige luchtvaart, goed verbinden, een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

6.2 Internationale aanpak en inzet

De reductie van CO₂-uitstoot door de internationale luchtvaart vereist een internationale aanpak. In Europa en ICAO werkt Nederland samen met ander landen aan internationale maatregelen.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden dat het kabinet in internationaal verband moet werken aan het terugdringen van de negatieve klimaateffecten van de luchtvaart. Zij pleiten voor een actieve internationale samenwerking hiervoor. Een indiener wijst op de Franse en Duitse maatregelen om hun luchtvaartindustrie te redden en tevens een versnelling in de duurzame luchtvaart te realiseren. Een indiener vindt dat aansluiten bij landen met sterke, duurzame luchtvaartambities essentieel is om de klimaatambities in de Luchtvaartnota te kunnen realiseren.

Enkele indieners stellen dat CORSIA te kort schiet om de klimaatdoelen van Parijs te halen, te vrijblijvend is en zodanig is ingericht dat de mondiale luchtvaart elk jaar met 4 tot 5 procent kan blijven groeien. Ook hebben indieners twijfels over de effectiviteit van de CO₂-compensatieprojecten in ontwikkelingslanden. Een indiener stelt dat het EU-ETS, ondanks gebreken, effectiever is dan CORSIA. Hij vindt dat het kabinet krachtig positie moet kiezen voor het EU-ETS. De indiener denkt ook dat EU-ETS en CORSIA niet te combineren zijn. Verreweg de meeste vluchten vanaf Schiphol zijn binnen de EU. Daarom pleiten indieners voor versterking van het EU-ETS-systeem door een eind te maken aan gratis emissies, ook voor vluchten naar buiten EU in EU-ETS. Een indiener wil dat het kabinet draagvlak creëert in Europa om CORSIA niet in te voeren ten koste van een goed werkend EU-ETS.

Een indiener meent dat er een, door Nederland gesteund, besluit van ICAO is om de wereldwijde CO₂ doelstellingen te versoepelen, vanwege de bereidheid van de vliegtuigbouwers om te investeren in vernieuwing. De indiener vraagt naar het effect daarvan op de nationale klimaatdoelen.

Volgens een indiener moet het kabinet zich inzetten om tot samenhangende uitstootplafonds en reductiedoelen voor landen, de luchtvaart en de scheepvaart te komen. Nederland, inclusief de eigen lucht- en scheepvaartsector, moet hier zelf het goede voorbeeld in te geven. Een andere indiener wil de luchtvaartemissies in de nationaal vastgestelde bijdrage (Nationally Determined Contribution) van alle landen bij de Verenigde Naties opnemen voor het behalen van de Parijs- doelen.

Diverse indieners willen dat Nederland zich op Europees vlak stevig blijft inspannen voor een bijmengverplichting voor duurzame vliegtuigbrandstoffen op alle EU-luchthavens. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan een absolute afname van CO₂-emissie en tegelijkertijd een gelijk speelveld gecreëerd.

In de zienswijzen wordt een aantal aanvullende maatregelen/acties genoemd, waar Nederland in Europees verband voor moet pleiten:

- Invoering van Europees klimaatbeleid voor de luchtvaart, zodat Europa de Parijs-doelen in 2030 en 2050 kan halen. Nederland moet ook pleiten voor doorvertaling daarvan in de nationale doelen van de Europese lidstaten;
- Invoering van een geleidelijk afnemend CO₂-plafond voor alle EU-luchthavens, gebaseerd op de gebunkerde kerosine;
- Invoering van Europese milieunormen voor alle vliegtuigen die gebruikmaken van EU- luchthavens;
- Een Europees signaal naar ICAO voor verbetering en aanscherping van CORSIA en het mogelijk maken van mondiale invoering van kerosinebelasting;
- Versnelde invoering van een Single European Sky om de efficiency van vliegen te verbeteren;
- Initieer een kopgroep met Noordwest-Europese landen voor de invoering van kerosinebelasting op korte termijn. Stel bilaterale verdragen op tussen deze landen waarin kerosinebelasting wordt geregeld;
- Ondersteun een EU-brede invoering van accijns en btw op luchtvaart binnen de EU, en met landen buiten de Europa op onderlinge intercontinentale vluchten.

Een indiener vraagt waarom Nederland ingestemd heeft met een wijziging van CORSIA, dat het jaar 2020 niet meegenomen wordt als basisjaar. Is dat geen gemiste kans?

Enkele indieners willen een belasting die internationaal of Europees geldt. Zij vragen hoe het Rijk vorm geeft aan een internationale of Europese aanpak, of een aanpak met omliggende landen.

Kabinetsreactie

Via een Europese kopgroep maakt het kabinet zich sterk voor ambitieus Europees klimaatbeleid voor de luchtvaart. Zo heeft het kabinet tijdens de Transportraad van 4 juni jl. samen met een aantal andere ambitieuze lidstaten (o.a. Frankrijk, Spanje en Duitsland) gepleit om ondanks COVID-19 vast te houden aan ambitieus klimaatbeleid en te werken aan een duurzaam herstel van de luchtvaartsector. Ook roepen de kopgroeplanden de Commissie op om te komen met een juridisch bindend voorstel voor een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen. Verder moedigen zij de Commissie aan om te investeren in synthetische kerosine en in innovaties zoals hybride elektrisch vliegen.

Nederland zet zich in ICAO in voor een effectief en betrouwbaar CORSIA. Een van de aspecten daarbij is referentie-emissieniveau ten opzichte waarvan de groei in emissies wordt berekend, die moet worden gecompenseerd. Dit niveau is gedefinieerd als het gemiddelde van de emissies van de jaren 2019 en 2020. Op 1 januari 2021 begint de eerste compensatieperiode (de zogeheten pilotfase). Als gevolg van de maatregelen die in verband met COVID-19 zijn genomen is de luchtvaart in 2020 bijna tot stilstand gekomen. Onduidelijk is of en met welke snelheid sprake zal zijn van herstel. In dat licht heeft de Raad van de ICAO begin juli besloten om voor CORSIA de referentie-emissie tijdelijk vast te stellen op het emissieniveau van het jaar 2019 en in 2022 te evalueren of sprake van aanpassing moet zijn. Op 1 januari 2024 eindigt de werking van de huidige ETS-richtlijn voor de luchtvaart. De komende jaren zal de EU gaan bepalen op welke wijze CORSIA en het EU ETS van toepassing zullen zijn op de (Europese) luchtvaart. Hiertoe zal de Europese Commissie naar verwachting dit najaar een voorstel doen.

Mede in het licht van de Europese Green Deal zal het verlagen van het percentage gratis emissierechten voor de luchtvaart van die discussie onderdeel uitmaken. Het Kabinet staat positief tegenover het afbouwen van gratis rechten en vraagt de Europese Commissie om een tijdige algehele evaluatie van het EU ETS, waarbij alle elementen van het EU ETS luchtvaart, waaronder de afbouw van gratis rechten, integraal afgewogen worden. De besluitvorming na het doorlopen van het Europese proces zal naar verwachting pas na aantreden van een volgend kabinet plaatsvinden.

De kwaliteit van off sets (rechten of certificaten voor CO₂-compensatie) beschouwt het kabinet als een essentieel element voor de effectiviteit van CORSIA. Deze kwaliteit is minstens zo belangrijk voor een luchtvaartmaatschappij die investeert door het aankopen van die off sets. Daarom zijn strenge eisen geformuleerd waaraan programma's en projecten moeten voldoen die off sets willen aanbieden op de koolstofmarkt. De controle daarop is ondergebracht bij een speciale technische commissie binnen ICAO, die daarover de Raad van ICAO adviseert en programma's en projecten afkeurt die niet aan de eisen voldoen. Daarnaast zal ook via een registratie en verificatie systeem de administratie van de gerapporteerde CO₂-emissies en de compensatie nauwkeurig worden gecontroleerd, zodat het risico op fraude en dubbel telling zo laag mogelijk is.

CO₂-beprijzing voor de luchtvaart verloopt thans primair via systemen als CORSIA (mondiaal) en het EU ETS. De Nederlandse inbreng binnen ICAO verloopt via Europese afstemming, waarbij Europese landen gezamenlijk optrekken om extra invloed te hebben. Dit betekent dat voor agendering van luchtvaartbelastingen op mondiaal niveau een tussenstap op Europees niveau noodzakelijk is. De staatssecretaris van Financiën zet in voor Europese agendering, conform het Regeerakkoord. In de EU Green Deal mededeling van 11 december 2019 heeft de Europese Commissie aangegeven zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen te gaan buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

6.3 Nationale aanpak

Nederland zet zich ook nationaal in voor het verminderen van CO₂-uitstoot door de luchtvaart.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners steunen de aanpak om in te zetten op duurzame brandstoffen en elektrisch vliegen. Verschillende indieners zien ook kansen om Nederland te profileren als voorloper op het gebied van de duurzame luchtvaart.

In de Luchtvaartnota staan drie sporen om verduurzaming van de luchtvaart te bereiken. Een indiener vraagt naar de afzonderlijke bijdrage van elk van de drie.

Een indiener vraagt hoe de klimaatdoelen voor internationale luchtvaart in 2030, 2050 en 2070 gerealiseerd zijn en hoe de grondoperaties op de luchthavens volledig klimaatneutraal zijn in 2030.

Een indiener vindt aanpak van het kabinet onvoldoende om klimaatverandering tegen te gaan. Een andere stelt dat door de groei van de luchtvaart de emissiereductie als gevolg van zuinigere vliegtuigen binnen 3,5 jaar teniet wordt gedaan. Ook wijst hij erop dat de oude vliegtuigen verkocht worden aan derdewereldlanden en zo alsnog bijdragen aan de mondiale CO₂-uitstoot.

Verschillende indieners stellen dat perspectief op gematigde groei voor de luchtvaartsector cruciaal is om te blijven investeren in innovatie en duurzaamheid en om daarmee tegemoet te komen aan de ambities van het kabinet op het gebied van klimaat.

Diverse indieners stellen dat de voorgestelde technologische oplossingen (bijmengen duurzame brandstoffen, elektrisch vliegen) geen haalbare of realistische oplossingen zijn om de CO₂-uitstoot op korte termijn ingrijpend te verminderen. Zij zien het aantal vliegbewegingen drastisch verminderen als enige oplossing om tot duurzame luchtvaart te komen. Al dan niet in afwachting van een technologische oplossing. Een indiener vindt het gek dat minder vliegen als optie om CO₂ te reduceren niet zelfstandig genoemd wordt. Indieners hebben diverse ideeën voor maatregelen om te krimpen:

- Alle “niet-noodzakelijke” vluchten (bijv. vakantievluchten) rantsoeneren en in een termijn van circa 5 jaar schrappen.
- Een plafond van 400.000 vliegbewegingen om zo een CO₂-reductie van 95% t.o.v. 1990 te realiseren.
- Ontmoediging van gebruik van luchtvaart voor activiteiten van beperkt maatschappelijk belang en/of waar alternatieven ruim voor handen zijn (zoals vakantievluchten).
- Op dringende noodzaak of een familiebezoekje na geen vliegpreis meer boeken en de economische gevolgen ondergeschikt te maken.
- Gedragsverandering door het verminderen van reclame door vliegtuigmaatschappijen voor stedentripjes.
- Ontwikkelen van een systeem van individuele luchtvaartquota, waarbij elke burger een beperkt aantal vluchten of vliegkilometers per tijdseenheid mag maken. Al dan niet met de mogelijkheid om het quotum voor meerdere jaren tegelijk op te nemen.
- Het laten krimpen van Schiphol. Daarom moet het Rijk investeren in echt groene alternatieven zoals fietsinfrastructuur, (internationale) treinverbindingen en bosuitbreidingen.

Velen vinden dat voor korte afstanden de auto en trein betere alternatieven zijn dan het elektrisch vliegtuig. Diverse indieners pleiten ervoor om luchtvaart te verbieden of beperken op afstanden tot ca. 700 à 1000 km of op bestemmingen die in minder dan drie uur met de trein kunnen worden bereikt, omdat dat klimaatwinst oplevert. Een indiener mist de koppeling tussen overname van korte vluchten door grondvervoer (treinen en elektrische snelbussen) en de voorwaarde dat de vervangen slots niet hergebruikt worden voor nieuwe, langere vluchten.

Eén indiener denkt dat voor verduurzaming vliegtuigen op bijvoorbeeld groene waterstof nodig zijn. Hij vindt Nederland veel meer moet investeren in de versnelde ontwikkeling van groene waterstof en andere energiebronnen.

Een indiener stelt dat transferpassagiers/overstappers op Schiphol twee keer vervuilen, bij aankomst en vertrek, maar minder betalen dan passagiers die gelijk vanaf Schiphol vliegen. Hij pleit ervoor dat er in andere landen overgestapt wordt.

Een indiener stelt dat het kabinet te hoge verwachtingen heeft van technologische innovatie en denkt dat technologie op korte en lange termijn onvoldoende resultaten zal opleveren op de schaal waarop deze nodig is om te voldoen aan klimaatafspraken. Bovendien zijn er op de lange termijn nog zeer veel onzekerheden. Op basis van het plan-MER kan voor de periode na 2030 geen zekere uitspraak worden gedaan in de Luchtvaartnota vindt een indiener. Hij wijst op de onzekerheden over bijvoorbeeld de inzet van duurzame brandstoffen en de afhankelijkheid van bijmenging duurzame brandstoffen om de klimaatdoelen te halen. Ook stelt een indiener vraagtekens bij de uitspraak in de Ontwerp-Luchtvaartnota: *“Uit de plan-MER blijkt dat het uitvoeren van de afspraken uit het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart een haalbare lijn is. In een optimistisch scenario biedt dit ruimte voor gematigde groei van de luchtvaart”*.

Ook vraagt een indiener zich af hoe het streefaantal van 780.000 vluchten op Schiphol in 2050 als haalbare optie zich rijmt met de Nederlandse klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart.

Een indiener doet het verzoek om de klimateffecten te onderzoeken van diverse groei- én krimp-scenario's voor de luchtvaart in Nederland, inclusief én exclusief de mogelijke effecten van mogelijke innovaties die de uitstoot van CO₂ beperken. Ook wil de indiener een uitgewerkt ontwikkelingsalternatief voor de Nederlandse luchtvaart in het Plan-MER zien, waarin de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs volledig zijn overgenomen.

Een indiener vraagt naar de passage in de Luchtvaartnota dat de sector aan de slag is gegaan met verduurzaming en de eerste concrete effecten al zichtbaar zijn. Om welke concrete initiatieven gaat het? En welke concrete resultaten levert dat op dit moment dan al op? Bijvoorbeeld bij het gebruik van biokerosine, mocht dit onderdeel zijn van het antwoord, om welk percentage van de totale hoeveelheid brandstof gaat het dan?

Indiener is bang dat dat, door koppeling van klimaatdoelen aan getankte fossiele brandstof, de prikkel voor luchtvaartmaatschappijen ontstaat om hun brandstof elders te tanken en 'tankering fuel' toe te passen. Waarbij ze op de heenweg al de goedkopere brandstof meenemen voor de terugweg. Zeker bij handelsverkeer, waar de marges klein zijn, is de prijs van brandstof een bepalende factor. Als dit gebeurt, zou dit de Nederlandse statistieken verfraaien omdat er minder brandstof getankt in wordt Nederland. In werkelijkheid is dit natuurlijk slechter voor de totale CO₂ (en andere) uitstoot, want er wordt door het meenemen van die extra brandstof meer brandstof verbruikt.

Een indiener wijst erop dat door het verbeteren van daal- en klimprofielen, brandstofverbruik kan verminderen en daarmee de CO₂-uitstoot. De indiener noemt als 'relatieve quick win' om vluchten boven Nederland efficiënter te laten plaatsvinden, zonder vectoring en zonder de vele baanwisselingen. Dit is een operationele aanpassing die op instigatie van de overheid gerealiseerd kan worden en waarbij milieuwinst geboekt wordt.

Een indiener vindt dat de reissector, een belangrijk rol kan spelen in het aanbieden van reizen dicht bij huis en met schone alternatieven als trein, bus en elektrische auto. Zij kunnen een aantrekkelijk vakantie-aanbod in Europa ontwikkelen. De indiener vindt dat de consument eerlijk geïnformeerd moet worden over de impact van reizen op klimaat en leefomgeving. De overheid moet actief maatschappelijke steun vergroten voor (de acties uit) deze visie. Daarbij hoort het ontwikkelen van een publiekscampagne om mensen inzicht te geven in de impact van reizen en om inspiratie en handelingsperspectief te bieden voor duurzaam reizen. Ook moet er een strategie komen voor zakelijk reizen, die is gericht op gefaseerde afbouw van vliegreizen. Begin bijvoorbeeld met het vermijden van vluchten tussen internationale



© Groningen Airport Eelde

vestigingen, korte vluchten waarvoor de trein een prima alternatief is, reizen met meerdere personen en de mogelijkheid om businessclass te reizen. En ontwikkel en voer een communicatiecampagne om draagvlak te creëren bij medewerkers, maar ook bij relaties, over waarom internationale face-to-face meetings vervangen worden door bijvoorbeeld virtuele meetings, of op een andere manier worden ingevuld.

Indiener vindt dat bij de onderbouwing van de beleidskeuzes in de Luchtvaartnota rekening gehouden moet worden met te verwachten beperkingen voor de luchtvaart in de omliggende landen.

Een indiener vraagt of het kabinet streeft naar een gelijk speelveld tussen luchtvaart en andere modaliteiten. Met welke maatregelen wordt dat dan gerealiseerd? Indiener noemt hierbij gelijke emissiereductie-eisen, gelijke behandeling wat betreft belastingen en accijnzen en toepassing van geschikte CO₂-equivalentie-factoren voor de verschillende emissies.

Een transitie naar een circulaire luchthaven kan volgens een indiener in de internationale luchtvaart sterk onderscheidend werken en dus een concurrentievoordeel geven. Nieuwe businessmodellen op circulariteit gestoeld, genereren waarde. Deze waarde kan Nederland als kennisland exporteren en exploiteren.

Enkele indieners stellen dat voor het realiseren van de klimaatambities en uitvoeren van het Akkoord Duurzame Luchtvaart wil extra middelen nodig zijn om de sector in staat te stellen om de bestaande concurrentiepositie te behouden.

In de Luchtvaartnota ligt een te sterke focus op de operators en luchthavens ligt, volgens een indiener. De rol van het luchtvaartcluster, bestaande uit de maakindustrie, MRO, kennisinstellingen, MKB en startups, wordt slechts ten dele erkend. Zonder de verduurzaming in de maak- en onderhoudssector worden de doelen alleen op beperkt (operationeel) niveau gehaald.

Een indiener stelt dat het aantrekkelijk maken van alternatieven vooral kan worden gerealiseerd door positieve stimulering van de alternatieven.

Een indiener verzoekt om de (economische) effecten kwantitatief te onderzoeken van de mogelijkheid dat de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart op termijn aan landen wordt toegerekend.

Kabinetsreactie

Veel indieners doen suggesties voor maatregelen om het klimaatbeleid voor de luchtvaart te versterken. Het kabinet dankt de indieners daarvoor.

In de Luchtvaartnota staan de klimaatdoelen voor de luchtvaart en de belangrijkste klimaatinstrumenten- en maatregelen waar het kabinet voor gekozen heeft. De partijen van de Duurzame Luchtvaarttafel gaan de afspraken concreet uitwerken via zes actieprogramma's. Het actieprogramma voor hybride elektrisch vliegen (AHEV) is op 5 maart 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden, de andere actieprogramma's zullen de komende tijd volgen.

Binnen de Duurzame Luchtvaarttafel wordt via werkgroepen en actieprogramma's gewerkt aan de verdere uitwerking van de doelen en instrumenten om CO₂ te reduceren. Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het akkoord is de bekostiging van de activiteiten om de realisatie van de klimaatdoelen zeker te stellen en waar mogelijk te versnellen. Over specifieke bedragen en financieringsmechanismen besluit het kabinet op basis van de uitgewerkte actieprogramma's. Naast de inzet van bestaande instrumenten worden ook nieuwe overwogen om de ambities van het publiek-private samenwerkingsverband te kunnen ondersteunen. Hierbij kan de overheid knelpunten in de wet- en regelgeving wegnemen, nieuwe markten helpen creëren, goede informatie geven en zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden (zowel nationaal, op Europees en op internationaal niveau). Het huidige kabinet zal de aanloopkosten voor de uitvoering van het Akkoord Duurzame Luchtvaart dekken. Toekomstige kabinetten moeten besluiten over verdere investeringen.

De drie sporen om tot een verduurzaming van de luchtvaart te komen hebben een voorkeursvolgorde. Gewenst is een inzet op de meest directe en effectieve klimaatinstrumenten, waarvan de kosten voor sectorpartijen zo veel mogelijk bijdragen aan daadwerkelijke reductie van de CO₂-uitstoot binnen de luchtvaartsector zelf (spoor 1: duurzamer vliegen).

De gekozen klimaatinstrumenten moeten bijdragen aan een versnelling van de energietransitie van de luchtvaart, opgeschaald kunnen worden binnen én buiten Nederland (voor extra effect) en bijdragen aan het verdienvermogen van bedrijven binnen een duurzame economie. Het meest voor de hand ligt daarom een inzet die primair is gericht op onderzoek naar en inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen (bio en synthetisch) en technologische innovaties (zoals hybride elektrische aandrijving en lichtere materialen). Deze toepassingen zijn het meest effectief en kansrijk voor het halen van de klimaatdoelen voor de luchtvaart op de korte én langere termijn.

Het compenseren van CO₂-uitstoot via reducties uit internationale systemen als het EU ETS en CORSIA leidt tot een directe CO₂-reductie buiten de luchtvaartsector (spoor 2: compenseren). Deze reductie telt niet mee voor het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen voor de luchtvaart. Maar voor het klimaat telt het wel.

De effecten van maatregelen onder het derde spoor (alternatieven voor vliegen) zijn sterk afhankelijk van andere factoren en hierdoor zijn de effecten indirect en minder zeker. Deze maatregelen dragen bovendien niet bij aan de energietransitie van de luchtvaart, kunnen veelal mondiaal lastig of niet worden opgeschaald en dragen niet bij aan het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven in een duurzame economie.

Met de borging van klimaatdoelen via de mogelijke introductie van een CO₂-emissieplafond voor 2030 en 2050 wordt het halen van de gestelde doelen leidend. Het kabinet zal die doelen binnen de luchtvaartsector zelf realiseren via de meest effectieve en kostenefficiënte instrumenten. Daarom wordt vooral ingezet op de toepassing van duurzame luchtvaartbrandstoffen en op technologische innovaties, zoals hybride elektrisch vliegen. Indien de gezamenlijke aanpak met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel onvoldoende effect zou hebben, zal het klimaatbeleid worden heroverwogen om binnen het CO₂-plafond te blijven. Dit kan door beleid te intensiveren en door naar alternatieven te kijken zoals minder ver of minder vaak vliegen ten opzichte van het verwachte groeipad.

Het kabinet is het eens met indieners dat onzeker is in welk tempo en op welke schaal duurzame brandstoffen en nieuwe vliegtuigontwerpen en aandrijvingen leiden tot minder CO₂-uitstoot. Dat blijkt ook uit diverse rapporten, zoals het RHDHV-rapport Emissiereductiepotentieel in de Nederlandse luchtvaart, de verkenning van Blueconomy, het plan-MER Luchtvaartnota en het PBL-rapport Parijsakkoord en luchtvaart. Ook is de kans reëel dat tussen nu en 2050 zowel mondiaal als in omringende landen klimaatdoelen en –maatregelen ambitieuzer worden. De mate waarin en het moment waarop kan het kabinet niet voorspellen. Gezien de vele onzekere ontwikkelingen kiest het kabinet voor een adaptieve aanpak. Regelmatig wordt bekeken of we op schema liggen voor het halen van deze doelen en of het nodig is het beleid bij te stellen.

Voor elk van de vier hoekpunten in het plan-MER is een indicatieve doorrekening gemaakt van de capaciteit van de verschillende luchthavens in Nederland in dat scenario. Hieronder liggen aannames over het tempo van innovaties, de capaciteit van landingsbanen, en het schoner en stiller worden van vliegtuigen. Op basis van de aannames schat het consortium in dat tot 2030 de klimaatdoelstellingen uit de Luchtvaartnota het meest beperkend zijn voor de capaciteit. Bij de aanname van 14% bijmenging van duurzame brandstoffen (zoals voorgenomen in de Luchtvaartnota) is een groei mogelijk van 1 tot 1,5% per jaar (van ca. 565.000 vluchten in basisjaar 2018 naar 650.000 vluchten in totaal voor Nederland in 2030). Het klimaatdoel voor luchtvaart voor 2030 (CO₂-reductie tot niveau van 2005) kan dan nog steeds gerealiseerd worden. Lukt het de om bijvoorbeeld maar 7% bij te mengen, dan zijn er volgens het plan-MER naar verwachting zo'n 38.000 vluchten minder beschikbaar binnen de voorgenomen klimaatdoelstelling voor 2030.

Het kabinet beschouwt het hoekpunt 'Normeren' als een krimpscenario. Het hoekpunt 'Normeren' gaat ervanuit dat Nederland voor de internationale luchtvaart vanuit Nederland de doelstellingen van het Parijsakkoord haalt, ongeacht wat andere landen in de wereld doen. Uit het plan-MER blijkt dat dit forse gevolgen zou hebben voor het verbindingennetwerk en de economische concurrentiekracht van Nederland met een krimpende luchtvaartsector tot gevolg. De verwachting is dat een groot aantal vluchten dan via het buitenland zal worden afgewikkeld, waardoor het netto-klimaatteffect niet verbetert.

Het kabinet kiest voor een bijmengverplichting in plaats van brandstofaccijns. Beide kunnen via een kostenverhoging indirect kunnen bijdragen aan de reductie van CO₂-uitstoot. De omvang van dit effect is in de basis gelijk. Een bijmengverplichting heeft echter een dubbele werking. Een aanvullend effect treedt immers door de vervanging van fossiele brandstof door duurzame brandstof. Het kabinet zet voor het halen van klimaatdoelen in op instrumenten met deze dubbele werking.

Voor de effectiviteit van substitutie door de trein speelt de schaarste aan luchthavencapaciteit een belangrijke rol. Als een vliegverbinding komt te vervallen in verband met substitutie door de trein, zal de vrijgekomen capaciteit in een situatie van schaarste worden ingezet voor vluchten naar een andere bestemming. De vervangende vlucht zal veelal een verder gelegen bestemming hebben. Substitutie is immers vooral op relatief korte afstanden mogelijk. Een verschuiving van een korte afstandsvlucht naar een langere afstandsvlucht leidt daardoor tot meer CO₂-uitstoot. In plaats van één vlucht op relatief korte afstand, wordt deze vervangen door een treinreis én een vlucht naar een verder gelegen bestemming. Op de luchthavens van veel Europese steden die relevant zijn voor eventuele substitutie was – tot de uitbraak van COVID-19 – sprake van schaarse luchthavencapaciteit.

Het kabinet zet in op een goede bereikbaarheid van Nederland over land, over water en door de lucht. De mate waarin sprake is van een gelijk speelveld tussen modaliteiten is moeilijk te bepalen. Ze kennen immers zeer uiteenlopende eigenschappen zoals infrastructuur, voertuigen, aantallen passagiers, bestemmingen etc. Als het gaat om CO₂-uitstoot vallen binnenlandse emissies bovendien onder een andere werkwijze dan internationale emissies zoals van de luchtvaart. Op het gebied van kosten is een vergelijking wel mogelijk. In het rapport De prijs van een vliegreis heeft CE Delft de maatschappelijke kosten (voor infrastructuur en externe effecten) vergeleken met de geldende belastingen en heffingen voor voorbeeldreizen met de auto, de bus, de trein en het vliegtuig. Hieruit blijkt dat bij gelijke bestemmingen de kosten van de luchtvaart meer zijn geïnternaliseerd dan die van de trein en de bus.

Voor een strategie die is gericht op gefaseerde afbouw van zakelijke vliegvluchten op de korte afstanden wijst het kabinet op initiatieven van de Anders Reizen coalitie. Dit is een samenwerking van een groot aantal werkgevers in Nederland die samenwerken aan verduurzaming van hun organisatie, onder andere door het vlieggedrag te verduurzamen.

Over duurzamer vliegen en duurzamer reizen in het algemeen en voor informatie aan de consument over impact van reizen is al de nodige informatie beschikbaar via bijvoorbeeld de onafhankelijke voorlichtingsorganisatie Milieu Centraal. Vanuit de Duurzame Luchtvaarttafel wordt gewerkt aan het opstellen van een actieprogramma Bewustwording en gedragsverandering.

Transferpassagiers maken vanuit het perspectief van het klimaat een suboptimale reis. Ze hebben een extra start en landing en wijken veelal sterker af van de 'ideale' lijn dan het geval zou zijn met een rechtstreekse vlucht. Er zijn echter meer perspectieven dan alleen klimaat. De goede bereikbaarheid van Nederland – en het economische voordeel dat Nederland heeft van het huidige uitgebreide bestemmingsnetwerk – is ook in belangrijke mate afhankelijk van transferpassagiers. De relatief grote hoeveelheid luchtvaart in Nederland leidt tot een relatief grote klimaatopgave. Mede om die reden vervult Nederland internationaal een voortrekkersrol op het gebied van klimaat. Niet met als doel om minder te vliegen, maar met als doel om het vliegen duurzamer te maken via een energietransitie binnen de luchtvaartsector. Dit moet ertoe leiden dat niet alleen de CO₂-uitstoot afneemt van de vluchten van en naar Nederland, maar uiteindelijk van de totale mondiale luchtvaart.

Luchtvaartmaatschappijen tanken soms meer brandstof dan nodig is voor een vlucht, omdat de brandstof op de ene luchthaven goedkoper is dan op de andere. Dit fenomeen noemt men 'tankering'. Luchtvaartmaatschappijen doen dit in die mate dat het prijsvoordeel van het tanken opweegt tegen het nadeel van het hogere brandstofverbruik als gevolg van extra gewicht aan boord. Bij het voeren van (klimaat)beleid bekijkt het kabinet zorgvuldig in welke mate maatregelen leiden tot uitwijkgedrag. Hoe met *tankering* om te gaan in de statistieken is een vraag die aandacht krijgt in het actieprogramma Doelen en Monitoring van de Duurzame Luchtvaarttafel.

Een indiener verzoekt om de (economische) effecten kwantitatief te onderzoeken van de mogelijkheid dat de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart op termijn aan landen wordt toegerekend. Toerekening aan landen zou betekenen dat de CO₂-uitstoot van de luchtvaart moet worden opgeteld bij het totale nationale CO₂-budget van Nederland. In dat geval zou luchtvaart een groot beslag leggen op het budget met mogelijke grote gevolgen voor de luchtvaart dan wel voor andere sectoren. Hoe hiermee zou worden omgegaan, is een politieke keuze. Effecten kunnen pas worden onderzocht indien ook bekend is welke maatregelen een (toekomstig) kabinet zou nemen.

Het aanpassen van de wijze van afhandeling van vliegverkeer is onderdeel van het programma Luchtruimherziening. Daarin wordt gezocht naar een afhandelingswijze met bijbehorende luchtruimindeling voor het Nederlandse luchtruim waardoor een zo groot mogelijk percentage van de vluchten duurzaam kan worden uitgevoerd, ofwel met zo min mogelijk impact op de omgeving (CO₂, geluid, NO_x, (ultra) fijnstof). Daarbij hoort het toepassen van concepten als continue klim- en daalprofielen en vaste naderingsroutes.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota is in paragraaf 5.2.1 onder Focus in de maatregelen de voorkeursvolgorde van de drie sporen om tot een verduurzaming van de luchtvaart te komen nader toegelicht.

6.3.1 Akkoord Duurzame Luchtvaart en Duurzame Luchtvaarttafel

De partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel sloten in maart 2019 het Ontwerp-Akkoord Duurzame Luchtvaart.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vindt dat het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart geen harde afspraken bevat. Er staan volgens de indiener vooral intenties in, die bovendien vrijblijvend zijn geformuleerd. De indiener vraagt

zich hoe de sector en de overheid tot de gewenste resultaten zullen komen en welke harde afspraken er zijn.

Kabinetsreactie

In het Akkoord Duurzame Luchtvaart hebben de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel afspraken gemaakt over het verduurzamen van de Nederlandse luchtvaart. Het kabinet besluit om het Akkoord in de Luchtvaartnota vast te stellen. Verder kiest het kabinet ervoor de doelen hard te maken door deze (juridisch) te borgen. Hiertoe wordt voor de internationale luchtvaart een CO₂-plafond uitgewerkt. Onder de Duurzame Luchtvaarttafel wordt nu onder andere gewerkt aan de uitvoering van het Akkoord, door het opzetten en uitvoeren van actieprogramma's. Het reeds gepubliceerde actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen is hier een voorbeeld van. Het kabinet vindt het belangrijk om nu vooral te borgen en uit te voeren wat met de partijen is afgesproken in het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door in te zetten op een bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (zie 6.3.4) en het borgen van de klimaatdoelen via een CO₂-emissieplafond (zie 6.3.2).

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

6.3.2 Borgen klimaatdoelen/CO₂-grenswaarden luchthavens

Het borgen van de klimaatdoelen moet zekerheid bieden over het halen van die doelen. Daarvoor wordt een pakket maatregelen en instrumenten uitgewerkt, waaronder een CO₂-plafond.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners zetten vraagtekens bij de hardheid van de klimaatdoelen en afspraken uit de Ontwerp-Luchtvaartnota en vragen op welke manier deze afgedwongen zullen worden en welke maatregelen er komen als de sector niet de afgesproken resultaten haalt.

Enkele indieners pleiten voor een jaarlijks dalend CO₂-plafond om de klimaatdoelen te halen.

Diverse indieners pleiten voor handhaafbare normen voor CO₂-emissies in de luchtvaartsector. Een indiener vindt dat luchthavens moeten afspraken maken over reductie van CO₂ en dat de Rijksoverheid bij het toekomstige luchthavenbesluiten hier nadrukkelijk op moet sturen te sturen.

Een indiener wijst op de passage: *“Het kabinet borgt zoveel als mogelijk het halen van de CO₂-reductiedoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart voor de internationale luchtvaart vanuit Nederland”* en vindt dat de woorden *“zoveel als mogelijk”* de borging ontkrachten.

Een indiener vraagt wat de systematiek zoals gehanteerd bij de Klimaatwet inhoudt. Een andere indiener vraagt wanneer het onderzoek wordt afgerond of grenswaarden voor de uitstoot van CO₂ per burger-luchthaven kunnen worden vastgelegd in de luchthaven(verkeers)besluiten.

Een indiener verzoekt om de normen voor CO₂-emissies voor de luchtvaartsector in de Klimaatwet vast te leggen. Een strikte controle door een onafhankelijk instituut en handhaving door de overheid op straffe van hoge boetes en bestuursdwang moeten daar onderdeel van uitmaken.

Kabinetsreactie

Het kabinet kiest ervoor om nationaal in te zetten op CO₂-reductie door de internationale luchtvaart, bovenop de aanpak die hiervoor primair binnen ICAO tot stand komt. Onderdeel hiervan is het borgen van de klimaatdoelen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart. De voorkeur gaat ernaar uit om dit te doen op het niveau waar ook besluitvorming en vergunningverlening voor de luchtvaart in Nederland plaatsvindt: per luchthaven. Op deze manier kan het thema klimaat integraal worden afgewogen tegen andere belangen en kaders. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheid om grenswaarden vast te leggen in de vorm van een CO₂-emissieplafond per luchthaven. Bijvoorbeeld in de luchthavenbesluiten. CO₂ wordt daarmee kader stellend voor de ontwikkeling van Nederlandse luchthavens, net zoals geluid en (externe) veiligheid.

Het instrument van een CO₂-plafond wordt uitgewerkt in het actieprogramma Doelen en Monitoring van de Duurzame Luchtvaarttafel. Dit moet zorgvuldig en in overleg met alle betrokken partijen gebeuren. Er wordt onder andere gekeken naar de verdeling van het CO₂-budget over de verschillende luchthavens en naar mogelijke reductiepaden richting 2030 (reductie naar emissieniveau van 2005). Ook wordt gekeken naar de juridische vorm van deze borging. Zodra het CO₂-plafond verder is uitgewerkt, worden de bredere effecten op de luchtvaart in kaart gebracht. Onder andere voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector.

Het kabinet zal voor de jaarwisseling 2021 een plan van aanpak naar de Tweede Kamer sturen over de verdere uitwerking van het CO₂-emissieplafond en de planning daarvan.

Het vastleggen in de nationale Klimaatwet van de CO₂-grenswaarden voor de vanuit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart kan niet, omdat de nationale Klimaatwet alleen gaat over de binnenlandse CO₂-emissies. Daarin worden volgens de huidige systematiek alleen de CO₂-emissies van het binnenlandse vliegverkeer en grondgebonden luchtvaartactiviteiten meegenomen en niet die van de internationale luchtvaart.

De nationale Klimaatwet stelt met hoeveel procent Nederland de CO₂-uitstoot moet terugdringen in 2030 en 2050. Ook stelt de Klimaatwet vast dat het kabinet een Klimaatplan moet maken. Dit Klimaatplan bevat de hoofdlijnen van het beleid waarmee het kabinet de doelstellingen uit de Klimaatwet wil halen.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

6.3.3 Beprijzen van luchtvaart (inclusief vliegbelasting)

Het beprijzen van de luchtvaart kan verschillende doelen dienen: fiscale vergroening, internaliseren van kosten en het verminderen van de CO₂-uitstoot van de luchtvaart.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden de prijzen van vliegtickets (bijvoorbeeld voor vakantievluchten) te laag (ook in relatie tot de trein). Zij vinden dat de prijzen verhoogd moeten worden en dat de luchtvaart (veel) meer belast moet worden. Hierbij worden diverse doelen genoemd, zoals invulling geven aan het vervuiler betaalt principe. Maar ook om (intercontinentaal dan wel Europese) vluchten minder te stimuleren en alternatieven te stimuleren. Dat zou moeten leiden tot minder CO₂-uitstoot en een kleiner prijsverschil tussen fossiele en duurzame kerosine. Een indiener verwacht dat vliegen door hogere prijzen wellicht elitairder wordt, maar vindt dat een negatief, maar te accepteren bijverschijnsel.

Een indiener stelt dat volgens onderzoek van CE Delft voor een reële prijs voor vliegen op een gemiddeld ticket 142 euro aan belasting zou moeten worden geheven.

Diverse indieners vinden de in de Luchtvaartnota voorgestelde acties m.b.t. beprijzen niet ver genoeg gaan. Als aanvullende maatregelen voor extra beprijzen van vliegen worden genoemd: luchtvaartmaatschappijen BTW te laten betalen op fossiele kerosine, BTW van 21% op vliegtickets, CO₂-heffing op intercontinentale vluchten, verplichte CO₂-compensatie, accijns op kerosine, milieubelasting op kerosine, landingsrechten duurder maken. Sommige indieners pleiten voor nationale beprijzingsmaatregelen, andere juist voor beprijzingsmaatregelen in Europees of mondiaal verband. Een indiener wijst op voorstel van Oostenrijk om een minimumprijs te introduceren. Een indiener oppert als idee 'de euro van Cora' als een combinatie van btw en accijns op kerosine (zoals er ooit het kwartje van Kok was).

Sommige indieners pleiten voor een systeem van beprijzen komen waarbij vliegbewegingen die de meeste hinder veroorzaken ook het meeste kosten. Ook moet er een systeem met toeslagen komen voor vliegtuigen: vliegtuigen met een lage uitstoot en geluidproductie betalen minder en vliegtuigen met een hoge uitstoot en geluidproductie betalen meer of worden geweerd. Op deze wijze is er een level playing

field en worden luchtvaartmaatschappij daadwerkelijk gestimuleerd om gebruik te maken van stillere en zuinigere vliegtuigen.

Indiener pleit ervoor bij beprijzen een onderscheid te maken uitgaande van het doel van de vluchten in noodzaak (hulpdiensten, politietaken), nut (vrachtvervoer), economisch belang ("echte" zakenreizen) en luxe (plezier- en vakantie). Hij stelt voor om op basis daarvan een prijsdifferentiatie op te leggen doormiddel van fiscale heffingen of bijvoorbeeld een differentiatie in de tarieven middels het havengeld. Hierdoor wordt de aanzuigende kracht van te goedkope vliegtickets op de vraag naar vakantiereizen verzwakt. Ook wordt de optie van progressief belasting genoemd door een indiener.

Diverse indieners pleitten voor een verhoging van de eerder voorgestelde vliegbelasting en vinden dat de vliegbelasting ook voor transferpassagiers moet gelden. In de praktijk maakt de overstapper gebruik van 2 vluchten, anders dan de in Nederland opstappende passagiers die maar 1 vlucht maakt. Een andere indiener vindt een vliegbelasting juist een straf op goed ondernemerschap waarvan de ratio ontbreekt, omdat de opbrengst naar de algemene middelen van de staat gaat en niet ten goede komt aan verduurzaming van de sector.

Een indiener pleit ervoor om bij de beprijzen van luchtvaart gelijke tred te houden met de relevante omgeving, om niet nodeloos een concurrentienadeel op te roepen.

De extra inkomsten voor de staat van beprijzingsmaatregelen moeten volgens sommige indieners ingezet worden voor investeringen in internationaal treinverkeer en/of natuurbehoud en natuurontwikkeling (zowel nationaal als internationaal) en/of voor internationaal klimaatbeleid. Ook stelt een indiener voor om met de opbrengst een luchthavenfonds te vormen, waarmee aanvullende hinderbeperkende maatregelen voor de omgeving gefinancierd kunnen worden.

De opbrengst van de geplande vliegbelasting zou moeten worden besteed aan de innovatie van de luchtvaartsector en niet uitsluitend ten gunste moeten komen van de algemene middelen. Een indiener oppert om de opbrengst van een vliegtax ten goede te laten komen aan de gehinderden op basis van hun OZB-belasting. Dit is relatief eenvoudig te realiseren door het koppelen van de OZB-belasting aan de geluidshinder.

Een indiener vraagt waarom in de Luchtvaartnota alleen ingezet wordt op een vrijwillige opslag op tickets voor zakelijke- en pakketreizigers en of dat niet te weinig oplevert. Hij roept op deze opslag niet vrijwillig maar verplicht te maken.

Een indiener vraagt zich af hoe beperkend het VN Luchtvaartverdrag eigenlijk is bij het instellen van lokale belastingen. Indiener pleit ook voor herziening van Luchtvaartverdrag op dit punt.

Diverse indieners wijzen erop dat er bij andere vervoersvormen, zoals de auto, trein en bus wel accijnzen op fossiele brandstoffen zijn en dat je voor gas en elektra ook belasting moet betalen. Zij vinden dat de luchtvaartsector bevoordeeld worden ten opzichte van andere vormen van collectief transport en pleiten voor een gelijk speelveld tussen vervoersvormen.

Indiener vraagt zich af of in het onderzoek door CE Delft (2019b) of de kostenopbouw van de vervoersmodaliteiten gelijk is, met dien verstande dat BTW en accijns ook in de berekeningen voor de luchtvaart zijn meegenomen?

Een indiener vraagt zich af waarom de Luchtvaartnota uitgaat van een beperkte prijsverhoging, die niet leidt tot minder vliegverkeer en op de in het plan-MER benoemde ontwikkeling "Stijgende ticketprijzen leiden tot verdringing van niet zakelijk-, transfer- en vrachtverkeer" (bv. MER p.42, p.194 vv.).

Een indiener vindt dat uitwijkgedrag van pretvluchten naar omliggende landen niet erg. Het mogelijk verlies van arbeidsplaatsen zal op andere plekken toenemen (bijvoorbeeld op treinstations). Mogelijk zal men vanuit grotere, dunner bevolkte buurlanden vertrekken, waardoor de overlast in Nederland wordt beperkt.

De kosten om te vergroenen voor eigenaren van een GA vliegtuig (privé, club of school) variëren van substantieel tot onbetaalbaar, stelt een indiener. De grote luchtvaartbedrijven kunnen deze kosten wel dragen, of zullen deze doorrekenen in ticketprijzen. Dit volgens de indiener ongelijke speelveld moet door de overheid meegenomen worden bij afwegingen. Voorkomen moet worden dat luchtvaartmaatschappijen creatief om gaan met het verantwoorden van kosten voor klimaatbeleid. Eventuele extra belastingen moeten ten goede komen aan verduurzaming van de gehele luchtvaart en niet voorbehouden blijven aan enkele partijen. Subsidies voor verbetermaatregelen en onderzoek dienen sectorbreed beschikbaar te zijn. De overheid moet het ontwikkelen van infrastructuur om nieuwe ontwikkelingen in de luchtvaart mogelijk te maken faciliteren en te ondersteunen.

Een indiener vraagt welke gevolgen de verminderde financiële capaciteit van vliegtuigbouwers (als gevolg van COVID-19) heeft op hun bereidheid om op middellange termijn milieuvriendelijkere vliegtuigen te ontwikkelen. Wanneer krijgen de vliegtuigmaatschappijen de financiële ruimte om milieuvriendelijkere toestellen aan te schaffen? Welke gevolgen zijn te verwachten op de CO₂-uitstoot door deze ontwikkelingen?

Een indiener maakt zich zorgen over weglekeffecten van luchtvracht naar onder andere België en Duitsland, door de vliegbelasting op vrachtluchten. Hij pleit ervoor deze heffing niet in te voeren als uit onderzoek blijkt dat de heffing leidt tot het weglekken van vrachtluchten naar buurlanden en daarmee aantoonbaar nadelige effecten heeft voor de Nederlandse economie, werkgelegenheid en het milieu.

Een indiener wijst erop dat het effect van CO₂-reductie verminderd wordt als door hogere prijzen passagiers uit kunnen wijken naar vliegvelden in Duitsland en België. Een indiener stelt dat het belasten van tickets niet alleen tot vraaguitval gaat leiden, maar ook tot het verdrijven van passagiers over de grens.

Een indiener begrijpt niet waarom bij vliegbelasting voor een vlaktax is gekozen, als verduurzaming het doel is. Korte afstandsvluchten hebben minder CO₂-uitstoot dan lange afstandsvluchten en kunnen ook als eerste emissieloos worden als elektrisch vliegen mogelijk wordt.

Een indiener verzoekt in de tekst in de Luchtvaartnota over het effect van een beperkte nationale belasting aan te geven dat niet gekeken is naar de effecten van een stevigere prijsmaatregel. Hij vindt dat de huidige formulering de suggestie wekt dat algemeen bekend is dat vliegbelasting geen effect heeft op de vraag naar vliegverkeer. Hij vraagt om te laten onderzoeken wat het effect van milde en stevige prijsmaatregelen op de vraag naar luchtvaart zouden zijn.

Een indiener stelt dat door KLM via leaseconstructies via Ierland en de Kaaimaneilanden op grote schaal al jaren belasting wordt ontweken (volgens onderzoek Follow the Money).

Kabinetsreactie

Uit de zienswijzen blijkt dat het onderwerp beprijzen van de luchtvaart sterk leeft. In de zienswijzen staan veel suggesties voor vormen van extra beprijzen van de luchtvaart, voor manieren om te differentiëren tussen soorten vluchten en om de opbrengst van beprijzen te benutten voor andere doeleinden dan de algemene middelen. Het kabinet dankt de indieners voor deze suggesties.

Het klimaatbeleid voor de luchtvaart is primair gericht op het reduceren van maatschappelijke kosten door CO₂-uitstoot. Bij volledige reductie van de CO₂-uitstoot is het internaliseren van dergelijke kosten (doorberekenen in de vliegprijs) niet meer nodig. Het kabinet zet in op de meest directe en effectieve klimaatinstrumenten waarvan de kosten voor sectorpartijen zo veel mogelijk bijdragen aan daadwerkelijke reductie van de CO₂-uitstoot binnen de luchtvaartsector zelf. De gekozen klimaatinstrumenten moeten bijdragen aan een versnelling van de energietransitie van de luchtvaart, opgeschaald kunnen worden binnen én buiten Nederland (voor extra effect) en bijdragen aan het verdienvermogen van bedrijven binnen een duurzame economie. Op basis van deze criteria scoort een inzet die primair is gericht op onderzoek naar en inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen (bio en synthetisch) en technologische innovaties (zoals hybride elektrische aandrijving en lichtere materialen) het beste. De effecten van

maatregelen onder de noemer “alternatieven voor vliegen” – waaronder belastingen – zijn sterk afhankelijk van andere factoren en hierdoor zijn de effecten indirect en minder zeker. Deze maatregelen dragen bovendien niet bij aan de energietransitie van de luchtvaart, kunnen veelal mondiaal lastig of niet worden opgeschaald en dragen niet bij aan het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven in een duurzame economie. De effectiviteit van een belasting kan evenwel worden vergroot door de belasting-opbrengsten te investeren in de stimulering van klimaatmaatregelen.

In de Luchtvaartnota staat dat het beprijzen van de luchtvaart verschillende doelen kan dienen: fiscale vergroening, internaliseren van kosten en het verminderen van de CO₂-uitstoot van de luchtvaart. Het kabinet heeft er in het regeerakkoord voor gekozen om milieuvriendelijk gedrag te beprijzen.

Op de relatief korte afstanden zijn andere vervoersmiddelen dan het vliegtuig beschikbaar, zoals over de weg of het spoor. De voorgenomen vliegbelasting (met vlak tarief) stimuleert het gebruik van alternatieve vervoersmiddelen op de korte afstanden, doordat de korte afstandsvluchten relatief zwaarder worden belast. Het kostenverhogende effect van een vliegbelasting leidt niet per se tot minder vliegen en daarmee minder emissies.

Luchthavencapaciteit was voor de COVID-19 crisis schaars, waardoor een deel van de vraag al niet kon worden geaccomodeerd. Het kabinet verwacht dat deze situatie op termijn weer terugkeert. Verhoging van de kosten door een belasting leidt dan wel tot een vermindering van de vraag, maar zal, vanwege de schaarste, in beginsel geen effect hebben op het aantal vluchten en daarmee op de emissies. Een belasting leidt vooral tot minder schaarste. Uiteraard geldt dat naarmate de tarieven hoger worden ook het effect op de vraag groter wordt en daarmee het effect op het vliegverkeer en de CO₂-uitstoot. Dit blijkt ook uit de effectenstudie die is verricht in het kader van het wetsvoorstel voor een nationale vliegbelasting.

De gekozen vorm van beprijzen (vlak tarief) maakt geen onderscheid in de afstand van de vlucht of het doel. Voor het berekenen van de heffing wordt aangesloten bij gegevens die al bij de luchthavens beschikbaar zijn voor heffing van de luchthavengelden. Hierdoor is de Nederlandse vliegbelasting eenvoudig uitvoerbaar voor zowel de vliegsector als de Belastingdienst. De luchthavens beschikken niet over de verdeling van passagiers over de verschillende klassen in het vliegtuig. Voor de luchthavengelden is die verdeling namelijk niet relevant. Het is momenteel dan ook niet mogelijk voor de luchthavens om een onderscheid te maken dat op de klasse-indeling is gebaseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat luchtvaartmaatschappijen vele verschillende reisklassen kennen. Het zou dan ook zeer complex zijn om een algemeen geldende en goed controleerbare klasse-indeling te definiëren. Bij een belasting waarbij de luchtvaartmaatschappijen belastingplichtig zijn, zoals in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zal dat mogelijk anders liggen. Voor die vormgeving is in Nederland niet gekozen, omdat zo'n opzet complexer is en het aantal belastingplichtigen beduidend hoger zou liggen.

Het transfervervoer is belangrijk voor instandhouding van het uitgebreide netwerk van Schiphol van (inter)continentale verbindingen. Daarom kiest het kabinet ervoor om het transfervervoer buiten de vliegbelasting te houden. Het transfervervoer kwetsbaar is door een relatief hoge prijsgevoeligheid. Transferpassagiers kunnen namelijk gemakkelijk kiezen voor een alternatieve overstapluchthaven. Daarnaast hebben deze passagiers in een aantal gevallen al een vliegbelasting betaald op hun vlucht van vertrek en zou een transferbelasting een deel van hetzelfde traject opnieuw in een vliegbelasting betrekken. Ook in andere Europese landen zijn vliegbelastingen niet op transferpassagiers van toepassing.

Het kabinet verkent wel de mogelijkheden van een vrijwillige opslag op tickets voor zakelijke en pakketreizigers, waarbij de opbrengst naar nationale innovatieprojecten gaat, die bijdragen aan verduurzaming van de luchtvaart.

Het kabinet kiest niet voor verplichte opslag op tickets voor zakelijke en pakketreizigers en/of voor een verhoging van de voorgenomen vliegbelasting. De luchtvaart heeft een mondiaal karakter. Om het

meeste effect te behalen en een gelijk speelveld te behouden is inzet op internationaal niveau gewenst. Daarom zet Nederland zich bijvoorbeeld in voor een Europese vliegbelasting.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de luchtvaartsector in principe zelf betaalt voor de maatregelen die nodig zijn om de klimaatdoelen te halen. De komende periode bespreekt het Rijk met de luchtvaartsector hoe ze de klimaatdoelen willen halen en bekostigen. Daarin zal ook aandacht zijn voor de gevolgen van de COVID-19 crisis.

Vergelijking tussen luchtvaart en andere vervoersvormen

De luchtvaartsector betaalt voor de eigen infrastructuur (via de luchthavengelden) en luchtverkeersleiding. Ook betalen luchtvaartmaatschappijen voor hun CO₂-uitstoot onder het EU ETS (intra-Europese vluchten) en vanaf 2021 onder CORSIA. Aan de andere kant betalen luchtvaartmaatschappijen op dit moment geen overheidsbelastingen op bijvoorbeeld tickets of brandstof. Op onderdelen betaalt de luchtvaartsector dus meer en op andere onderdelen juist minder dan andere modaliteiten. Het is van belang om hier steeds genuanceerd naar te kijken en volledig te zijn in het maken van vergelijkingen.

Het CE Delft rapport 'De prijs van een vliegreis' uit 2019 laat voor enkele voorbeeldreizen zien in hoeverre de vervuiler/gebruiker betaalt voor maatschappelijke kosten. Bij vergelijkbare bestemmingen binnen Europa levert dat bij de auto percentages op van ca. 150%, bij het vliegtuig ca. 50%, bij de trein ca. 21% en bij de bus ca. 18%. Van de vormen van collectief transport is de luchtvaart op dit moment dus het meest geprijsd. Uit het rapport blijkt verder dat de kosten voor de luchtvaart zullen toenemen met ca. 40% in 2021 t.o.v. 2018. In tegenstelling tot andere modaliteiten ontvangt de luchtvaartsector geen subsidie. De sector betaalt voor de eigen infrastructuur en luchtverkeersdienstverlening.

De Nederlandse inbreng binnen ICAO verloopt via Europese afstemming, waarbij Europese landen gezamenlijk optrekken om extra invloed te hebben. Dit betekent dat voor agendering op mondiaal niveau een tussenstap op Europees niveau noodzakelijk is. Het Verdrag van Chicago uit 1944 speelt een zeer beperkte rol in de mondiaal toegepaste vrijstelling van kerosineaccijnzen voor de internationale luchtvaart. Dit verdrag verbiedt slechts het belasten van brandstof die al aan boord is van een vliegtuig bij aankomst in een ander land. De meest relevante (juridische) hordes voor de eventuele invoering van een kerosinebelasting voor het handelsverkeer zijn de EU Richtlijn energiebelastingen en de luchtvaartverdragen die Nederland en de EU hebben afgesloten met derde landen. Aanpassing van de vele luchtvaartverdragen vereist medewerking van derde landen. Datzelfde geldt voor het afsluiten van een eventueel nieuw verdrag. Gezien het internationale krachtenveld is de kans op overeenstemming over een kerosinebelasting in deze verdragen op dit moment zeer klein. Voor wat betreft het vliegverkeer tussen bestemmingen binnen de EU hoeven luchtvaartverdragen met derde landen niet te worden aangepast, mits luchtvaartmaatschappijen van derde landen zijn vrijgesteld van een kerosinebelasting. Dit kan bijvoorbeeld door een bescheiden drempelwaarde in te voeren (de minimis) omdat het aantal intra-EU vluchten van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen zeer beperkt is.

De inzet om te komen tot een belasting op kerosine richt zich daarom eerst en vooral op Europees draagvlak. In dat kader heeft de staatssecretaris van Financiën op 20 en 21 juni 2019 een internationale conferentie georganiseerd over 'carbon pricing and aviation taxes'. Bij deze conferentie is onder andere over een internationale belasting op kerosine gesproken. Daarnaast zijn verschillende (informele) Raden, waaronder de EcoFin Raad, benut om dit onderwerp op de agenda te krijgen van de Europese Commissie. Op 7 november 2019 heeft Nederland bovendien in een verklaring met acht andere lidstaten de Europese Commissie opgeroepen om met een voorstel te komen voor het beprijzen van luchtvaart.

De Richtlijn energiebelastingen biedt EU-lidstaten nu al de mogelijkheid om onderling door middel van bilaterale overeenkomsten de belastingvrijstelling op kerosine op te schorten. Het kabinet is echter geen voorstander van een lappendeken aan bilaterale regelingen binnen de EU. Dat doet afbreuk aan het concept van één interne markt, creëert onduidelijkheid over de in een concrete situatie tussen lidstaten geldende regels en draagt niet bij aan een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen. Wijziging van de Richtlijn energiebelastingen zelf, zodat het handelsverkeer binnen de EU niet langer is vrijgesteld van een belasting op kerosine, past wat dat betreft beter. Dit vereist wel unanimiteit bij de EU-lidstaten. In de

Green Deal mededeling van 11 december 2019 heeft de Europese Commissie aangegeven zich in het kader van de herziening van de Richtlijn energiebelastingen te gaan buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart. De verwachting is dat de Commissie het voorstel voor de herziening van de Richtlijn energiebelastingen in juni 2021 zal publiceren.

Het artikel van Follow the Money stelt niet dat KLM belasting ontwijkt, maar dat KLM klant zou zijn van bedrijven die zijn gevestigd in Ierland en de Kaaimaneilanden waardoor geldstromen die voortkomen uit de hedgeresultaten en de verplichtingen jegens leasemaatschappijen naar die landen zouden gaan. De staat als aandeelhouder heeft hier verder geen rol in. Het bestuur van de onderneming is verantwoordelijk voor de operationele gang van zaken, zoals de financiering van de vloot en het afdekken van risico's.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

6.3.4 Bijmengen duurzame brandstoffen

Het doel is dat in 2030 14% van alle in Nederland getankte vliegtuigbrandstof duurzaam is. In 2050 is het doel 100%. Duurzame brandstof is bijvoorbeeld synthetische kerosine en duurzame biobrandstof.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners pleiten voor toepassing van biokerosine en synthetische kerosine, omdat het leidt tot een sterke vermindering van bepaalde schadelijke emissies en concentraties luchtvervuiling.

Een indiener vindt de bijmengverplichting van 14% in 2030 onrealistisch hoog en ongewenst. Synthetische kerosine kan voorlopig nog duurzaam en in grote hoeveelheden geproduceerd worden. De grondstoffen voor de productie van duurzame biokerosine zijn zeer beperkt beschikbaar. Indieners vragen zich af of er voldoende duurzame brandstoffen (bio en synthetisch) beschikbaar zijn. Ook hebben diverse indieners twijfels over de milieuvriendelijkheid en duurzaamheid van biobrandstoffen. Enerzijds vanwege de uitstoot van CO₂, NO_x en fijnstof bij verbranden van biomassa. En anderzijds omdat het ten koste kan gaan van landbouwgrond voor voedselgewassen of ten koste van natuur. Het gevaar is daarom groot dat een hoge bijmengverplichting van duurzame brandstoffen in combinatie met zwakke voorwaarden ertoe leidt dat er straks voedselgewassen in de vliegtuigtank zullen verdwijnen. Biobrandstoffen uit palm, soja, koolzaad en andere landbouwgewassen leiden volgens de indieners vaak tot ontbossing, mensenrechtenschendingen, aantasting van de voedselzekerheid en biodiversiteitsverlies. En door het kappen van bomen wordt ook minder CO₂ vastgehouden. Een indiener stelt dat biobrandstof ook in de ideale situatie slechts leidt tot een stabilisering van het CO₂-gehalte in de atmosfeer en niet tot een daling ervan.

Een indiener stelt dat synthetische kerosine voorlopig nog lang geen optie is omdat het veel te duur is. Een andere indiener stelt dat voor synthetische brandstof veel duurzame energie nodig is, die nog onvoldoende beschikbaar is. De productie van grote hoeveelheden synthetische kerosine (Power-to-Liquid) vereist voornamelijk duurzame stroom dat dit de Nederlandse hernieuwbare elektriciteitsmarkt geheel op zijn kop zet. Bij schaarste moet het kabinet de toedeling aan sectoren reguleren (rantsoenering), waarbij de behoefte en duurzaamheidsvoordelen in ogenschouw worden genomen. De indiener denkt dat Nederland moeite zal hebben alle noodzakelijke duurzame energie binnen de landsgrenzen te genereren. Industrie en huishoudens, maar ook transport te land en op het water, zullen elkaar beconcurreren in de vraag naar duurzame stroom, dan wel met duurzame stroom opgewekte waterstof. En ons nu rijk rekenen met zonne-energie afkomstig van een gunstige breedtegraad op aarde vraagt een mondiaal harmoniemodel dat helaas nog lang niet in zicht is.

Indieners wijzen erop dat het halen van de klimaatdoelen volledig afhankelijk is van of er voldoende duurzame brandstoffen bijgemengd worden, waarover onzekerheid en twijfels bestaan. Sommigen denken dat het onhaalbaar is om in 2050 de volgens het plan-MER minimaal benodigde 75% duurzame brandstoffen bij te mengen om de klimaatdoelstelling van 2050 te halen.

Een indiener vraagt zich af hoe nul uitstoot op termijn gerealiseerd kan worden bij de toepassing van waterstof als brandstof. Volgens hem ontstaat er bij de productie van waterstof en de daarvoor benodigde stroom wel CO₂-uitstoot.

Diverse indieners vinden dat voor productie en gebruik van biokerosine de certificering leidend moet zijn. Deze certificering moet zich richten naar Europese richtlijn RED II (Annex IX A en B) De productiehoeveelheden moeten beperkt blijven tot wat binnen deze certificering mogelijk is.

Enkele indieners pleiten ervoor om de voorraden van vliegtuigbrandstof ('bunkers') onder het nationale energiebudget te laten vallen. Ze vallen dan onder hetzelfde fiscale regime als andere brandstoffen en de overheid kan regels stellen op het gebied van verduurzaming.

Er zijn ook indieners die de bijmengverplichting van bio- en synthetische kerosine voor verduurzaming van de luchtvaart ondersteunen en de ambitie van het kabinet om de productie hiervan aan te jagen toejuichen. Zij wijzen op de sleutelpositie van de haven van Rotterdam bij bewerking, opslag en distributie van kerosine. En op het grote economisch belang, én exportpotentieel, voor de provincie Zuid-Holland en Nederland bij ontwikkeling van hiervoor benodigde gecombineerde koolstof- en waterstof-waardeketen. De productie van bio- en synthetische kerosine sluit goed aan bij de ketenbenadering en prioriteiten in de Waterstofvisie Zuid-Holland van 18 februari 2020.

Ook een andere indiener ondersteunt de ontwikkeling en bijmenging van duurzame brandstoffen, maar vraagt waarom een verplichting van die bijmenging nodig is gezien de reeds bestaande ambities van de sector om tot 14% bijmenging te komen in 2030. Hij vindt dat de overheid de voorwaarden moet scheppen en de industrie moet stimuleren om voldoende alternatieve brandstoffen te kunnen produceren.

Alternatieve vliegtuigbrandstoffen verkeren niet in een gelijkwaardige concurrentiepositie met kerosine uit fossiele bron vindt een indiener. Anders dan fossiele brandstoffen, vallen biokerosine-fabrieken en de wind- en zonneparken die aan die verduurzaming van de luchtvaartsector kunnen bijdragen, onder de Nederlandse jurisdictie en onder het regime dat geldt voor verduurzaming van huizen, scholen, fabrieken en elektrische auto's. Naast financiële belemmeringen spelen ook ruimtelijke beperkingen een rol. Geschikte biomassa en wind- en zonlocaties zijn schaars en dit leidt tot concurrentie tussen sectoren die duurzame brandstoffen nodig hebben. De indiener vindt dat de meerkosten van alternatieve brandstoffen volledig in de prijs van de tickets moeten worden doorberekend. Subsidie vindt de indiener onwenselijk.

Indiener pleit om te onderzoeken op welke wijze vrachtluchten een bijdrage kunnen leveren aan het gebruik van duurzame kerosine en hoe een bijmengverplichting voor deze vluchten kan worden vormgegeven op Schiphol en Maastricht Aachen Airport.

Een indiener vraagt naar de huidige situatie met betrekking tot gebruik van duurzame brandstoffen.

Een indiener vindt dat er een positieve stimuleringsregeling moet komen voor echt duurzame biobrandstoffen. Indiener pleit voor een prikkel via bijvoorbeeld de landing- en take-off charge in plaats van een verplichting.

Een indiener wijst op de situatie dat Gulfcarriers met extra ingenomen brandstof vanaf hun thuishaven helemaal niet tanken in NL, maar wel CO₂ uitstoten. Hij stelt ook dat als de transportkosten meegerekend worden biobrandstof momenteel nog 5 à 6 keer zo duur is.

Een indiener vindt dat voor de vergelijking tussen CO₂-uitstoot van biobrandstoffen versus fossiele kerosine naar de hele productieketen gekeken moet worden en niet alleen naar de gebruiksfase in het vliegtuig.

Kabinetsreactie

Het doel dat in 2030 14% van de luchtvaartbrandstof in Nederland duurzaam is, is in lijn met de afspraken in het Akkoord Duurzame Luchtvaart. De doelstelling heeft betrekking op de uit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart (zowel passagiers- als vrachtluchten).

Onderzoeksbureau Eqtech heeft in samenwerking met Studio Gear Up onderzocht of en hoe deze doelstelling haalbaar is. Het onderzoek concludeert dat in algemene zin een bijmengverplichting een effectieve manier is om de productie en het gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen te stimuleren. Vergeleken met andere beleidsmaatregelen biedt een bijmengverplichting de hoogste mate van zekerheid om de doelstellingen uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart voor de inzet van 14% duurzame luchtvaartbrandstoffen in 2030 te behalen en daarbij een belangrijke bijdrage te leveren aan de doelstellingen voor de internationale luchtvaart. Een bijmengverplichting zal investeringen in de productie en afname van duurzame brandstoffen aanmoedigen. Een dergelijke verplichting kan naast duurzame biokerosine ook met andere geavanceerde duurzame brandstoffen, zoals synthetische kerosine, ingevuld worden.

Aanvullend markeert het onderzoek ook een aantal onderwerpen en randvoorwaarden die nog verder uitgewerkt dienen te worden bij een daadwerkelijke invoering van een bijmengverplichting. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de inzet en beschikbaarheid van duurzame grondstoffen en de raakvlakken hierbij met verplichtingen in andere sectoren, de economische impact op luchtvaartmaatschappijen bekeken in samenhang met andere beleidsmaatregelen en het tempo en niveau van de invoering van een dergelijke verplichting. Voor een volledig overzicht van de onderzoekresultaten verwijst het kabinet u naar het onderzoeksrapport.

Met de komst van de Green Deal van Eurocommissaris Timmermans is er momentum ontstaan voor een Europese bijmengverplichting. Of en in hoeverre het haalbaar is om op Europees niveau tot een afspraak te komen voor 14% bijmengverplichting in 2030 is op dit moment onduidelijk. De hoogte van een Europese bijmengverplichting hangt, naast politiek draagvlak, af van beschikbare productiecapaciteit en de beschikbaarheid van voldoende duurzame grondstoffen op het schaalniveau van de gehele Europese Unie. Deze randvoorwaarden zullen dit jaar worden onderzocht door de Europese Commissie in het ReFuelEU Aviation initiatief.

Het kabinet zal actief pleiten voor deze invoering van een Europese bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen, waaronder duurzame biobrandstoffen én synthetische kerosine. Nederland heeft op 4 maart 2020 bij de Europese Commissie aangegeven dat het daarnaast ook noodzakelijk is om de productie en het gebruik van synthetische kerosine additioneel te stimuleren met innovatiegelden. Dit is nodig om de productie op commerciële schaal mogelijk te maken. Op dit moment is er voor de productie van synthetische kerosine op grote schaal nog verdere (technologische) ontwikkeling nodig. Verder heeft Nederland als onderdeel van de Europese inzet in de transportraad van 4 juni 2020 samen met onder andere Frankrijk, Duitsland en Spanje de Europese Commissie opgeroepen om een Europese bijmengverplichting voor luchtvaartbrandstoffen te introduceren.

Om commerciële opschaling van synthetische kerosine mogelijk te maken wordt er momenteel samen met de deelnemers aan de duurzame luchtvaarttafel gewerkt aan een actieprogramma voor duurzame brandstoffen. In dit actieprogramma wordt in beeld gebracht welke stappen noodzakelijk en mogelijk zijn om de productie en inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen – duurzame biobrandstoffen en synthetische brandstoffen – te stimuleren. Duurzame brandstoffen zijn momenteel duurder dan fossiele brandstoffen. Biobrandstof is twee tot drie keer zo duur als fossiele brandstof, synthetische kerosine is vier tot zes keer zo duur. De huidige inzet van duurzame brandstoffen is daarom zeer gering in de luchtvaart. De brandstoffen voor de luchtvaart (bunkerbrandstoffen genoemd) vallen niet onder het nationale energiebudget. De bunkerbrandstoffen hebben vooral te maken met internationale vluchten en die vallen niet onder nationale klimaatdoelstellingen uit het Klimaatakkoord.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de luchtvaartsector in principe zelf betaalt voor de maatregelen die nodig zijn om de klimaatdoelen te halen. De komende periode bespreekt het Rijk met de luchtvaart-



sector hoe ze de klimaatdoelen willen halen en bekostigen. Daarin zal ook aandacht zijn voor de gevolgen van de coronacrisis.

De Nederlandse inzet in Europa voor een bijmengverplichting voor luchtvaart zal verder plaatsvinden in goede aansluiting met afspraken uit het Klimaatakkoord en het integrale duurzaamheidskader biograndstoffen en in samenhang met de afspraken over het gebruik van biobrandstoffen in andere sectoren. De vergroening door middel van biobrandstoffen in de luchtvaart zal ingevuld worden conform het duurzaamheidskader biograndstoffen.

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat duurzame biobrandstoffen bij voorkeur ingezet worden voor modaliteiten waarvoor nog geen alternatieven voor handen zijn, zoals lucht- en scheepvaart. Met het oog op de beschikbaarheid van biomassa is daarbij ook opgenomen dat bij de verdeling van biomassa richting 2030 al rekening moet worden gehouden met de mate waarin toepassingen worden gestimuleerd of ontmoedigd.

Het kabinet vindt het evenals de zienswijzenindieners belangrijk om de duurzaamheid te borgen van de biobrandstoffen die worden ingezet. De Europese duurzaamheidseisen van de nieuwe Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) zijn voor Nederland leidend. Het Europese systeem verbiedt nadrukkelijk het gebruik van biobrandstoffen uit grondstof waarvoor kwetsbare natuurgebieden en -bossen zijn gekapt. Het gebruik van duurzame biokerosine mag niet ten koste gaan van biodiversiteit en voedselzekerheid. Het gebruik mag niet leiden tot ongewenste bijeffecten in de keten, zoals het kappen van regenwoud en CO₂-emissies. De grondstoffen voor biobrandstof zijn rest- en afvalstromen. Daarom maken ze geen primair gebruik van het landbouwareaal. Daarnaast schrijft de RED II voor dat er vanaf 2021 voor nieuwe installaties van biobrandstoffen in transport een minimale reductie van 65% vereist is in de hele keten.

Hoeveel CO₂ gereduceerd wordt door een bijmengverplichting van duurzame brandstoffen is afhankelijk van een aantal factoren. Een Europese bijmengverplichting geeft potentieel een hogere CO₂-reductie dan een nationale verplichting, omdat de geografische reikwijdte bij een Europese verplichting veel groter is.

De CO₂-reductie is ook afhankelijk van de hoogte van de bijmengverplichting en het type duurzame brandstoffen. De huidige duurzame brandstoffen hebben een CO₂ reductiepotentieel van ongeveer 75% ten opzichte van fossiele kerosine. Daarnaast bevatten duurzame brandstoffen geen zwavel en is er een reductie van (ultra)fijnstof van 30-70% te behalen.

De inpasbaarheid van de benodigde opwekcapaciteit voor de verduurzaming van de luchtvaart is (nog) niet in kaart gebracht in het kader van de gehele nationale energietransitie. Het is wel wenselijk dat de benodigde hernieuwbare elektriciteit bij onder andere de inzet van synthetische kerosine in de luchtvaart mee te nemen in de gehele nationale energietransitie.

Waterstof zal volgens experts een belangrijk aandeel vormen in de toekomstige voortstuwingsmix van de luchtvaart. Toepassing van waterstof kan op drie manieren: 1) indirect als grondstof voor de productie van synthetische kerosine, 2) indirect via een brandstofcel, waarbij waterstof aan boord wordt omgezet in elektriciteit voor de aandrijving van elektromotoren, 3) direct door waterstof te verbranden in een verbrandingsmotor (gasturbine). Het gebruik van waterstof aan boord van een vliegtuig via de laatste twee manieren kan als eerst worden toegepast op kleinere toestellen. Voor toepassing op de lange afstand zal het vliegtuigontwerp drastisch moeten worden aangepast. Deze disruptieve innovatie vereist onderzoek en ontwikkeling, regelgeving en infrastructurele maatregelen. Het onderzoek hiernaar is ook in Nederland in volle gang, en zal verder geïntensiveerd worden, onder andere in het kader van Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen en het Europese partnerschap Clean Aviation. De partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel zoals NLR, TU Delft, GKN-Fokker, SkyNRG en LRN zijn actief in en betrokken bij onderzoek naar en experimenten met waterstof.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota is in paragraaf 5.2.3 onder Bijmengen duurzame brandstoffen toegevoegd dat de vergroening door middel van biobrandstoffen in de luchtvaart ingevuld zal worden conform het duurzaamheidskader biograndstoffen.

6.3.5 Hybride elektrisch vliegen

Nieuwe vliegtuigontwerpen en nieuwe soorten aandrijving zijn nodig om de uitstoot van CO₂ door de luchtvaart te verminderen.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener heeft twijfels over de milieuvriendelijkheid, duurzaamheid en beschikbaarheid van stroom voor elektrische vliegtuigen.

Een indiener vraagt naar het doel van nationaal onderzoek naar elektrisch en hybride vliegen. Hij stelt dat Nederland niet in de standaard productieketen van vliegtuigbouwers zit, waardoor het de vraag is wat er met de onderzoeksresultaten gebeurt.

Een indiener vindt dat het voor de general aviation nuttig is ervaring op te doen met elektrisch vliegen.

Sommige indieners kunnen zich niet voorstellen dat in 2050 vluchten tot 500 kilometer met batterijvoortstuwning kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld voor vliegtuigen in de range van 100-300 stoelen. Zij denken dat het niet lukt om in de periode tot 2050 batterijen te ontwikkelen met voldoende energiedichtheid, vergelijkbaar met kerosine.

Een indiener stelt dat elektrisch vliegen alleen geschikt is voor kortere afstanden tot 500 kilometer en daarmee voor de meeste vluchten vanaf Schiphol niet relevant. Volgens een indiener worden elektrische vliegtuigen voor beperktere afstanden gebruikt en kunnen dus alleen relatief lichte vliegtuigen vervangen. Indiener stelt ook dat de Luchtvaartnota voorbij gaat aan de conclusie van het plan-MER dat: *“Als dus bijvoorbeeld 10% van het verkeer vervangen zou worden door elektrische vliegtuigen, zal de groep vliegtuigen die vervangen wordt minder dan 10% bijdragen aan de totale geluidbelasting.”* (MER, p.75).

Een indiener stelt dat elektrisch vliegen in de toekomst alleen een optie is voor propellervliegtuigen. Deze vliegen langzamer en veroorzaken meer geluidsoverlast. En er kunnen minder passagiers mee vanwege de zware accu's. Ook wijst hij erop dat voor de productie van accu's veel lithium, kobalt en grafiet nodig is. Hiervan zijn de wereldvoorraden beperkt, met prijsstijging tot gevolg. Ook zijn er risico's op kinderarbeid om bijvoorbeeld kobalt te winnen.

Hybride vliegtuigen zijn wel sneller en kunnen verder, maar leveren slechts een CO₂-besparing van 8% in 2050 op. Volgens berekeningen van Natuur & Milieu groeit de luchtvaart jaarlijks met 5%, en geeft dus een evenredige verhoging van de CO₂-uitstoot, terwijl de compensatie door innovatie slechts 0,7% per jaar bedraagt. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat vliegtuigen 35 jaar of langer meegaan. Wat momenteel gebouwd wordt, vliegt dus nog in 2050. Luchtvlotten kunnen door de grote investeringen slechts heel langzaam vervangen worden. Het ligt dus niet in de lijn der verwachting dat elektrische of hybride vliegtuigen in 2050 veel zullen bijdragen aan de CO₂-reductie.

Een indiener denkt dat hybride vliegtuigen voor 100 passagiers en meer nog 10-20 jaar op zich zullen laten wachten. Hij wijst op dat bij hybride voortstuwing nog steeds uitstoot van CO₂, NO_x en fijnstof aan de orde is.

Een indiener stelt dat het zinvoller is om het aanbod van CO₂-gunstige (auto)treinverbindingen te vergroten, omdat dat sneller gaat dan het rendabel realiseren van elektrische vliegtuigen of vliegende auto's.

Diverse indieners pleiten voor versnelde elektrificering van alle grondoperaties op vliegvelden. Ook pleiten ze ervoor om op regionale luchthavens uitsluitend het taxiën van vliegtuigen met elektrische aandrijving uit te voeren en om op den duur uitsluitend vluchten aangedreven met volledige elektromotoren.

Een indiener stelt dat de mogelijkheden van elektrische en hybride elektrische vliegtuigen zich vooraansnog tot niches beperken. Het kan geen alternatief zijn voor de hoofdmoot van het lijnennet.

Een indiener wijst erop dat reductie van uitstoot door elektrisch vliegen alleen maar bereikt wordt als de elektriciteit niet met fossiele brandstoffen wordt opgewekt.

Een indiener stelt voor dat, bij de ontwikkeling van (hybride) elektrisch vliegen, regionale of kleinere luchthavens korte afstandsvluchten kunnen faciliteren met korte afstand point to point verkeer binnen Europa. Een pilot zou gestart kunnen worden binnen Nederland, mede in de context van een systeembenadering. De eerste ideeën voor een verbinding tussen Eindhoven Airport en Schiphol worden nu uitgewerkt.

Een indiener merkt op dat het rapport "Kennis ten behoeve van de Luchtvaartnota", waarin volgens indiener een pessimistische verwachting over elektrisch vliegen staat, niet is opgenomen in de referentielijst van de Luchtvaartnota.

De aannahme uit het plan-MER dat in 2050 vliegtuigen met meer dan 50 passagiers tot 500 kilometer 1-op-1 worden vervangen door elektrische vliegtuigen is volgens een indiener te optimistisch is en heeft geen wetenschappelijke basis.

Elektrische toestellen zijn niet alleen klein, ze zijn ook langzaam en vliegen lager en dat heeft een grote impact op de capaciteit van het luchtruim, stelt een indiener. Hij vraagt wat elektrisch vliegen betekent voor vliegroutes, vlieghoogtes, geluidsoverlast en luchtverkeersleiding.

Een indiener stelt dat als gevolg van productie en afbraak van batterijen elektrisch vliegen nooit geheel CO₂-neutraal kan zijn.

Kabinetsreactie

In het Akkoord Duurzame Luchtvaart staat de ambitie dat in 2050 alle korte afstandsvluchten vanuit Nederland tot ca. 500 kilometer volledig elektrisch uitgevoerd worden. Dit is in het Actieprogramma

Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV) verder uitgewerkt in drie roadmaps: grondgebonden operaties, general aviation (GA) en handelsverkeer.

Er is geen 'silver bullet' oplossing om de luchtvaart te verduurzamen. Daarom wordt ingezet op meerdere sporen. Een deel van de duurzaamheidsmaatregelen heeft effect op de korte termijn. De verwachting is dat de elektrificatie van de luchtvaart vooral effect heeft op de lange- en middellange termijn. Elektrisch vliegen kan er op termijn toe leiden dat de CO₂-uitstoot wordt gereduceerd tot nul, mits gebruik gemaakt wordt van hernieuwbare energie (groene stroom). Voor we op dat punt zijn, is nog veel onderzoek en ontwikkeling nodig. Daarom werkt het kabinet met de Duurzame Luchtvaarttafel aan een Nationaal Onderzoeks- en Ontwikkelingsprogramma voor duurzame luchtvaart. Hybride elektrisch vliegen is hier een groot onderdeel van. In het kader van het onderzoeksprogramma zullen ook klimaatimpactstudies worden uitgevoerd, om de milieu-, klimaat- en geluidseffecten in kaart te brengen. Er wordt ook aan life cycle analyses gewerkt, met als doel het gehele productieproces mee te nemen en de effecten daarvan inzichtelijk te maken.

Binnen de roadmap grondgebonden activiteiten wordt gekeken naar de operationele behoeften (zoals laadinfrastructuur) voor het elektrificeren van de luchtvaart. Dit richt zich in de komende jaren vooral op de general aviation. Bij de general aviation (GA) is er zicht op een snellere elektrificatie. Daardoor kan de GA fungeren als katalysator voor de ontwikkeling van het handelsverkeer. Het gaat hierbij om testen van en experimenteren met elektrisch vliegen en waterstof, kennisontwikkeling en opleidingen. Deze kennis en ervaring kan worden ingebracht in de ontwikkeling van het handelsverkeer. Wat dé technologie van de toekomst wordt, is nu nog onbekend. Het blijft daarom van belang om op verschillende sporen in te blijven zetten, zoals elektrisch, hybride en waterstof.

Nederland heeft een sterke maakindustrie op het gebied van luchtvaart. Het doel is om mee te doen in de internationale kopgroep voor hybride elektrisch vliegen. Een groot aantal Nederlandse bedrijven levert op dit moment componenten, subsystemen en lichtgewicht materialen aan verschillende vliegtuigbouwers. Technologische doorbraken zijn op verschillende deelgebieden nodig, waarbij Nederland een belangrijke rol kan spelen. Het volledig elektrisch maken van alle systemen aan boord van een vliegtuig is een eerste stap. Vervolgstappen zijn het elektrificeren van de aandrijflijn en de zoektocht naar elektrische (sub)systemen en lichtgewicht batterijen met een hoge energiedichtheid. Op al deze onderdelen is internationale en Europese samenwerking van groot belang om de krachten te bundelen en de innovatie te versnellen en de doelstellingen te behalen.

Er wordt volop onderzoek gedaan naar verschillende vormen om energie mee te nemen aan boord. Waterstof is voor het handelsverkeer de meest interessante kandidaat om energie aan boord mee te nemen. Nederlandse bedrijven en instellingen gaan nauw samenwerken aan technologie voor de opslag van waterstof in cryogene toestand aan boord in composieten tanks, alsmede de omzetting daarvan naar elektrisch aandrijfvermogen.

In het actieprogramma Vlootvernieuwing en Retrofitting, onderdeel van de Duurzame Luchtvaarttafel, wordt gekeken naar de duurzaamheidsmogelijkheden- en effecten op dat gebied. Ook worden de financiële drempels in kaart gebracht die vlootvernieuwing en retrofitting belemmeren.

De Nederlandse kennis, creativiteit en durf zijn nodig voor het innoveren van luchtvaart in een sterk veranderende wereld. Deze ambitie biedt kansen aan onze sterke maakindustrie, luchtvaartsector in brede zin en toonaangevende kennis- en onderwijsinstellingen. De ontwikkelingen op het gebied van hybride elektrisch vliegen volgen zich in rap tempo op, en er is grote potentie voor de lange- en middellange termijn.

In de transitie naar zero emissie luchtvaart komt ook de vraag naar nieuwe businessmodellen aan de orde. Dit kan gelden voor vliegvelden, luchtvaartoperaties en de elektrische infrastructuur. We zien al veranderingen op de luchthavens, waar de mogelijkheden van zonnepanelen tot andere businessmodellen voor energie leidt. Duurzaam opgewekte stroom kan bijdragen aan hybride elektrisch vliegen. Ook kan er verkend worden wat de kleinere elektrische vliegtuigen kunnen betekenen voor nieuwe business-

modellen. Zo kan gedacht worden aan meer 'point-to-point' verkeer met kleinere elektrische vliegtuigen tussen regionale vliegvelden.

De weg naar vervanging van vliegtuigen op fossiele kerosine door vliegtuigen op duurzame brandstoffen en elektrische vliegen in 2050 kent veel onzekerheden. In het plan-MER zijn daarom een aantal aannames gedaan. Vanwege de onzekerheden over de situatie in 2050 zijn in het plan-MER-gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, met verschillende bijmengpercentages van duurzame brandstoffen en met verschillende percentages elektrisch vliegen per afstandscategorie. De uiteindelijke groeirimte voor de sector zal overigens gebaseerd zijn op daadwerkelijke klimaateffecten.

Het is inderdaad zo dat de huidige stand van de batterij- of accutechnologie om volledig elektrisch te vliegen nog beperkt is tot kleine vliegtuigen met een beperkt aantal passagiers over korte afstanden. Dat is dan ook de reden dat er flink wordt ingezet om die technologie verder te ontwikkelen, zodat de emissies van de luchtvaart omlaaggaan. Ook wordt er nadrukkelijk gekeken naar hybride elektrisch vliegen met bijvoorbeeld waterstof als energiedrager. Een conventionele verbrandingsmotor kan ook met waterstof gevoed worden, maar als de waterstof aan boord in een brandstofcel wordt omgezet naar elektriciteit kan hiermee met een hoger rendement een elektromotor worden aangedreven. Er wordt volop onderzoek gedaan naar de geluidsimpact van vliegtuigen met alternatieve energiedragers.

Dat propellervliegtuigen langzamer vliegen is een feit, wat op zich nadelig is voor de vluchtduur. Dit zou een mogelijke concessie kunnen zijn om echt duurzame luchtvaart mogelijk te maken. Dit hangt nauw samen met het businessmodel van de luchtvaartmaatschappij die hier in de toekomst mee gaat vliegen.

Alle aardse grondstoffen, zoals aardolie maar evenals lithium en kobalt zijn eindig (schaars) en daarmee aan economische wetmatigheden onderhevig. Vandaar dat duurzame oplossingen vooral in de sfeer van cyclisch gebruik gezocht worden. Ook wordt intensief onderzoek verricht naar andere opslagtechnologie voor elektriciteit. Daarnaast zijn bronnen zoals wind en zonlicht in overvloed aanwezig. Ook in het kader van het Actieprogramma hybride elektrisch vliegen (AHEV) zullen bijvoorbeeld levenscyclusanalyses worden gedaan om de totale milieubelasting in kaart te brengen. Veel industriële processen kennen nog CO₂-uitstoot en zijn kandidaat om te verduurzamen en CO₂- of klimaatneutraal te worden. Dat geldt ook voor de productie en afbraak van batterijen, ongeacht de modaliteit waarin deze worden toegepast. Dit is al een belangrijke maatschappelijke opgave, en zal dat ook blijven in de toekomst.

In de Luchtvaartnota heeft de Rijksoverheid de ambitie vastgelegd in de roadmap grondgebonden operaties om in 2030 de emissies van grondgebonden operaties met 100% te reduceren. Ook moet elektrisch taxiën dan de standaardprocedure zijn. Hieraan wordt hard gewerkt door de sectorpartijen rondom de luchthavens, onder meer vanuit het actieprogramma hybride elektrisch vliegen (AHEV). In het kader hiervan is de afgelopen maanden een pilot "duurzaam taxiën" gedaan, om de haalbaarheid te onderzoeken. De resultaten hiervan worden ingezet voor de volgende fase. Naar de invloed van hybride elektrisch vliegen op het gebruik van het luchtruim wordt nog volop onderzoek gedaan. Dit zal mede afhankelijk zijn van de prestaties van deze nieuwe type vliegtuigen. Belangrijk is dat er toestellen komen zonder emissies die schadelijk zijn voor het klimaat en niet met overmatig geluid de leefomgeving verstoren. Al deze aspecten zullen in de toekomst in een nieuw 'Concept of Operations' moeten worden opgenomen.

Wijziging Luchtvaartnota

Naar aanleiding van de opmerking dat het rapport "Kennis ten behoeve van de Luchtvaartnota" van de NLR niet is opgenomen in de literatuurlijst van de Luchtvaartnota is dit rapport van de NLR alsnog toegevoegd.

6.3.6 Niet-CO₂ emissies

Het kabinet wil inzicht krijgen in de uitstoot van andere broeikasgassen dan CO₂ en hun klimaateffect. Het gaat om waterdamp, stikstofdioxide, zwaveloxide, koolmonoxide, koolwaterstoffen en fijnstof (waaronder roet).

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners stellen dat de uitstoot van de andere broeikasgassen en waterdamp (met onder andere condensstrepen tot gevolg) in aanzienlijke mate bijdragen aan de opwarming van de aarde en pleitten voor maatregelen om deze uitstoot terug te dringen.

Een indiener stelt dat de klimaateffecten van de luchtvaart onderschat worden door het sterkere effect van emissies op grote hoogte op de opwarming van de atmosfeer totaal niet mee te nemen.

De werkelijke klimaatimpact van de luchtvaart door niet-CO₂-emissies is 1,3 tot 4,8 maal groter dan de impact van als alleen de CO₂-uitstoot wordt meegeteld, volgens een indiener.

Een indiener verzoekt om in de Luchtvaartnota een factor 2 voor de bepaling van CO₂-equivalenten toe te passen in plaats van de factor 1 die nu wordt toegepast. De waarde 2 is veel beter in lijn met de huidige wetenschappelijke inzichten dan de waarde 1.

De plannen uit de Luchtvaartnota met betrekking tot niet-CO₂ emissies zijn te afwachtend en te vaag vindt een indiener. Het lijkt alsof het kabinet met alleen meer inzicht wil volstaan.

Een indiener verzoekt aan te geven dat niet-CO₂-emissies ook aan de grond een significant klimaateffect hebben.

Kabinetsreactie

Over het ontstaan, het gedrag en het klimaateffect van niet-CO₂-emissies bestaat wetenschappelijk nog veel onzekerheid. Zij hebben alleen klimaateffect op grote vlieghoogte, waardoor het een heel specifiek onderdeel is van de klimaatwetenschap. De omvang van het effect is onder andere afhankelijk van de termijn waarnaar wordt gekeken. Niet-CO₂ klimaatemissies hebben een veel korte levensduur dan CO₂ waardoor minder of geen cumulatief effect optreedt. Inschatting van het klimaateffect van deze emissies vereist meerdere keuzes en aannames. De uitwerking van een aanpak voor niet-CO₂ klimaatemissies zoals beschreven in Luchtvaartnota is juist hierop gericht.

Eind 2020 of begin 2021 komt de Europese Commissie met een analyse van niet-CO₂-effecten in de luchtvaart. Op basis hiervan zal het kabinet bezien welke verdere stappen mogelijk zijn, bij voorkeur in afstemming met de Europese Commissie. In het actieprogramma Doelen en Monitoring zal met de partijen van de Duurzame Luchtvaarttafel worden bezien hoe deze klimaateffecten inzichtelijk gemaakt kunnen worden en kunnen worden meegenomen in het klimaatbeleid voor luchtvaart.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

7 Capaciteit

Van ongeclausuleerde groei van de luchtvaart kan niet langer sprake zijn. De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen. De vraag naar capaciteit in de lucht en op de grond is de uitkomst daarvan.

Samenvatting zienswijzen

Sommige indieners vragen waarom de Luchtvaartnota inzet op (volume)groei van de luchtvaart. Anderen zijn juist te spreken over de nieuwe koers, waarin de publieke belangen centraal komen te staan.

Verschillende indieners maken bezwaar tegen 1,5% groei per jaar en wijzen erop dat Schiphol haar markt-aandeel de afgelopen tien jaar al stevig heeft uitgebreid ten opzichte van andere luchthavens in Europa. Sommigen vragen waar dit percentage op gebaseerd is. Weer andere indieners stellen voor om het aantal vluchten te laten krimpen, bijvoorbeeld halveren, of jaarlijks verminderen en dat in de wet vast te leggen. Zij vinden dat Schiphol met een kleiner netwerk (bijvoorbeeld 400.000 vluchten of 385.000 bewegingen) ook economisch betekenisvol kan zijn. Dat valt te rechtvaardigen gezien de maatschappelijke kosten van luchtvaart. Een deel van de vervoersvraag kan opgevangen worden door andere vervoersmodaliteiten. Gewezen wordt op het ontbreken van een krimp scenario.

Sommige indieners vragen zich af wat ‘ongeclausuleerde groei’ eigenlijk betekent. Sommigen stellen voor om net als bij roken reclame-uitingen te verbieden. Indieners vragen waarom in de Luchtvaartnota het woord groei zo vaak voorkomt, terwijl krimp nauwelijks genoemd wordt.

Sommige indieners pleiten voor het introduceren van vooraf vastgestelde volumeplafonds per luchthaven, waarvan niet af geweken mag worden. Zij vragen waarom het advies van de Commissie m.e.r. niet is gevolgd om dit te onderzoeken om te voldoen aan het klimaatakkoord van Parijs. Daartegenover staan indieners die bijvoorbeeld vanuit de werkgelegenheid en economie van Nederland vragen om voldoende ontwikkelruimte voor de luchtvaart en luchthavens.

Veel indieners vinden dat de publieke belangen op onderdelen onvoldoende zijn uitgewerkt in de nota, bijvoorbeeld geluidshinder en natuur. Ook spreken indieners de verwachting uit dat gezien de normen

voor milieu en leefomgeving er helemaal geen (onnodige) groei ruimte verdiend kan worden. Het geïntroduceerde groeiverdienmodel in de Luchtvaartnota is een paradox en kan nooit leiden tot verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving. Zo kan 1,5% groei per jaar nooit tot minder hinder leiden als vliegtuigen maar 1% stiller worden per jaar. Andere indieners wijzen op onduidelijke kaders (bijvoorbeeld voor geluid) in het groeimodel. Sommige indieners geven aan dat de overheid het vertrouwen alleen kan terugwinnen als er harde afdwingbare doelen worden opgenomen voor klimaat, leefomgeving en natuur. En stellen voor om bijvoorbeeld het RIVM daar een rol in te geven. Ze vragen of het verdienen van groei via de eerdere 50/50 verdeling gaat lopen. Verder wordt de zorg uitgesproken dat niet meer sturen op aantallen vluchten zal leiden tot ongebreidelde groei. Indieners geven aan dat de aantallen vluchten worden in praktijk overschreden.

Kabinetsreactie

Het kabinet sorteert niet voor op groei, maar geeft aan binnen welke kaders de luchtvaart zich kan ontwikkelen. Deze kaders worden bepaald door de publieke belangen: veiligheid, internationale verbondenheid, leefomgevingskwaliteit en klimaat. In de Luchtvaartnota is aangegeven welke randvoorwaarden aan deze publieke belangen worden gesteld, zoals de CO₂-reductiedoelstelling voor 2030 en 2050. Daarnaast wordt een aantal nieuwe randvoorwaarden aangekondigd, zoals voor geluid.

In een scenario met snelle technologische vooruitgang is er volgens het plan-MER, onder de in de voorkeursstrategie (VKS) genoemde voorwaarden, ruimte voor groei van 1 à 1,5% per jaar van de luchtvaart in heel Nederland. Deze schattingen zijn vóór de coronacrisis gemaakt en gebaseerd op de aanname dat de klimaatafspraken uit het Ontwerpakoord Duurzame Luchtvaart zijn geborgd. Als het tegenvalt kan er door de sector minder of geen groei verdiend worden.

Met de borging van klimaatdoelen voor 2030 en 2050 wordt het halen van de gestelde doelen leidend. Het kabinet wil die doelen binnen de luchtvaartsector zelf realiseren via de meest effectieve en kostenefficiënte instrumenten. Daarom wordt vooral ingezet op de toepassing van duurzame luchtvaartbrandstoffen en op technologische innovaties, zoals hybride elektrisch vliegen.

Als de gezamenlijke aanpak met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel onvoldoende effect heeft, dan wordt het klimaatbeleid heroverwogen. Mocht de sector bijvoorbeeld maar 7% bij kunnen mengen, dan zijn er volgens het plan-MER naar verwachting zo'n 38.000 vluchten minder beschikbaar binnen de voorgenomen klimaatdoelstelling voor 2030.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 1.1 en 6.1 is tekst aangepast om toe te lichten dat de randvoorwaarden vanuit de vier publieke belangen bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart. Het aantoonbaar terugdringen van negatieve effecten op de gezondheid van mens en natuur en het klimaat is harde voorwaarde voor de toekomstige luchtvaart. Het aantal mogelijke toekomstige vluchten is hier een uitkomst van. Tevens wordt extra toegelicht hoe de 1-1,5% mogelijke groei bij voortvarende toekomstige innovatie van de luchtvaart is bedoeld.

In paragraaf 4.1.1 en 6.5 van de Luchtvaartnota is verduidelijkt hoe de doorwerking van de publieke belangen in de luchthavenbesluiten eruit komt te zien. In de uitvoeringsagenda is aangegeven hoe de sturing op publieke belangen stapsgewijs wordt ingevuld.

7.2 Investeringsstrategie Schiphol

Aanvullende investeringen zijn nodig om ervoor te zorgen dat Nederland internationaal bereikbaar blijft door de lucht, via het spoor en over de weg. Daarvoor wil het Rijk met anderen een brede investeringsstrategie opzetten.

7.2.1 Multimodale knoop

Op termijn ontstaan er (nieuwe) knelpunten in het openbaar vervoer en op de wegen rondom Schiphol en Amsterdam.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden de urgentie ontbreken om de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol te verbeteren. Zij vragen bijvoorbeeld om het doortrekken van de Noordzuidlijn naar Schiphol, het sluiten van de kleine metroring rond Amsterdam, investeringen in station Schiphol of Haarlemmermeer. Zo kan de druk op de huidige systemen worden verminderd. Dit is ook noodzakelijk om het veilig te houden op station Schiphol bij een toename van het aantal (trein)passagiers. Door van station Hoofddorp een intercitystation te maken en de metro een deel van de capaciteit van de sprinters over te laten nemen, ontstaat ook ruimte voor meer internationale treinen vanaf Schiphol, die korte afstandsvluchten kunnen vervangen.

Eén van de indieners vraagt om in kaart te brengen op welke wijze het ruimtelijk beslag van Schiphol effect heeft op de metropoolregio Amsterdam. En wijst daarbij op andere conflicterende opgaven zoals woningbouw, mobiliteit, klimaat en digitalisering. Een andere indiener vraagt om de regionale economische betekenis van Schiphol in kaart te brengen.

Anderen indieners pleiten juist voor het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van andere luchthavens. Weer andere indieners vragen waarom alleen voor Schiphol de landzijdige bereikbaarheid wordt verbeterd en niet voor andere luchthavens in Nederland (bijvoorbeeld Lelystad).

Kabinetsreactie

Binnen het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid wordt door een groot aantal partijen samengewerkt. Al deze partijen zijn nodig, want de bovengenoemde opgaven in de Metropool Regio Amsterdam zijn urgent, complex en ze overstijgen beleidsterreinen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen.

In het Bestuurlijk Overleg MIRT Noordwest Nederland van november 2020 wordt het MIRT-onderzoek Zuidwestkant Amsterdam-Schiphol-Hoofddorp afgerond. In dit MIRT-onderzoek is onder andere gekeken naar de urgentie van het doortrekken van de Noord/Zuidlijn naar Schiphol. Hierbij zijn de uitgangspunten van het OV Toekomstbeeld 2040 richtinggevend. Ook wordt gekeken naar de wegen binnen het gebied, zodat tot multimodale oplossingen en adviezen kan worden gekomen. Op het Bestuurlijk Overleg zullen vervolgstappen afgesproken worden.

In het vervolgonderzoek worden ook afspraken gemaakt over de integrale ontwikkelstrategie voor het gebied, waarbij ruimtelijke ordening en de economische invulling van het gebied aansluiten op de bereikbaarheidsmaatregelen.

Wijziging Luchtvaartnota

Paragraaf 6.3 over de investeringsstrategie Schiphol is aangepast om de integrale aanpak meer te benadrukken. Teksten in 6.3.1 en 6.3.2. zijn geactualiseerd en geconcretiseerd.

7.2.2 Banenstelsel en parallelle Kaagbaan

De beschikbare capaciteit van het huidige banenstelsel van Schiphol moet optimaal ingezet worden. Het kabinet houdt de reservering van de parallelle Kaagbaan voorlopig aan omdat eerst aanvullend onderzoek nodig is waarin onder meer de inzichten uit de hiervoor genoemde studies aan elkaar gekoppeld worden.

Samenvatting zienswijzen

Indieners doen het verzoek om de ruimtelijke reservering van de parallelle Kaagbaan op te heffen. Aanleg van de baan zou extra gezondheidsschade en geluidsoverlast veroorzaken in bijvoorbeeld Leiden, Teylingen, Oegstgeest en Katwijk. Andere indieners willen graag snel duidelijkheid over het doel en een analyse van de bijkomende effecten van de tweede Kaagbaan. Sommige indieners vragen welke



inzichten het Rijk wil verkrijgen met het aanvullend onderzoek en hoe worden de inzichten gewogen? In het verlengde de vraag of recente studies onafhankelijk getoetst zijn en of inzichten zijn benut in het Plan-MER.

Specifiek wordt aandacht gevraagd voor het dorp de Rijsenhout, dat onder de aanvliegroute ligt van de tweede Kaagbaan. Het opheffen van de grondreserveringen en daarmee het vervallen van de plannen voor de Parallele Kaagbaan zou voor Rijsenhout een enorme opluchting zijn. Komt de baan er wel, dan wordt het dorp onleefbaar. Het gebruik van de Zwanenburgbaan als startbaan in zuidelijke richting heeft dat vorig jaar, tijdens onderhoud aan de Kaagbaan en de aanleg van een taxibaan vele weken aangetoond.

Andere indieners pleiten ervoor dat de grondreservering voor de parallelle Kaagbaan moet worden gehandhaafd, zodat geen onomkeerbare ruimtelijke beslissingen worden genomen die het behoud en uitbreiden van de mainport en het kwalitatief goede netwerk op de huidige locatie onmogelijk maken.

Daarnaast worden er vragen gesteld over het gebruik van het banenstelsel. Zoals waarom aankomst en vertrek van vluchten niet via het IJsselmeer kan. En of het 2 geluidspreferente en 1 niet geluidspreferente baangebruik blijvend gerespecteerd en gehandhaafd kan worden. Sommige indieners missen de specificatie van primaire en secundaire banen van Schiphol. De bescherming zoals nu geregeld in het systeem van preferentieel baangebruik werkt niet ter bescherming van de secundaire Aalsmeerbaan en moet aangepast worden. Andere indieners geven aan dat een vierde fix niet past in hinderbeperking en het verminderen van geluidsoverlast. Er wordt bezwaar gemaakt tegen het gebruik van de Buitenveldertbaan, die conform het eerdere Aldersadvies zou krimpen vanwege onderliggende woningen. Ook het vliegen via de Polderbaan en Zwanenburgbaan vindt nog steeds niet optimaal plaats.

Andere indieners wijzen erop dat er geen sprake is van de beloofde hinderreductie, maar slechts van hinderverplaatsing. Vooral naar de inwoners die onder de aan- en uitvliegroute van de Polderbaan wonen. De vluchten worden in de toekomst minder verspreid over de vijf banen van Schiphol, maar geconcentreerd op de Kaag- en Polderbaan. Door andere veiligheidsprotocollen mogen de vliegtuigen



elkaar ook korter op elkaar opvolgen. "In plaats van 300 vluchten per dag kan de regio daardoor in de komende decennia een verdrievoudiging tegemoetzien tot meer dan 1000 vluchten per dag over Kennemerland."

Tot slot merkt een indiener op dat de weergegeven terminalcapaciteit van 75-80 miljoen reizigers na het opleveren van de A-terminal en A-Pier 85-90 miljoen moet zijn.

Kabinetsreactie

Het kabinet neemt kennis van de verschillende naar voren gebrachte standpunten over de grondreservering van de Parallele Kaagbaan. Het is voor alle belanghebbenden belangrijk dat duidelijk wordt of de grondreservering voor de aanleg van een parallelle Kaagbaan wordt voortgezet of niet. Het kabinet is daarom voornemens dit besluit uiterlijk in 2021 te nemen en alle perspectieven hierbij zorgvuldig af te wegen. Bij deze afweging zullen de eerdergenoemde onderzoeken een rol spelen alsmede de standpunten en onderbouwingen van belanghebbenden.

Ten aanzien van de opmerking over terminalcapaciteit volgt het kabinet de capaciteitschattingen die door Schiphol zijn gemaakt. Daarbij dient ook gekeken te worden naar het kwaliteitsniveau van de terminal.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

7.3 Luchthaven in zee

Het kabinet voert geen aanvullend onderzoek uit naar het verplaatsen van Schiphol naar de Noordzee.

Samenvatting zienswijzen

Meerdere indieners roepen op om wél een nieuw onderzoek te starten. De quickscan uit 2019 biedt volgens hen onvoldoende basis om de beslissing op te baseren om voorlopig geen onderzoek meer te doen. Diverse opties zijn niet bestudeerd, zoals de Maasvlakte en de Markerwaard. Verder kost

aanvullend onderzoek relatief weinig tijd en geld. Bovendien verkleint uitstel van aanvullend onderzoek de kans op daadwerkelijke realisatie, door aanleg van meer windparken in de Noordzee.

Andere indieners stellen dat er een luchthaven in zee moet worden gebouwd. De kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol verbetert bij verplaatsing naar zee. Op zee heeft niemand er last van volgens indieners. Ook ontstaat er op de huidige locatie van Schiphol ruimte voor natuur en woningbouw. Er is momenteel woningnood in de omgeving van Amsterdam. Verder heeft Schiphol diverse (capaciteits)beperkingen, wat nadelen met zich meebrengt voor de veiligheid en de leefomgeving. En de economie kan steun gebruiken nu er een recessie is ontstaan als gevolg van corona. Innovatie wordt bovendien gestimuleerd.

Enkele indieners geven ten slotte aan dat de daling van het vliegverkeer vanwege de coronacrisis geen aanleiding mag zijn om af te zien van aanvullend onderzoek naar een luchthaven in zee.

Kabinetsreactie

De beslissing van het kabinet is gebaseerd op het rapport *Quickscan luchthaven in zee - Actualisatie van kennis, kosten en baten* van PosadMaxwan (2019) en een literatuurstudie uitgevoerd door IenW (2019)⁵ waarvoor bestaand onderzoek is bestudeerd. In de bestaande literatuur is onder andere gekeken naar mogelijke alternatieve locaties voor Schiphol, zoals de Maasvlakte en de Markerwaard.

Het is complexe materie en het is evident dat er onzekerheden bestaan, en dat er zaken zijn die nader onderzocht zouden kunnen worden. Maar daarbij hoort een afweging tussen de kosten van extra onderzoek en de extra informatie die het oplevert voor het beslisproces. Daarbij gaat het niet alleen om de projectkosten van het onderzoek, maar ook om de vertraging die het oplevert in andere projecten (zoals de luchtruimherziening, de uitwerking van het Noordzeeakkoord en de MIRT-studie ZWASH) en de verwachte afnemende investeringsbereidheid in het huidige Schiphol. De reeds beschikbare rapporten bieden wat het kabinet betreft voldoende beslisinformatie op de belangrijkste aspecten ten aanzien van verplaatsing van Schiphol. De baten van extra onderzoek wegen zodoende niet op tegen de kosten.

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal is het kabinet tot de conclusie gekomen dat verplaatsing van Schiphol naar de Noordzee vanuit de (nationale) publieke belangen niet de meest efficiënte en effectieve oplossing is. Het kabinet ziet wel in dat verplaatsing voor een grote verbetering van de leefomgeving rondom Schiphol kan zorgen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat een luchthaven in zee elders voor overlast zorgt. Het kabinet zet daarom in op andere maatregelen om de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol te verbeteren.

Niet alleen moet de hinder omlaag, ook de klimaatambities moeten worden gehaald. De CO₂-uitstoot van uit Nederland vertrekkende vluchten moet in 2050 minimaal gehalveerd zijn ten opzichte van 2005. De Luchtvaartnota legt een duidelijke link tussen het behalen van de klimaat- en leefomgevingsdoelstellingen enerzijds en de toegestane luchthavencapaciteit anderzijds. Maar met het oog op de financiering van het luchthaveneiland ligt het voor de hand dat er een roep om forse uitbreiding van de toegestane capaciteit zal klinken. Het is twijfelachtig of dit kan samengaan met de klimaatambities.

De quickscan heeft verder laten zien dat het onzeker is dat er in 2050 nog steeds een flinke woningbouwopgave bestaat. Dat is een gevolg van de stagnerende bevolkingsomvang in de komende decennia. Om de huidige woningnood aan te pakken, is door het kabinet een groot maatregelenpakket aangekondigd⁶ dat op korte termijn moet leiden tot een reductie van het tekort.

Verplaatsing naar de Noordzee brengt bovendien nieuwe risico's en onzekerheden met zich mee. De quickscan heeft onder meer laten zien dat mensen in de kustregio's geluidsoverlast en visuele hinder zullen ondervinden. Er komen restricties bij voor de scheepvaart en de visserij. De impact op de natuur is groot, zowel door de aanleg van het luchthaveneiland als door de tunnel ernaartoe. De landzijdige

⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/08/resultaten-quickscan-luchthaven-in-zee>.

⁶ Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z17376&did=2019D36031.

bereikbaarheid van Schiphol verslechtert, waardoor passagiers en personeel dagelijks langer onderweg zijn. Ten slotte is de beschikbare ruimte op de Noordzee beperkt, waarbij het kabinet de voorkeur geeft aan de bouw van windparken in plaats van een luchthaven.

Nieuwe inzichten in de haalbaarheid van de doelstellingen op het gebied van de leefomgeving en het klimaat kunnen in de toekomst leiden tot een heroverweging van de beslissing om voorlopig geen aanvullend onderzoek te starten. Het kabinet noemt in de Luchtvaartnota vier voorwaarden hiervoor.

De verwachting is dat de luchtvaart zich herstelt van deze crisis. De realisatie van een eventuele luchthaven in zee ligt beduidend verder in de toekomst. De beslissing om voorlopig geen aanvullend onderzoek te starten, staat daarom volledig los van de huidige volumekrimp.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

7.4 Regionale luchthavens in samenhang

Het Rijk wil meer regie voeren op regionale luchthavens, zodat ze meer aanvullend op elkaar benut worden. De ontwikkeling van regionale luchthavens moet passen binnen de regio's waarin de luchthavens liggen. Voor die ontwikkeling moet draagvlak in de regio zijn.

Samenvatting zienswijzen

Veel zienswijzen gaan over de samenwerking tussen luchthavens en vragen om een verduidelijking van de Rijksregierol. Sommige indieners pleiten voor een meer sturende vorm van luchthavensamenwerking vanuit het Rijk, waarbij nationale en regionale betekenis worden afgewogen. Indieners geven aan dat Nederland te klein is voor het bestaan van regionale luchthavens. Daarbij wordt gepleit om de luchthavens van nationaal belang samen te brengen in een holding of ten minste te onderzoeken of dat meerwaarde heeft. Sommigen suggereren daarbij dat Schiphol en haar ruimtelijk beslag door betere benutting van de capaciteit van andere luchthavens luchthavencapaciteit kleiner zou kunnen worden.

Andere indieners willen juist dat de regionale luchthavens een nog meer regionale functie krijgen en maken bezwaar tegen het meer benutten van capaciteit van luchthavens vanuit het perspectief van nationale schaarste. Ook zijn er indieners die het voornemen van het Rijk om de luchthavensamenwerking te versterken, onderschrijven. Zij vinden dat het verstandig is om te kijken naar de omgeving waarin de luchthaven gesitueerd is. Specifieke nationale (niche-) taken passen daarbij (zoals opleidingen of droneverkeer). Ook wordt gevraagd om regionale partijen en omwonenden te betrekken bij de verder uitwerking van de kabinetsplannen. De vraag daarbij is of de CRO (Commissie Regionaal Overleg) het juiste gremium daarvoor is.

De zienswijzen over de luchthavensamenwerking worden vaak gekoppeld aan specifieke zorgen rondom een van de regionale luchthavens van nationale betekenis. Hieronder is een schets gegeven van de strekking per luchthaven van de binnengekomen zienswijzen.

Lelystad Airport

Indieners vragen waarom vluchten niet meer gespreid kunnen worden over regionale velden om zo de hinder meer over Nederland te verdelen, of omdat dit kansen biedt voor de regio's waarin de regionale luchthavens liggen. Specifiek wordt gevraagd waarom zakelijk verkeer niet via Lelystad kan of waarom er, mede in het licht van de coronacrisis, geen nieuwe aanbieders kunnen starten op Lelystad. Anderen vinden daarentegen het openen van Lelystad niet nodig of wenselijk en wijzen op de gevolgen voor leefomgeving en natuur. Ook zijn er zienswijzen waarin gevraagd wordt of het maximum van 45.000 vluchten op Lelystad blijft gelden, gegeven het niet meer centraal stellen van aantallen vluchten. Zij vragen hoe via een afwegingskader invulling gegeven gaat worden aan de geschetste randvoorwaarden



op het gebied van klimaat en leefomgeving. Daartegenover staan indieners die juist willen dat Lelystad snel opengaat en dat het kabinet zich aan haar afspraken houdt op dit punt.

Maastricht Aachen Airport

Diverse indieners constateren dat Maastricht Aachen Airport (MAA) geen regionale (economische) functie heeft, noch qua personenvervoer (Corendon, Ryanair) noch qua vrachtvervoer (nationale functie). Wat de regionale functie precies is blijft in de Luchtvaartnota onduidelijk. Sommige indieners pleiten om per regionale luchthaven de rol/functie te expliciteren. Anderen geven aan dat er helemaal geen regionale rol van luchthavens bestaat. Indieners vragen om de nationale betekenis ten aanzien van vracht op MAA (tweede vrachtluchthaven) nadrukkelijker naar voren te brengen. En pleiten er voor het level playing field met andere Europese vrachtluchthavens te vergroten. Andere indieners stellen juist dat MAA overbodig is als vanuit internationaal perspectief integraal naar de grensregio gekeken zou worden. Daarbij wordt het kabinet gevraagd om een visie te formuleren op het vliegverkeer van de luchthavens die vlak over de grens liggen, ook in termen van overlast.

Anderen indieners geven aan dat het voortbestaan van regionale luchthavens (specifiek Eelde en Maastricht) discutabel is. Bij spreiding moeten de milieugrenzen goed nageleefd moeten worden. Nachtvluchten moeten op regionale luchthavens verboden worden. De potentie van verduurzaming en elektrificatie moet beter in beeld worden gebracht. Een indiener vindt dat het Rijk een meer dwingende formulering over elektrisch taxiën zou moeten opnemen. Een andere indiener stelt voor om de complementariteit van Schiphol en Maastricht ten aanzien van vrachtvervoer te onderzoeken.

Groningen Airport Eelde

Sommige indieners pleiten om de verantwoordelijkheid voor deze luchthavens te leggen bij de aandeelhouders en willen dat het Rijk geen grotere rol op zich neemt dan vergunningverlener. Daarbij wordt naar voren gebracht dat de provincies zich niet houden aan de Europese regels voor staatssteun en financiële injecties niet notificeren bij de Europese Commissie. Dit zou alsnog moeten gebeuren. Andere indieners benadrukken juist dat de velden Eelde en Maastricht achtergesteld zijn omdat zij geen onderdeel uitmaken van de Royal Schiphol Group of een gezamenlijke holding. Daarmee wordt met twee maten gemeten. Daarom pleiten zij voor een centrale regierol voor de Schiphol Group. Ook pleit een indiener voor een bijdrage van het Rijk aan beheer en instandhouding van de infrastructuur, veiligheid en

duurzaamheid. Verder wordt aangegeven dat Groningen Airport Eelde een belangrijke rol speelt bij lesvluchten.

Rotterdam The Hague Airport

Er worden vraagtekens geplaatst bij de voorgenomen groei uit de Luchtvaartnota en de economische waarde daarvan. En hoe de afweging plaatsvindt met verstedelijkingsopgaven. Die is niet of nauwelijks te relateren aan luchtvaart. Zolang er niet gestuurd kan worden op grenswaarden is het verzoek om bij deze luchthaven voorlopig nog te blijven sturen op capaciteit van het aantal vluchten. In dat kader wordt ook de vraag gesteld wat verstaan wordt onder regionale vraag. Wordt die vraag niet juist versterkt door en aanbod van (lowcost) airlines? Moet de uitspraak dat de hinder omlaaggaat gelezen worden ten opzichte van de vergunde ruimte of de huidige situatie van regionale luchthavens?

Eindhoven Airport

Diverse indieners vinden dat er meer aandacht gegeven moet worden aan de regionale functie. In dat licht zijn er bedenkingen bij het verplaatsen van vluchten van Schiphol naar Eindhoven vanuit een systeembenadering. Indieners wijzen erop dat een deel van het commercieel gebruik van de luchthaven niet aan de regio is toe te rekenen. Er wordt aandacht gevraagd voor betere spoorverbindingen. En er wordt aandacht gevraagd voor civiele en militaire belangen, bijvoorbeeld bij het gebruik van navigatie-apparatuur en routes.

Kabinetsreactie

Het kabinet ziet voor de luchthavens van nationale betekenis enerzijds de opgave dat ze meer met elkaar moeten samenwerken om elkaars functies, rollen en specialisaties te kunnen benutten. Het voortouw hiervoor ligt bij de luchthavens. Het kabinet wil deze samenwerking faciliteren en mede mogelijk maken. Anderzijds geldt dat de ontwikkeling van deze luchthavens moet plaatsvinden in de regio waarin ze liggen. Daarom is in de Luchtvaartnota ook opgenomen dat er per luchthaven een regionale verkenning dient te komen om tot een ontwikkelingsperspectief voor die luchthavens te komen. Dit biedt ruimte voor maatwerk en dit is in de definitieve Luchtvaartnota onderstreept. In die verkenning dient aandacht te zijn voor zaken als impact op de omgeving (zoals nachtvluchten), meerwaarde voor de regio, al dan niet groeiperspectief voor de luchthaven en de nationale betekenis. Op basis van de uitkomsten van de verkenningen en het opgestelde ontwikkelperspectief zal het kabinet een beoordeling doen en zaken vastleggen in luchthavenbesluiten.

Het kabinet ziet geen (juridische) mogelijkheden voor het verdelen van verkeer in Nederland, behalve voor de luchthavens Schiphol en Lelystad. Het staat de luchthavens, als marktpartijen, vrij om initiatief te nemen en te verkennen of ze activiteiten bedrijfsmatig willen samenbrengen. Het kabinet vindt het niet zijn rol om dit te bevorderen. Het kabinet ziet luchthavens daarnaast als zelfstandige ondernemingen die zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van hun activiteiten. Structurele rijksbijdragen zijn derhalve niet aan de orde.

Lelystad

Lelystad Airport is ontwikkeld als overloopvluchthaven van Schiphol. Door het openen van deze vluchthaven ontstaat op Schiphol ruimte voor vluchten die bijdragen aan de netwerkqualiteit. Deze ontwikkeling volgt uit de Aldersafspraken en heeft geresulteerd in het vluchthavenbesluit uit 2015. Deze functie van Lelystad Airport is onveranderd. Het maximum van 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer wordt vastgelegd via de nu voorliggende wijziging van het vluchthavenbesluit uit 2015, dit als extra waarborg op de vergunde gebruiksruimte.

Maastricht Aachen Airport

Het kabinet ziet Maastricht Aachen Airport (MAA) als een vluchthaven van nationale betekenis, waar een rol is weggelegd voor het accommoderen van vrachtverkeer in Nederland. De vluchthaven speelt ook een rol in de internationale bereikbaarheid van Zuid-Nederland. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat er een regionale verkenning voor MAA moet worden uitgevoerd met betrokkenheid van partijen uit de regio om tot een ontwikkelingsperspectief voor de vluchthaven te komen. Inmiddels heeft de provincie Limburg de heer Pieter van Geel opdracht gegeven om tot een dergelijke verkenning te komen. In dit regionale

traject moet het gesprek gevoerd worden over de functies van MAA, de meerwaarde voor de regio, de mogelijkheden voor het verminderen van geluid en emissies etc.

Rotterdam The Hague Airport

De in de zienswijzen genoemde punten moeten in de regionale verkenning voor RTHA een plek krijgen. Voor het kabinet is het uitgangspunt dat er geen sprake kan zijn van een verruiming van de vergunde ruimte. Die gebruiksvergunning die deluchthaven heeft, is het maximaal haalbare.

Eindhoven Airport

Van een formele verdeling van verkeer van Schiphol naar Eindhoven Airport is geen sprake. De inzet is juist om Eindhoven Airport, in lijn met de aanbevelingen van de heer Van Geel in de Proefcasus Eindhoven, te ontwikkelen ten dienste van de regio.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vragen zich af hoe de Rijksoverheid invulling gaat geven aan het overleg met de regionale luchthavens, het bepalen van de regionale vraag en het draagvlak hiervoor. Gevraagd wordt om in het overleg met regionale luchthavens ook andere relevante stakeholders, waaronder de bewoners-vertegenwoordigers, te betrekken. Daarnaast wordt gevraagd beter onderscheid te maken tussen de burgerluchthavens van nationale betekenis (zoals Lelystad en Eelde) en de burgerluchthavens van regionale betekenis (zoals Drachten en Ameland). Voor de laatste zijn de provincies het bevoegd gezag.

Specifiek wordt verduidelijking gevraagd of er verschil is in de rol van het Rijk bij de CRO's en de aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer tussen beide soorten burgerluchthavens.

Kabinetsreactie

In de overleggen van het Rijk met de luchthavens en de bestuurders van de betrokken provincies en gemeenten wordt expliciet aandacht gevraagd voor de betrokkenheid/participatie van en communicatie richting omwonenden bij het verkenningstraject. En voor de voorbeeldaanpak bij de Proefcasus Eindhoven. Dat heeft er onder andere toe geleid dat in opdracht van de provincie Limburg een soortgelijk traject als de Proefcasus is gestart voor Maastricht Aachen Airport.

De termen "nationale betekenis" en "regionale betekenis" zijn opgenomen in de Wet luchtvaart. Deze brengt tot uitdrukking dat het Rijk bevoegd gezag is voor deze luchthavens (het betreft Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde). De Luchtvaartnota ziet primair toe op deze luchthavens. De verantwoordelijkheid voor de luchthavens van "regionale betekenis" ligt bij de provincies. Dat betekent dat de betrokkenheid van het Rijk bij de CRO's van de luchthavens van regionale betekenis in principe beperkt is en dat daar de provincie eerstverantwoordelijke is.

In de Luchtvaartnota is opgenomen dat vanwege het maatschappelijke belang (nationale veiligheid) voor spoedeisende hulpverlening en politietaken een aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer in luchthavenbesluiten wordt gecreëerd. Dit heeft betrekking op de luchthavens waarvoor het Rijk bevoegd gezag is (luchthavens van nationale betekenis). De Wet luchtvaart biedt ook de mogelijkheid voor de betrokken provincies om in de luchthavenbesluiten voor de luchthavens waar zij bevoegd gezag voor zijn (luchthavens van regionale betekenis) een aparte gebruiksruimte voor dit verkeer op te nemen.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 6.5 is tekst toegevoegd over de diverse (categorieën) luchthavens, de functies die ze vervullen en de (mogelijke) samenwerking hierbij. Daarbij wordt ook de regierol van het Rijk verduidelijkt en is aangegeven hoe wordt aangekeken tegen luchthavens van nationale betekenis en luchthavens onder provinciaal gezag.

Ook is in paragraaf 6.5 een kader toegevoegd waarin wordt verhelderd welke informatie het Rijk vraagt bij toekomstige trajecten om te komen tot een luchthaven(verkeer)/ indelingbesluit of wijziging hiervan.

7.5 General aviation

Samenvatting zienswijzen

Verschillende indieners vinden dat general aviation (GA) onvoldoende aandacht en prioriteit krijgt in de Luchtvaartnota. Zij wijzen daarbij op de gevolgen van het openstellen van Lelystad Airport voor handelsverkeer en de introductie van U-space, waarmee de general aviation nog meer in het gedrang zal komen. Men verzoekt om een gelijke prioritering met handelsverkeer en een meer proactieve houding van het Rijk richting de general aviation.

Het belang van de general aviation als kraamkamer voor de grote luchtvaart wordt onvoldoende benadrukt in de Luchtvaartnota, vinden sommige indieners. Men noemt de toegevoegde waarde van de general aviation op het gebied van economie, opleiding en training, onderhoud, sport en recreatie en techniek en innovatie. Luchthavens voor general aviation vallen grotendeels onder provinciaal bestuur. Indieners vinden dat uniforme aanpak bij de uitvoering van de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) door de provincies te kort schiet. De overheid zou meer moeten toezien op de uniforme uitvoering van de RBML.

Voor de noodzakelijke ruimte voor recreatie en luchtsporten verwijzen indieners naar het rapport TGAL (Toekomstvaste General Aviation Locaties 2016), de daarbij uitgegeven sideletter (2017), het door Buck opgestelde rapport (2016) over economische waarde van general aviation en het door hen ingediende GA-visie document. Diverse indieners vragen zich af of general aviation wel meegenomen is in het Plan-MER bij de berekeningen van de 4 hoekpunten.

Sommige indieners stellen dat de term kleine luchtvaart onvoldoende duidelijk is en niet algemeen gebruikt wordt. Men stelt voor om de term 'algemene luchtvaart' te gebruiken in plaats van kleine luchtvaart en deze wijziging door te voeren in de Luchtvaartnota. Tevens stellen indieners een aanpassing van de teksten over ruimte voor luchtsporten (specifiek parachutespringen) voor, waarbij de relatie met het luchtruimherindelingsproces nadrukkelijker naar voren komt.

Een indiener vindt dat regionale luchthavens en provincies betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van beleid van het kabinet over ruimte voor general aviation en luchtsporten.

Een indiener verzoekt om in het kader van de verduurzaming van luchtvaart aandacht en ruimte te geven aan de transformatie en innovatie bij general aviation en daarvoor ingerichte luchthavens.

De opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer is gelet op de huidige ontwikkelingen niet meer nodig, vinden sommige indieners. Die opening vormt een grote bedreiging voor het vele general aviation verkeer dat daar nu gebruik van maakt en waar volgens indieners geen of weinig alternatieven voor zijn. Zij willen dat Lelystad Airport behouden blijft voor de general aviation.

Kabinetsreactie

Het kabinet geeft in de Luchtvaartnota aan alle vormen van luchtvaart aandacht, ook aan de general aviation. General aviation is veelzijdig en omvangrijk in Nederland. In meerdere hoofdstukken van de Luchtvaartnota (onder andere de hoofdstukken 2, 6 en 7) zijn paragrafen opgenomen over de rol en het belang van de general aviation. Gelet op alle publieke belangen gaat de meeste aandacht echter uit naar het handelsverkeer en het maatschappelijk belang daarvan voor Nederland. Het kabinet heeft de belangrijkste door de general aviation gedefinieerde knelpunten opgenomen in de Luchtvaartnota, zoals het ontwikkelen van nationaal general aviation beleid via het bestaande general aviation-platform en evaluatie op onderdelen van de uitvoering van de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) door de provincies. Een aantal beleidsonderdelen is nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda.

Het kabinet onderkent het belang van de general aviation voor de grote luchtvaart. Met name op gebied van innovatie en verduurzaming zijn in de general aviation de eerste resultaten te verwachten, waar de grote luchtvaart voordeel van kan hebben. Verder is de general aviation van belang voor het opleiden



en getraind houden van vliegend personeel, ook voor de grote luchtvaart. In de Luchtvaartnota is tekst opgenomen over de relatie tussen grote en kleine luchtvaart.

Het kabinet zal in samenwerking met betrokkenen nieuw beleid ontwikkelen voor delen van de general aviation (zoals het parachutespringen), waarbij rekening wordt gehouden met eerdere trajecten zoals TGAL en de lopende Luchtruimherziening. In het Plan-MER is general aviation wel meegenomen, maar vanwege de beperkte omvang van de milieueffecten in relatie tot handelsverkeer niet nader uitgewerkt.

De term 'kleine luchtvaart' is in de definitieve Luchtvaartnota vervangen door de term general aviation (GA) met tussen haakjes 'ook wel kleine of algemene luchtvaart genoemd'.

In het Ontwerpakoord Duurzame Luchtvaart staat de ambitie dat in 2050 alle korte afstandsvluchten vanuit Nederland tot ca. 500 kilometer volledig elektrisch uitgevoerd worden. Het realiseren van deze ambitie is in het Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV) verder uitgewerkt. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de operationele benodigdheden (zoals laadinfrastructuur) voor het elektrificeren van de luchtvaart. Dit zal zich in de komende jaren vooral richten op de general aviation. Bij de general aviation is er zicht op een snelle elektrificatie. Het is daardoor mogelijk om de general aviation te laten fungeren als een katalysator voor de ontwikkeling van het handelsverkeer. Het gaat hierbij om testen en experimenteren voor elektrisch vliegen, waterstof, kennisontwikkeling en opleidingen. Al deze kennis en ervaring kan worden ingebracht in de ontwikkeling van verduurzaming van de grote luchtvaart.

Het kabinet onderkent het belang van de huidige general aviation op Lelystad Airport. Mede naar aanleiding van verzoeken van de general aviation-sector heeft Lelystad Airport in 2019, in samenwerking met LVNL, onderzoek gedaan naar de toekomstige capaciteit voor general aviation verkeer op Lelystad Airport. Hieruit blijkt dat het verkeer tot 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer op basis van huidige inzichten geacommodeerd kan blijven. Het uitplaatsen van general aviation verkeer van de luchthaven Lelystad is de eerste jaren na opening dus niet aan de orde. Voor de situatie na 10.000 bewegingen handelsverkeer zal door de luchthaven in samenwerking met LVNL nader worden onderzocht welke aantallen general aviation verkeer ook op de langere termijn kunnen worden geacommodeerd. Het kabinet ontwikkelt ook waar dat nodig is nieuw beleid voor general aviation, waarbij ruimte voor bijvoorbeeld luchtsporten een belangrijk aandachtspunt is.

Wijziging Luchtvaartnota

In de hele Luchtvaartnota en specifiek in paragraaf 2.3.7 en 6.5.1 is de term ‘kleine luchtvaart’ vervangen door ‘general aviation’ waarbij tussen haakjes soms ‘ook wel kleine of algemene luchtvaart’ is toegevoegd.

In paragraaf 6.5.1 is tekst toegevoegd om het belang van general aviation voor de gehele luchtvaart te benadrukken. General aviation is van belang voor de gehele luchtvaart, met name op gebied van innovatie en verduurzaming zijn in de general aviation op relatief korte termijn de eerste resultaten te verwachten waar de grote luchtvaart voordeel van kan hebben. General aviation fungeert hiermee als kraamkamer voor de gehele luchtvaart. Verder is de general aviation van belang voor het opleiden en getraind houden van vliegend personeel voor de gehele luchtvaart.

7.6 Herziening van het luchtruim

Het kabinet neemt maatregelen om Nederland via de herziening van het luchtruim internationaal bereikbaar te houden.

Samenvatting zienswijzen

Indieners geven aan dat de herziening van het luchtruim niet gericht moet zijn op het verruimen van de capaciteit, omdat dat de weg vrij maakt voor groei. De gebruikruimte, die ontstaat door technologische verbeteringen (stiller en schoner), mag niet gebruikt worden voor nog meer vliegbewegingen. Diverse indieners vinden dat de luchtvaart moet krimpen.

In andere zienswijzen wordt aangegeven dat het vermijden van woongebieden en kwetsbare natuur maatgevend moet zijn. In de afgelopen decennia is in Lelystad door combinatie van regionale vluchten en een toenaderingspunt richting Schiphol erg veel overlast ontstaan. Er moet duidelijkheid zijn over de mogelijke hinder op de grond door de herindeling van het luchtruim, bijvoorbeeld ook de effecten van een vierde fix.

Mede met de “belofte” van de efficiënte herindeling wordt aangestuurd op het in 2021 in gebruik nemen van Lelystad Airport als overlooplocatie van Schiphol, met de tijdelijke maatregel om gebruik te maken van laagvliegroutes. Waarbij wordt uitgegaan van een herindeling van het luchtruim in 2023. Hierin is de formulering van “kan efficiënter worden gebruikt” te vrijblijvend als toetskader om de overheid op aan te spreken. Hier moet staan “wordt dusdanig efficiënter dat onder meer de laagvliegroutes bij Lelystad-Airport uiterlijk 2023 worden opgeheven”. De problematiek van het laagvliegen moet tijdig worden opgelost, zodat er niet laag over Gelderland en Overijssel gevlogen gaat worden.

De herstructurering van het Nederlandse luchtruim staat al lang op de agenda. LVNL en het Rijk wordt verweten geen haast te maken om het laagvliegen tegen te gaan.

Een efficiëntere indeling van het luchtruim leidt tot meer veiligheid, maar dan moet de general aviation wel worden meegenomen. De general aviation kan hierbij dienen als living lab. Een indiener mist de zekerheid dat door de herziening van het luchtruim ruimte wordt geboden aan alle luchtruimgebruikers binnen de general aviation.

Indieners stellen dat in de prioritering bij conflicterende belangen bij punt 1 toegevoegd moet worden: de taken die in opdracht van de overheid worden uitgevoerd en die een publiek belang dienen (survey/inspectievluchten).

Bij de herziening van het luchtruim heeft het beperken van geluidsoverlast prioriteit in het luchtruim tot en met een vlieghoogte van 6.000 voet (ongeveer 1.800 meter). Volgens indieners moet geluidsoverlast te allen tijde prioriteit hebben. Daarnaast moet er direct zo hoog mogelijk worden gevlogen. Vaste naderingsroutes naar luchthavens vormen een belangrijke bouwsteen voor de roadmap op weg naar 2035. Deze vaste naderingsroutes gaan de verspreiding van geluid weliswaar tegen, maar leiden volgens indieners tot een onacceptabele toename van het geluid onder die routes.

In de Luchtvaartnota wordt verwezen naar het VK en Canada, waar het ontwerp-principe wordt toegepast op 7000 respectievelijk 6000 voet hoogte. Een indiener pleit voor het volgen van het VK. Andere indieners geven aan dat de grens een stuk hoger moet liggen. In meerdere zienswijzen wordt aangegeven dat ook de geluidshinder van het luchtverkeer boven 6.000 voet (1.800 meter) betrokken moet worden bij de luchtruimherziening. De onderbouwing voor de keuze voor 6000 voet wordt gemist. Zelfs toestellen die op meer dan 4.000 meter (ca 13.000 voet) over komen kunnen nog hinderlijk zijn, vooral als het om grote aantallen stijgend verkeer gaat, dat urenlang om de 2 à 3 minuten passeert. En juist in de buitengebieden, waar hoger dan 1.800 meter maar vaak lager dan 4.000 meter gevlogen wordt, neemt de overlast sterk toe.

Een deel van de vertragingen van Europese vluchten wijten sommige indieners aan het ontbreken van een Europese aanpak van het luchtruim. De Europese Commissie heeft al in 2001 de Single European Sky voorgesteld. De Luchtvaartnota verwijst nog steeds naar de Single European Sky, terwijl het idee volgens indienen allang door de Europese Commissie en de lidstaten door gebrek aan belangstelling de nek is omgedraaid. De FAB's zijn volgens indieners een faliekante mislukking. Het gezamenlijk, real time, gebruik van het Europese luchtruim door civiele en militaire luchtruimgebruikers (FUA) is nog steeds niet tot stand gebracht. Indieners willen dat het kabinet hier actie op onderneemt. Er moeten afspraken gemaakt moeten worden over het Europese luchtruim om routes te verkorten en continuous descent mogelijk te maken.

Een integrale en internationale benadering bij de herindeling van het luchtruim wordt gemist waar het de militaire luchtvaart betreft. Waarom wordt wel samenwerking met Duitsland gezocht, maar niet met België? Dit kan de overlast in Zuid-Limburg verminderen.

Volgens een zienswijze wordt een onevenredig groot deel van het aankomend verkeer via Lelystad naar Schiphol geleid. Soms maken de vliegtuigen zelfs allerlei extra bochten om maar bij ARTIP te komen. ARTIP kan worden verlegd naar een punt in het IJsselmeer of Markermeer. Bijvoorbeeld de Trintelhaven aan de Markerwaardijk of nog iets noordelijker, zodat het Natura 2000 gebied de Markerwadden wordt ontzien. Het wachtgebied bij Lelystad zou ook verlegd moeten worden naar het IJsselmeer en Markermeer om de overlast te verminderen. Of de cirkels zouden zo gevlogen moeten worden dat de vliegtuigen bewoond gebied vermijden. Verder zou het wachtgebied alleen voor noodsituaties gebruikt moeten worden en niet om de drukte op te vangen omdat Schiphol te veel vliegtuigen tegelijk toelaat. Als het wachtgebied boven bewoond gebied blijft liggen, dan zou er een norm moeten zijn voor het maximale aantal keren dat dit per jaar gebruikt mag worden.

Een optie is ook om de vaste naderingsroutes los te laten. Nu worden alleen in uitzonderingssituaties vliegtuigen buiten ARTIP om geleid en vliegen ze direct over het Markermeer. Het gebied boven het Markermeer wordt nu gereserveerd voor opstijgend verkeer. Maar Schiphol houdt andere piektijden aan voor landen en opstijgen. Dus met voldoende buffertijd tussen de pieken zou je hetzelfde gebied beurtelings kunnen gebruiken voor opstijgen en landen. De plannen geven tot nu toe geen duidelijkheid over de nieuwe ligging van aanvliegeroutes naar en wachtgebieden voor Schiphol. Men vindt dat de Luchtvaartnota die duidelijk wel moet verschaffen.

Een indiener vindt dat er in het proces van Luchtruimherindeling gewerkt moet worden aan 'experimenteeruimte' voor bijvoorbeeld drones en onbemande vliegtuigen en bij voorkeur in het noorden van Nederland (Drone Hub Groningen Airport Eelde)

Kabinetsreactie

Eén van de doelen van het programma Luchtruimherziening is om de civiele en militaire capaciteit in het luchtruim te verruimen. De verruimde capaciteit kan voor verschillende doelen worden ingezet. Groei van het civiele verkeer kan zo'n doel zijn, maar ook meer betrouwbaarheid, hogere voorspelbaarheid van het verkeer, geluidsbeperving, minder vertragingen, het opvangen van verstoringen (bijvoorbeeld slecht weer) en militaire missie effectiviteit. Binnen het programma Luchtruimherziening wordt niet bepaald of capaciteit wordt vertaald in groei of krimp van het aantal vliegbewegingen, of wordt benut voor een of meer van de andere genoemde mogelijkheden. Hierover doet de Luchtvaartnota een uitspraak, waar vervolgens het programma Luchtruimherziening op aansluit. In de Luchtvaartnota worden voorwaarden

aan de luchtvaart gesteld, gericht op het verminderen van de negatieve effecten op mens, natuur en klimaat. Alleen wanneer aan die voorwaarden wordt voldaan, kan de luchtvaart in de toekomst groeien. De herziening van het luchtruim gebeurt vanuit dezelfde publieke belangen, is gericht op het verminderen van negatieve effecten en betekent geen keuze voor groei.

Het verminderen van de impact van vliegroutes op de omgeving is één van de doelen van de luchtruimherziening. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden die de verschillende varianten bieden voor onder meer de voorspelbaarheid van geluid, voor efficiënt klimmen en dalen en voor flexibiliteit in routes. Met dat laatste wordt bekeken in hoeverre een variant mogelijkheden biedt om specifieke gebieden te vermijden, bijvoorbeeld woonkernen en natuurgebieden. Uit de effectbeoordeling moet duidelijk worden welke bouwstenen en varianten het beste scoren. De effecten worden vervolgens gebruikt voor samstelling van de voorkeursvariant. Een onderbouwing en toelichting op deze keuze wordt opgenomen in het plan-MER Luchtruimherziening.

De besluitvorming over de openstelling van Lelystad Airport is geen onderdeel van het programma Luchtruimherziening. Wel voert het programma uiterlijk november 2021 tussentijdse verbeteringen door aan de aansluitroutes van Lelystad Airport. Daarmee geeft de minister van IenW invulling aan de motie van de Tweede Kamer om vóór 2023 de belemmeringen weg te nemen om zoveel mogelijk ongehinderd te kunnen klimmen op de aansluitroutes. Daarmee zijn de in het publieke debat aangeduide 'laagvlieg-routes' verdwenen.

Veiligheid is een belangrijk thema voor het programma Luchtruimherziening. Gelijkblijvende of verbeterende veiligheid is een randvoorwaarde voor de herziening van het Nederlandse luchtruim. Het gaat daarbij zowel om de vliegveiligheid als om de externe veiligheid. De wijzigingen van het luchtruim moeten binnen dat kader operationeel haalbaar zijn. Daarom hebben de bewindspersonen besloten om een plan-MER uit te voeren met een bredere reikwijdte. In plaats van alleen milieu- en natuureffecten worden ook de effecten op veiligheid in termen van ongevalsrisico's bepaald. In het plan-MER voor de Luchtruimherziening worden de effecten op veiligheid bepaald van de varianten en bijhorende maatregelen. Dit betreft met name technische zaken als het hoogteprofiel bij vertrek en nadering, het separeren van vliegtuigen, het samenvoegen van verkeersstromen naar een luchthaven, het scheiden van handels-, militair- en GA-verkeer en de instructies van een luchtverkeersleider over koers, hoogte en snelheid (vectoring). De onafhankelijke Commissie m.e.r. toetst in een openbaar advies of de milieu-informatie in het opgestelde plan-MER van voldoende kwaliteit is. Samen moet dit zorgen voor voldoende borging van het betrekken van het aspect veiligheid in het plantraject.

De general aviation (GA) kent heel uiteenlopende gebruikers, die hun plek vragen naast het handelsverkeer en het militaire luchtverkeer. Bij de luchtruimherziening wordt de GA gezien en betrokken als een belangrijke en volwaardige luchtruimgebruiker. Het programma Luchtruimherziening heeft de behoeften van de GA opgehaald bij de organisaties KNVvL, AOPA, NVL, NACA, ANWB Medical Air Assistance en de Luchtvaartpolitie. Deze behoeften neemt het programma mee in het variantenonderzoek, bij de totstandkoming van de voorkeursvariant voor zover mogelijk, en in het uitwerken van de luchtruimontwerpen in de planuitwerkingsfase. In het plan-MER wordt getoetst wat de mogelijkheden en gevolgen voor de GA zijn.

De Luchtvaartnota geeft kaders voor de GA. Het programma Luchtruimherziening gaat van die kaders uit om de behoeften van de GA voor het gebruik van het luchtruim in te vullen. Waar dat tot knelpunten leidt, gaat het programma in gesprek met de betrokken partijen om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Uiteindelijk maken de bewindspersonen de afweging tussen de verschillende belangen. Zoals hierboven vermeld worden de precieze gevolgen voor de GA, net als voor het hele gebruik van het luchtruim, in de planuitwerkingsfase nader in beeld gebracht.

Uitgangspunt bij de luchtruimherziening is dat bij het bepalen van vliegroutes zo min mogelijk stedelijk gebied en natuurgebieden worden overvlogen en zo min mogelijk CO₂ wordt uitgestoten. Minder geluidgehinderden kan worden bereikt door waar mogelijk om woonkernen heen te vliegen. Daarnaast wordt er zo veel mogelijk ongehinderd geklommen en met een continu dalprofiel gedaald. Dat levert

logischerwijs een dilemma bij het ontwerpproces op: mijden van woonkernen en natuurgebieden (omvliegen en bochten) versus verminderen van de CO₂-uitstoot (kortste route vliegen). Daarom is een nadere prioriteitstelling nodig. Deze prioriteitstelling wordt onder meer vertaald in een gekozen hoogte tot waar de geluidsbelasting prioritair is in het ontwerpproces. Daarboven wordt prioriteit gegeven aan CO₂ en flight-efficiency.

Als ontwerpprincipe bij de herindeling van het luchtruim heeft het Rijk ervoor gekozen dat tot en met 6000 voet (1828 meter) hoogte het terugdringen van geluid prioriteit heeft. Boven 6000 voet staat het terugdringen van CO₂-uitstoot voorop. Het Rijk is tot deze keuze gekomen op basis van internationale voorbeelden, analyse van gegevens van de BAS (Bewoners Aanspreekpunt Schiphol) en analyses door TO70 en NLR.

- Een internationale benchmark leert dat er weinig landen zijn die überhaupt een prioriteitsstelling in dit dilemma hebben gekozen. Alleen het Verenigd Koninkrijk en Canada hanteren in dat verband een hoogte tot waar geluid prioritair is. In het VK is dit tot 4.000 voet, met een transitie tussen 4.000-7.000 voet waarbij geluid en CO₂ worden afgewogen. In Canada is geluid tot 6.000 voet prioritair. De ervaring in het VK heeft geleerd dat alleen een duidelijke scheidslijn werkbaar is.
- Uit een analyse van de BAS (Bewoners Aanspreekpunt Schiphol) blijkt dat het overgrote deel van de klachten (82%) over geluid bij Schiphol is gerelateerd aan vliegtuigen die vliegen onder de 6.000 voet.
- Uit analyse door TO70 blijkt dat de grenzen van de bovenwettelijke q8L_{den} contouren bij Schiphol (op basis van het gemiddelde van naderend en vertrekkend verkeer) overeenkomt met een hoogte van 6.000 voet.
- Een gevoeligheidsanalyse van het NLR leert dat het verleggen van vliegroutes steeds minder haalbaar is naarmate de route hoger ligt en dat – zeker in een dichtbevolkt land als Nederland – geluid verplaatst naar naburige bebouwing en/of natuurgebieden.

Waar nodig worden geluidseffecten boven 6.000 voet bij het ontwerpproces in beeld gebracht. Bij de toepassing van de vlieghoogte van 6.000 voet in het ontwerpproces wordt gekeken naar de gevolgen van het hanteren daarvan in de praktijk. Dit speelt pas bij grotere aantallen bewegingen en dus mogelijk bij Schiphol in relatie tot de q8L_{den} contour. Het programma Luchtruimherziening gebruikt deze grens alleen als ontwerprichtlijn. Bij het bepalen van de effecten wordt gekeken naar geluidseffecten en de CO₂-uitstoot.

In modelberekeningen van geluid worden geen effecten bij voorbaat uitgesloten door een hoogtegrens. Wel is het zo dat een ondergrens gebruikt gaat worden bij de bepaling van de geluidsbelasting (vanwege de beperking van het model dat gebruikt gaat worden). Daardoor draagt het geluid van vliegtuigen vanaf een grote hoogte effectief niet meer mee in de berekende geluidsbelasting.

Een herziening van het luchtruim boven Nederland kan alleen worden uitgevoerd in nauwe afstemming met de ons omringende landen en luchtverkeersleidingorganisaties, en in lijn met Europese regelgeving en ontwikkelingen. Het programma Luchtruimherziening volgt daarom de relevante Europese ontwikkelingen nauwgezet en sluit daarbij aan waar dat mogelijk en nodig is. Actief overleg vindt plaats over de landsgrenzen heen met de ministeries van Transport en van Defensie en met civiele en militaire organisaties die verantwoordelijk zijn voor luchtverkeersleidingsdiensten en luchtruimbeheer. Op Europees niveau zijn dat de Eurocontrol Network Manager en de FABEC-partners (België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland). Waar mogelijk worden afspraken bilateraal en waar nodig in multilateraal (bijvoorbeeld in FABEC-) verband gemaakt.

Eén van de drie programmadoelen van de luchtruimherziening is gericht op verduurzaming. Een vlucht wordt als duurzaam beschouwd als de vliegroute zowel in het horizontale vlak (zo kort mogelijk van vertrek- naar bestemmingsluchthaven) als in het verticale vlak (optimaal klimprofiel (Continuous Climb Operation) of bij landing in continue daalvlucht vanaf kruishoogte naar de baan (Continuous Descent Operation)) geoptimaliseerd is. Zo'n vlucht produceert de minste uitstoot (geluid, CO₂, NO_x, fijnstof etc.) en doet dat bovendien op plekken waar de impact het laagst is. Het programma zoekt een afhandelingswijze met bijbehorende luchtruimindeling voor het Nederlandse luchtruim waardoor een zo groot mogelijk percentage van de vluchten op deze manier kunnen worden uitgevoerd, met behoud van de mogelijkheden om het gewenste aanbod vliegverkeer op tijd te kunnen afhandelen.

Flexibel gebruik en beheer van het luchtruim (FUA) is een van de bepalende bouwstenen in de luchtruimherziening. FUA wordt al in eenvoudige vorm toegepast voor het beschikbaar stellen van delen van het luchtruim voor militair of civiel gebruik, verspreid over de dag. In de herziening zal intensiever gebruik worden gemaakt van bestaande werkwijzen, en zal met behulp van verbeterde planningssystemen een meer dynamische vorm van FUA ('advanced FUA') worden gerealiseerd.

De Europese doelen van de Single European Sky staan onverminderd centraal in het formuleren van plannen en richtlijnen vanuit de Europese Unie. De SESAR Joint Undertaking heeft in dat kader een Airspace Architecture ontwikkeld. Het programma Luchtruimherziening houdt bij de ontwikkeling van het voorkeursalternatief rekening met de uitgangspunten en richting die de Airspace Architecture biedt.

Bij de herindeling van het luchtruim wordt een prioritering gehanteerd bij conflicterende belangen. Onder prioriteit 1 worden verstaan alle spoedeisende vluchten die op de weg met blauw zwaailicht en sirene zouden worden uitgevoerd, aangevuld met surveillancevluchten van de politie en de verdedigingstaak van de Luchtmacht. Survey- en inspectievluchten hebben geen spoedeisend karakter. Bovendien zijn ze planbaar en worden vaak uitgevoerd door commerciële, gespecialiseerde organisaties. Daarom schaaft het kabinet dit type vluchten onder prioriteit 3: kleine commerciële luchtvaart en commerciële onbemande systemen. In de Luchtvaartnota wordt expliciet toegevoegd dat survey- en inspectievluchten met een maatschappelijk belang onder prioriteit 3 vallen.

De belangrijkste militaire oefenruimte voor jachtvliegtuigen ligt op dit moment in het noorden grotendeels boven zee en deels boven de kop van Noord-Holland, Friesland en het noorden van Groningen. Het Europese civiele routenetwerk, de Nederlandse luchthavens en de hieruit voortkomende verkeersstromen liggen zo dat in het noorden van Nederland minder overvliegers zijn en in het zuiden en zuidoosten de meest intensieve civiele verkeersstromen zijn. Met name voor de ontsluiting van Schiphol, Eindhoven en Lelystad Airport is in het zuidoosten en oosten van Nederland meer ruimte nodig voor civiel verkeer. Het volume en gebruik van de bestaande zuidelijke militaire oefenruimten door Defensie wordt daarom verminderd. De behoefte aan militaire oefenruimte én de civiele behoefte aan luchtruim in het oosten en zuidoosten maakt de uitbreiding van de bestaande militaire oefengebieden in het noorden de meest kansrijke optie.

In de vier varianten waar nu aan wordt gewerkt, wordt de uitbreiding van de militaire oefenruimte boven Noord-Nederland en de vermindering van militaire oefenruimte in Zuid-Nederland als uitgangspunt beschouwd. Deze varianten worden vergeleken met een referentiesituatie. In deze referentiesituatie is de uitbreiding van de militaire oefenruimte in Noord-Nederland en vermindering van de militaire oefenruimte in Zuid-Nederland niet meegenomen.

Inwoners van Nederland ervaren helaas nadelige effecten van luchthavens die net over de grens in Duitsland en België liggen. Het beperken van die effecten maakt geen onderdeel uit van het programma Luchtruimherziening. Het programma wordt namelijk uitgevoerd door vijf Nederlandse partners en die hebben niet de zeggenschap over het gebruik van de luchthavens over de grens. In het plan-MER zal de huidige situatie van de Nederlandse luchtvaart beschreven worden, inclusief de grotere Nederlandse luchthavens. De luchthavens in de grensgebieden (en de effecten daarvan op de Nederlandse omgeving) vallen buiten de scope van het programma Luchtruimherziening.

Vanwege het complexe stelsel van naderende en vertrekkende verkeersstromen van en naar Schiphol, en de ligging van de start- en landingsbanen, in combinatie met soms snel wisselende weersomstandigheden, is een afhandelingsconcept voor Schiphol ontwikkeld waarin naderende en vertrekkende stromen in het horizontale vlak gescheiden zijn. Dat is het veiligst en geeft de beste mogelijkheden om het verkeer met zo min mogelijk vertraging af te handelen. Onnauwkeurigheden in de planning en uitvoering, bijvoorbeeld door buien of andere omstandigheden, hebben soms tot gevolg dat de wachtgebieden moeten worden ingezet. Dat gebeurt zo min mogelijk want het is voor niemand gunstig, maar het is soms nodig.

Het programma Luchtruimherziening onderzoekt en ontwikkelt de mogelijkheden om preciezer te plannen en nauwkeurig het plan uit te voeren, waardoor verstoringen naar verwachting minder vaak zullen voorkomen. Dat biedt onder andere de ruimte om met continue klim- en dalprofielen en precies vliegen over vaste naderingsroutes mogelijk te maken. Het herzien van de wijze van afhandeling van het verkeer van en naar Schiphol, inclusief ligging, aantal en gebruik van de wachtgebieden maakt onderdeel uit van het programma Luchtruimherziening. In de voorkeursbeslissing wordt de hoofdlijn van de ontwikkeling geschetst. In de planuitwerkingsfase volgen de detailontwerpen.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 6.6 van de Luchtvaartnota is toegevoegd dat de het wegnemen van belemmeringen om zoveel mogelijk ongehinderd te kunnen doorklimmen op de aansluitroutes van Lelystad Airport per november 2021 wordt gerealiseerd.

In paragraaf 6.6.1 van de Luchtvaartnota is een onderbouwing toegevoegd voor de keuze om van 6000 voet uit te gaan als ontwerpprincipe bij de luchtruimherziening.

In 6.6.1. is expliciet toegevoegd dat survey- en inspectievluchten met een maatschappelijk belang onder prioriteit 3 vallen.

8 Innovatie

Het kabinet benoemt in de Luchtvaartnota vier technologiesporen die de luchtvaart schoner en stiller maken en nieuwe diensten van luchtvaartuigen mogelijk maken. Deze technologiesporen dragen allemaal bij aan een schonere en stillere luchtvaart. Ze bieden daarnaast kansen voor Nederlandse bedrijven en instellingen.

8.1 Veilig, stil en schoon

Naast het inpassen van nieuwe luchtvaartuigen wacht de sector ook een forse uitdaging om schoner en stiller te worden.

Samenvatting zienswijzen

Innovatie moet worden gestimuleerd om duurzaam vliegen op langere termijn mogelijk te maken, vindt een indiener. Hij ondersteunt het belang van innovatie en vindt dat vliegtuigen elektrisch of met waterstof aangedreven moeten worden.

Eén indiener vindt dat er te weinig aandacht besteed wordt aan technologische innovatie, terwijl de ambities met betrekking tot duurzame luchtvaartontwikkeling de basis vormen voor het beleid. Zonder voortdurende stimulering van innovatie zijn de genoemde duurzaamheidsambities niet realistisch en blijven belangrijke 'schone' economische kansen onbenut.

Enkele indieners vragen of op basis van de recent uitgevoerde proeven met duurzaam taxiën op Schiphol dit niet al eerder dan per 2030 verplicht kan worden gesteld?

Een indiener vindt dat het kader op pagina 80 van de Ontwerp-Luchtvaartnota suggereert dat Virtual Reality het fysiek reizen overbodig zou maken en stelt dat dit zeker niet het geval is.

Een indiener geeft aan dat de trein een goed alternatief kan zijn voor de kortere afstand en wijst op innovatieve oplossingen zoals de Mag Lev trein en de hyperloop. Hij vindt dat Nederland niet zou moeten investeren in hyperloop oplossingen, maar in Mag Lev trein oplossingen.

Een indiener vindt dat er onjuistheden staan in de eerste alinea onder 7.1. Op welk onderzoek is "Het draagvlak voor de luchtvaart neemt hierdoor af in de samenleving" gebaseerd? Het Motivaction onderzoek (23 september 2019) laat volgens indiener zien dat een meerderheid helemaal niet tegen luchtvaart is. Men is kritisch over de (ongebreidelde) groei van luchtvaart, maar luchtvaart in z'n algemeenheid wordt

als iets positiefs gezien. Daarnaast vindt de indiener dat de stelling dat geluidsreductie de groei niet kan bijhouden feitelijk onjuist is, als men kijkt naar het gedaalde aantal ernstig gehinderden.

Een indiener vindt dat drones niet in hetzelfde deel van het luchtruim dienen te opereren als het handelsverkeer.

Sommige indieners vragen zich af of vanuit duurzaamheid niet beter ingezet kan worden op grotere vliegtuigen, vanwege de lagere emissie per stoel.

Kabinetsreactie

Innovatie is van groot belang voor het borgen van de vier publieke belangen uit de luchtvaart. Luchtvaart staat niet los van andere vormen van mobiliteit. In de toekomst komen mogelijk nieuwe vormen van transport. Daarnaast wacht, naast het inpassen van nieuwe luchtvaartuigen, de sector ook een forse uitdaging om schoner, stiller en zuiniger te vliegen. De Luchtvaartnota bevat daarom een apart hoofdstuk over Innovatie waarin aangegeven wordt op welke terreinen het kabinet technologische innovaties nodig acht. Daarnaast staat bijvoorbeeld in het hoofdstuk Duurzame Luchtvaart de inzet van het kabinet op technologische innovatie voor duurzame brandstoffen en nieuwe vliegtuigontwerpen en aandrijvingen.

Het kabinet constateert dat er de afgelopen jaren steeds meer maatschappelijke en politieke weerstand komt tegen groei van de luchtvaart, vanwege onder andere de negatieve effecten op de leefomgeving en het klimaat. De zin over *“nieuwe, schone technieken kunnen dat tempo op dit moment niet bijhouden”* geldt mogelijk niet voor geluidsoverlast. Deze zin wordt in de definitieve Luchtvaartnota aangepast.

De ontwikkeling van drones biedt economische kansen voor bedrijven en leidt tot (nieuwe) nuttige toepassingen. Tegelijkertijd brengen drones ook risico's met zich mee. Veiligheid in de lucht en op de grond is van groot belang. Dit maakt dat de Rijksoverheid al vele jaren actief is op het onderwerp drones. Het kabinetsbeleid voor drones gaat uit van ruimte geven aan drones en innovatie en tegelijkertijd het beperken en tegengaan van de risico's van dronegebruik. De ontwikkeling van beleid is gebaseerd op een geïntegreerde belangenafweging, waarbij zowel economische en maatschappelijke kansen worden betrokken als veiligheid. Nieuwe luchtruimgebruikers worden veilig geïntegreerd in het bestaande verkeer.

In het klimaatbeleid voor luchtvaart richt het kabinet zich op absolute reductie van CO₂ en niet op relatieve reductie (per stoel). Zie hiervoor ook paragraaf 6.3.

In de Luchtvaartnota heeft de Rijksoverheid de ambitie vastgelegd in de roadmap grondgebonden operaties om in 2030 de emissies van grondgebonden operaties met 100% te reduceren. Ook moet elektrisch taxiën dan de standaardprocedure zijn. Hieraan wordt hard gewerkt door de sectorpartijen rondom de luchthavens, onder meer vanuit het actieprogramma hybride elektrisch vliegen (AHEV). In het kader hiervan is de afgelopen maanden een pilot “duurzaam taxiën” gedaan, om de haalbaarheid te onderzoeken. De resultaten hiervan worden ingezet voor de volgende fase.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota is in paragraaf 7.1 aangegeven dat niet voor alle milieuaspecten geldt dat nieuwe, schone technieken de stijging van uitstoot en overlast op dit moment niet kunnen bijhouden.

8.2 Technologiesporen

Het kabinet benoemt in de Luchtvaartnota vier technologiesporen die de luchtvaart schoner en stiller maken en nieuwe diensten van luchtvaartuigen mogelijk maken: navigatie- en communicatietechnologie, hybride-elektrisch vliegen, efficiëntere en stillere motoren en vliegtuigen en duurzame brandstoffen.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener stelt dat hybride-elektrisch vliegen, drones of waterstof-elektrisch vliegen zorgen voor minder uitstoot. Maar uit figuur 7.2 van de Luchtvaartnota blijkt dat op de korte tot middellange termijn geen zicht is op mogelijkheden van deze innovatieve maatregelen. Sterker nog, ze moeten nog ontwikkeld worden of zijn zeer beperkt of niet mogelijk, zoals bijvoorbeeld een snelle overgang naar duurzame brandstoffen. Elektrisch vliegen zal zich beperken tot kleine toestellen.

Bij technologiespoor 1: navigatie- en communicatietechnologie ontbreekt volgens een indiener een hele belangrijke ontwikkeling en dat is de Single European Sky (SES). Als we naar één Europees luchtruim gaan scheelt dat een aanzienlijke hoeveelheid vliegminuten en daarmee CO₂-uitstoot.

Een indiener zet vraagtekens bij technologiespoor 2: hybride-elektrisch vliegen, met name bij de verwachting uit het ontwerpakkoord Duurzame luchtvaart dat *“als gevolg van een beter financieel instrumentarium de ontwikkeling van hybride-elektrische aandrijving voor een middelgroot vliegtuig (ca. 100 passagiers) kan worden versneld naar 10-20 jaar in plaats van 30-40 jaar nu, zonder adequaat instrumentarium”*.

De indiener denkt dat alleen als de overheid heel veel geld beschikbaar wil stellen aan de sector (opgeteld meer dan een miljard euro), de ontwikkeltijd mogelijk zou kunnen versnellen naar 10-20 jaar. Ook denkt de indiener dat na eventuele succesvolle ontwikkeling van dit soort toestellen, het in productie nemen, het uitfasen van de oude vloot en de vervanging van de oude vieze vliegtuigen door de hybride, nieuwe toestellen tientallen jaren in beslag nemen. Aangezien een gemiddeld vliegtuig gemakkelijk 25-30 jaar in gebruik is en vervanging van de vloot enorm kapitaalintensief.

Een indiener heeft twijfels over het verminderen van de totale hinder en emissies bij verticaal landen en starten van elektrische vliegtuigen, omdat er meer energie nodig is. Bovendien zijn de toestellen voorsnog kleiner en dus zijn er meer nodig op meer plekken in de omgeving. Een indiener vindt het ideaal wanneer vliegtuigen verticaal en elektrisch kunnen opstijgen en zich pas op een bepaalde hoogte horizontaal (of schuin omhoog) verplaatsen, waarbij ook dan pas overgeschakeld wordt op andere (conventionele) brandstof. Bij het landen is dit moeilijker, maar het vertrekken/opstijgen van vliegtuigen geeft in de regel meer overlast dan het landen.

Waterstof als energiebron is de oplossing voor de luchtvaart vanwege de klimaatopgave, vindt een indiener. Hij verzoekt het Rijk om de regie te nemen om partijen die met ontwikkeling hiervan bezig zijn beter te laten samenwerken, om de ontwikkeling te versnellen. Een andere indiener wijst juist op het gevaar van waterstof en het gewicht van opslagtanks voor waterstof. Anderen wijzen erop dat duurzame brandstoffen zoals ethanol en waterstof problemen met zich meebrengen zoals energiedichtheid en gewicht, waardoor toepassing in de luchtvaart twijfelachtig is. Ook een andere indiener wijst erop dat gebruik van waterstof voor vliegtuigen zijn beperkingen kent. Ondanks dat de energie-inhoud van waterstof groter is dan kerosine en er dus minder waterstof dan kerosine te worden meegenomen hoeft te worden, moet waterstof op 220 graden onder nul en onder zeer hogedruk worden vervoerd, waarvoor sterkere en zwaardere tanks noodzakelijk zijn. Daarbij wijst indiener op het ontploffingsgevaar.

Kabinetsreactie

Figuur 7.2 is een inschatting van de haalbaarheid van technologische innovaties in de tijd met de kennis van nu. Vanwege de lange tijdshorizon zal het kabinet tussentijds de strategie en inzet aanpassen aan de actuele ontwikkelingen. Op basis van diverse rapporten is geconstateerd dat het onzeker is in welk tempo en op welke schaal duurzame brandstoffen en nieuwe vliegtuigontwerpen en aandrijvingen leiden tot minder CO₂-uitstoot. Gezien de vele onzekere ontwikkelingen kiest het kabinet voor een adaptieve aanpak. Regelmatig wordt bekeken of het halen van de doelen op schema ligt en of het nodig is het beleid bij te stellen.

Er is geen silver bullet oplossing om de luchtvaart te verduurzamen. Daarom wordt ingezet op meerdere sporen. Een deel van de duurzaamheidsmaatregelen heeft effect op de korte termijn. De verwachting is dat de elektrificatie van de luchtvaart vooral effect heeft op de lange- en middellange termijn. Elektrisch



vliegen kan er op termijn toe leiden dat de CO₂-uitstoot kan worden gereduceerd tot nul. Daarvoor is nog veel onderzoek en ontwikkeling nodig.

Er wordt volop onderzoek gedaan naar verschillende vormen om energie mee te nemen aan boord. Voor het handelsverkeer is waterstof de meest interessante kandidaat om energie aan boord mee te nemen. Nederlandse bedrijven en instellingen gaan nauw samenwerken aan technologie voor de opslag van waterstof in cryogene toestand aan boord in composieten tanks, alsmede de omzetting daarvan naar elektrisch aandrijfvermogen. Waterstof kan ook gebruikt worden in een vliegtuig uit de A320-klasse om een voortstuwingsseenheid aan te drijven die 10-15% van de vereiste stuwkracht levert. Een nieuw hulpsysteem (auxiliary power unit, APU) wordt ontwikkeld met een dubbele functie, gebaseerd op een synergie van twee veelbelovende technologieën, te weten: 'Boundary Layer Ingestion (BLI)' en 'Hydrogen Combustion'. Door beide op een slimme, nog niet eerder uitgevoerde manier te combineren zal, op basis van een eerste schatting, het APPU-systeem de CO₂-uitstoot met 12-18% kunnen verminderen.

Het kabinet vindt de Single European Sky (SES) een belangrijke ontwikkeling en besteedt daar onder andere aandacht aan in paragraaf 6.6 van de Luchtvaartnota.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.



8.3 Innovatiestrategie

Voor de technologiesporen wordt een innovatiestrategie opgesteld.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener wijst op de kansen in Twente en vraagt daar aandacht aan te besteden in de Luchtvaartnota. De potenties van elektrisch vliegen liggen vooral op het terrein van de unmanned drones en vrachtvliegtuigen. De Technology Base in Twente biedt volop ruimte voor het testen van deze bemande en onbemande systemen en de integratie daarvan. Twente biedt daarvoor een unieke propositie. Ook werkt Twente Airport, met regionale, nationale en internationale partners aan het inrichten van een onderhoudscluster voor vliegtuigen. Vanwege de coronacrisis zijn deze MRO-plannen (Maintenance, Repair & Overhaul) in een stroomversnelling gekomen.

De nadrukkelijke aandacht in de Luchtvaartnota voor drones, innovatie en duurzaamheid spreekt een indiener zeer aan. Deze indiener geeft aan dat Groningen Airport Eelde (GAE) zich de laatste tijd ontwikkeld heeft richting innovatie en duurzaamheid. De realisatie van een zonnepark en laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen zijn daar voorbeelden van. Aangezien GAE ook vliegopleidingen faciliteert, ligt ook daar een mooie kans voor de ontwikkeling van stillere vliegtuigen of alternatieve brandstoffen. Bovendien is de Drone Hub Groningen Airport Eelde een kennis- en expertisecentrum voor toepassing van dronetechnologie. Op basis van een ministeriële regeling wordt ervaring opgedaan in een geïntegreerd luchtruim voor bemand en onbemand luchtverkeer. Ondersteuning vanuit het Rijk met gerichte acties, bijvoorbeeld door aanwijzing als test-locatie voor BVLOS, kan deze innovaties een extra boost geven.

Een indiener stelt voor om innovaties te versnellen door vliegtuigmaatschappijen te verplichten stillere motoren en schonere motoren te kopen.

Een indiener wijst op het pakket IMPACT van Eurocontrol dat van luchthaven tot luchthaven het brandstof verbruik en alle emissies (geluid, vervuilende stoffen en CO₂) berekent en kan worden gebruikt voor simulaties.

Indieners wijzen erop dat ook de general aviation belangrijk is bij de innovatie van nieuwe vliegtuigontwerpen en nieuwe soorten aandrijving en dat niet alleen de grotere partijen innovatief en ondernemend zouden zijn, zoals in paragraaf 'nieuwe vliegtuigontwerpen en aandrijvingen' van de Ontwerp-Luchtvaartnota is gesteld. De luchtvaart is één sector, waarbij alle partijen van elkaar kunnen en moeten leren. In dit proces moet over de eigen schaduw worden heengestapt, niet alle partijen hebben immers dezelfde motivatie. De ontwikkeling van nieuwe ontwerpen en aandrijvingen dient ook door de overheid gestimuleerd te worden, qua proces maar ook met regelgeving en middelen.

Een indiener wijst erop dat bij innovaties voor de luchtvaart niet alleen op de luchthaven Schiphol en door de TU Delft, maar ook op andere luchthavens en door andere universiteiten, hogescholen en mbo-opleidingen wordt samengewerkt.

Een indiener pleit ervoor om als kabinet een open en technologie neutrale aanpak te kiezen en bepaalde innovatie-initiatieven in eerste stadia van ontwikkeling niet te bevoordelen, omdat dat effect heeft op de ontwikkeling van alternatieve technologieën.

De provincie Zuid-Holland geeft aan graag samen te willen werken met het Rijk aan de ontwikkeling van synthetische brandstoffen, onder andere vanwege de aanwezigheid van grote petrochemische industrie, en wil ook graag samenwerken op gebied van elektrisch/hybride vliegen.

Een indiener heeft twijfels over de innovatiesnelheid die nodig is bij de grote luchtvaart en pleit voor door lidstaten op te stellen dwingend beleid, wat ertoe moet leiden dat vliegtuigbouwers versneld gaan innoveren op gebied van verduurzaming van de grote luchtvaart.

Een indiener geeft aan dat de Nederlandse Vereniging van Luchthavens graag mee wil doen met het innovatieproces en wijst erop dat ook hier een systeembenadering en betere samenwerking efficiënt zou kunnen werken. Vanwege efficiency moet niet overal het wiel opnieuw worden uitgevonden.

Een indiener geeft aan dat innovatie in de luchtvaart aanzienlijk wordt vertraagd door de lange perioden die certificeringsprocessen in beslag nemen en verzoekt om het creëren van 'experimenteerruimte' in wet- en regelgeving waardoor innovatie kan versnellen.

Een indiener stelt voor om innovaties te versnellen door meer concentratie van samenwerking tussen partijen die met innovatie bezig zijn en meer samenwerking met buitenlandse partijen.

Indieners stellen dat de stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport een grote bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van synthetische kerosine en verzoekt om een bijdrage van het Rijk voor deze ontwikkeling.

Een indiener vindt het van belang zich vanuit de overheid niet alleen te richten op TU studenten en faculteiten, maar vooral ook op MBO en HBO studenten/scholieren en deze te enthousiasmeren voor techniek en luchtvaart, want juist daar wordt geïnnoveerd.

Een indiener stelt dat het DEAC op vliegveld Teuge als kenniscentrum van onderwijsinstellingen (TU Delft, Hogeschool Amsterdam, Deltion Zwolle) een belangrijke rol wil spelen in verduurzaming van de luchtvaart. Indiener verwacht dat er vanuit het Rijk ook budgetten beschikbaar komen voor deze kennisontwikkeling.

Indieners brengen onder de aandacht dat met de stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport (RHIA) op Rotterdam The Hague Airport (RTHA) de proeftuin van de Schiphol Group is gevestigd om innovaties in de luchtvaart te testen, valideren en op te schalen. Die hebben onder andere tot doel

verduurzaming en verminderen van geluidsbelasting en uitstoot van schadelijke stoffen. RHIA kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de innovatiedoelstellingen en de doelstellingen voor leefklimaat, gezondheid en duurzaamheid van de Luchtvaartnota. Indiener stelt dat door te investeren in dit soort voor bedrijven en onrendabele voortrajecten Nederland koploper kan blijven en de opgedane kennis en innovaties economische uitbaten. Indiener pleit voor een grotere rol en betrokkenheid van de Rijksoverheid om internationaal voorop te kunnen blijven lopen en roept het Rijk hier invulling aan te geven door financiële middelen beschikbaar te stellen en door concrete normen te stellen middels wet- en regelgeving, zoals de bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen.

Een indiener wijst op belang van innovaties in woningbouw. Door geluidsadaptief bouwen kunnen de mogelijkheden voor woningbouw worden verruimd.

Een indiener wijst op de activiteiten van GKN Fokker die tot doel hebben innovaties te verwezenlijken die bijdragen aan duurzamere en schonere vliegtuigen. Als voorbeeld worden genoemd de technologiepijlers 1. High voltage and power electric wiring and systems en 2. Lichtgewichtconstructies. Indiener vraagt voor verwezenlijken van disruptieve technologieën aan de overheid om een strategische en gelijkwaardige partner te zijn en samen te investeren in een nationaal onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma, zoals ook recentelijk in de ons omringende landen aangekondigd is en dat ook invulling geeft aan de wens van de EU daartoe. Voor onderzoek en ontwikkeling waarin alle partners samen investeren in duurzame luchtvaart, vragen zij 30 miljoen euro per jaar oplopend tot 50 miljoen euro per jaar voor een programma dat loopt tot 2029.

Een indiener heeft een aantal adviezen voor de innovatiestrategie: 1. Bundel alle luchtvaartinnovatiekracht in een 'deltaplan voor de luchtvaart', neem daarin als Rijksoverheid een actieve, sturende en faciliterende regierol in en maak de benodigde middelen beschikbaar. 2. Koppel dit plan aan een landelijk netwerk van innovatieprogramma's en benoem proeftuinen (living labs) om innovaties in de praktijk te testen, zoals Rotterdam The Hague Innovation Airport. 3. Maak dit deltaplan zichtbaar en laat zien wat er al gebeurt om de luchtvaart een nieuwe betekenis te geven. 4. Ga in gesprek met alle partners op zoek naar concrete maatregelen om innovaties te stimuleren, zoals een bijmengverplichting voor duurzame brandstoffen.

Een indiener wijst erop dat vooroplopen in de digitalisering van onze luchthavens helpt bij het internationaal *goed verbonden* blijven. Het digitaliseren van alles wat er op luchthavens gebeurt en het toepassen van Artificial Intelligence (AI) neemt exponentieel toe. Met al die data en een juist IT-platform kunnen bedrijven nieuwe diensten en producten maken en testen. De succesvolste innovaties zullen helpen de reiziger meer comfort en gemak te bieden, de luchtvaartmaatschappijen soepelere en efficiëntere vluchten te laten onderhouden, en de afhandelaars hun processen te optimaliseren. Indiener wijst op het Airport Technology Lab (ATL) van RTHA.

Kabinetsreactie

Het kabinet dankt de indieners voor het zichtbaar maken en toelichten van hun innovatie activiteiten. Het kabinet heeft veel waardering voor alle activiteiten die al lopen om de luchtvaart schoner en stiller te maken. Het kabinet dankt de indieners ook voor de suggesties om innovaties te versnellen. Deze suggesties zullen meegenomen worden bij de nog op te stellen innovatiestrategie.

Voor de technologiesporen stelt het Rijk samen met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel (overheid, sectorpartijen, maakindustrie en kennisinstellingen) een innovatiestrategie en uitvoeringsagenda op. De innovatiestrategie volgt de systematiek van de Integrale Kennis en Innovatie Agenda (IKIA) van het Klimaatakkoord met Meerjarige Missiegedreven Innovatie Programma's (MMIP). De strategie houdt rekening met de technologische volwassenheid (TRL) en commerciële volwassenheid van de innovaties.

In de uitvoeringsagenda staan de acties en taken voor de kortere termijn. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de actieprogramma's van het Akkoord Duurzame Luchtvaart. De Rijksoverheid zet zich ook in voor het versterken van het internationale innovatie-ecosysteem voor luchtvaartinnovaties.

Ook werkt Nederland samen met landen die zich specifiek inzetten voor hybride elektrisch vliegen, zoals Noorwegen, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Dit om de slagkracht te vergroten en investeringen en risico's te spreiden.

Diverse indieners vragen om financiële middelen voor innovatie voor duurzame luchtvaart. Binnen de Duurzame Luchtvaarttafel wordt met de partijen via werkgroepen en actieprogramma's gewerkt aan de verdere uitwerking van de doelen en instrumenten om CO₂ te reduceren. Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het akkoord is de bekostiging van de activiteiten om de realisatie van de klimaatdoelen zeker te stellen en waar mogelijk te versnellen. Over specifieke bedragen en financieringsmechanismen besluit het kabinet op basis van de uitgewerkte actieprogramma's. Naast de inzet van bestaande instrumenten worden ook nieuwe overwogen om de ambities van het publiek-private samenwerkingsverband te kunnen ondersteunen. Hierbij kan de overheid knelpunten in de wet- en regelgeving wegnemen, nieuwe markten helpen creëren, goede informatie geven en zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden (zowel nationaal, op Europees en op internationaal niveau). Het huidige kabinet zal de aanloopkosten voor de uitvoering van het Akkoord Duurzame Luchtvaart dekken. Toekomstige kabinetten moeten besluiten over verdere investeringen.

De activiteiten binnen innovatieclusters, zoals rond Twente airport, worden ondersteund via het instrumentarium van het ministerie van EZK met onder andere de PPS-regeling gericht op de versterking van samenwerking binnen de clusters, de MIT-regeling ter stimulering van het MKB en de TO₂-subsidie-regeling met specifieke aandacht voor toegepast luchtvaartonderzoek. Verder neemt EZK actief deel in de governance van het Europese partnerschap Clean Sky om de onderzoeksprogrammering daarvan zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor de Nederlandse luchtvaartsector. Aan de duurzame luchtvaarttafel wordt onderzocht welk financieel instrumentarium de benodigde versnelling van de innovaties voor de verduurzaming van de luchtvaart mogelijk kan maken. Daarnaast is er aandacht voor onder meer luchtverkeersleiding (ATM) en drones in het kader van innovatie. Vanwege het belang van innovatieclusters en ecosystemen voor Nederland, werkt het kabinet momenteel aan een strategie om bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen te versterken en nieuwe toonaangevende clusters tot stand te brengen.

Wijziging Luchtvaartnota

In de Luchtvaartnota is in paragraaf 7.2 verduidelijkt dat het Rijk samen met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel een innovatiestrategie gaat opstellen.

9 Bestuur en samenwerking

De Rijksoverheid maakt beleid dat wordt gebaseerd op actuele kennis en waarbij andere overheden, uitvoeringsorganisaties en belanghebbenden op een passende wijze worden betrokken.

9.1 Maatschappelijke betrokkenheid

Samenvatting zienswijzen

De indieners steunen over het algemeen de lijn die is ingezet bij bestuur en samenwerking. Met name wordt positief gereageerd op de professionalisering en ondersteuning van de kennisbasis van de Commissies Regionaal Overleg (CRO's), het mogelijk weer openstellen van de gang naar de bestuursrechter, het verbeteren van verwachtingenmanagement bij de overleggen en meer aandacht voor de beleving van geluidhinder bij nieuw beleid.

Diverse inbrengers vragen het Rijk om heldere kaders te stellen. Ze vragen het Rijk meer regie te nemen bij het zorgen voor een goede kennisbasis bij besluiten en het zorgdragen voor een transparante afweging van belangen. De meeste partijen, zowel omwonenden, decentrale overheden, luchthavens als sectorpartijen, geven aan graag betrokken te worden bij de nadere vormgeving van het beleid.

Uit een deel van de reacties spreekt verloren vertrouwen. Een deel van de burgers verwijt de overheid en de sector dat hun belangen niet worden meegewogen. Men vindt dat gemaakte afspraken niet zijn nagekomen. Soms worden daar voorbeelden aangehaald, met name rond Schiphol en Maastricht Aachen Airport. Men ziet in sommige gevallen dubbele petten bij de provincies als aandeelhouder van regionale luchthavens en bevoegd gezag. In een enkel geval trekt men de geloofwaardigheid van gemeenten in twijfel. Het Rijk wordt gevraagd gemeenten en provincies meer aan te spreken op de lijnen die in de Luchtvaartnota worden uitgezet over betrokkenheid en het nakomen van afspraken.

Ook vindt men dat bij het zoeken naar de balans de belangen van de luchtvaartsector te veel gewicht krijgen. In een enkel geval wordt de onafhankelijkheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in twijfel getrokken. Men vraagt om meer inzicht in wanneer en op welke manier invulling wordt gegeven aan het nieuwe beleid. Uit deze reacties komt vooral naar voren dat men het wil zien voordat men het gelooft.

Kabinetsreactie

Het kabinet ziet in deze reacties een ondersteuning voor de gekozen richting van het beleid voor bestuur en samenwerking. Uit de meer kritische reacties spreekt de zorg dat deze lijn niet of niet sterk genoeg wordt ingevuld. Ook geven de partijen specifieke aandachtspunten mee. Het kabinet gebruikt deze aandachtspunten bij de verder uitwerking van de gekozen richting in de uitvoeringsagenda, die bij de Luchtvaartnota wordt gevoegd. Daar wordt het advies van de commissie onder leiding van de heer Cohen van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving over governance en participatie op landelijk niveau bij betrokken. Voortbordurend op het advies van de commissie Cohen wordt in de komende periode ook verder gewerkt aan de inrichting van de overlegstructuur (onder andere de Nationale Klankbordgroep, verdiepende themasessies), waarbij per overleg steeds zal worden vastgesteld welk onderwerp, met welk doel met welke betrokkenen zal worden behandeld. Hierbij zal ook de integraliteit tussen de verschillende overleggen verder uitgewerkt worden. Ook het nog uit te brengen advies van de heer Van Geel over de Omgevingsraad Schiphol is hiervoor relevant. Bij deze uitwerking zal specifiek aandacht worden gegeven aan het zo concreet mogelijk formuleren van de acties. Er wordt inzicht gegeven in de betrokkenheid van maatschappelijke partijen.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener onderschrijft het maken van onderscheid tussen vraagstukken van nationaal belang en vraagstukken van regionaal belang. De landelijk gestelde kaders dienen helder en transparant geformuleerd te zijn, zodat geen verschillende interpretaties meer mogelijk zijn. Die leiden immers tot onrust en gebrek aan onderling vertrouwen. De informatievoorziening en dialoog van Schiphol, LVNL en luchtvaartmaatschappijen aan omwonenden, gemeenten en provincies moet verbeterd worden. Daarbij kan gedacht worden aan een 'omgevingshuis'. Er is positieve ervaring opgedaan met een veelheid aan vormen en maatwerk is daarbij belangrijk. Voorbeelden zijn de huiskamergesprekken, expert/kennissessies en de provinciale tafelgesprekken. Ook de landelijke brede klankbordgroep dagen in aanloop naar de Ontwerp-Luchtvaartnota leverden relevante gesprekken op voor zowel voor- als tegenstanders van luchtvaart. Men onderschrijft het belang van het horen en bespreken van elkaars standpunten.

Kabinetsreactie

Het kabinet ziet deze zienswijze als ondersteuning van het ingezet beleid en zal de suggesties meenemen bij de uitwerking.

Samenvatting zienswijzen

De indieners beschrijven hun wensen bij de daadwerkelijke vormgeving van participatie. Het gaat om dialoog tussen betrokkenen, luisteren en begrip tonen voor elkaars argumenten en veranderen van standpunt. Zij zien in de visie met name een beschrijving van de feiten die op tafel liggen en een beschrijving van de verantwoordelijkheden; het lijkt te gaan om het verstrekken van informatie en een formeel zienswijzetraject. Ook wordt 'reflectie' als onderdeel hiervan gemist.

In sommige gevallen vindt men participatie pas geslaagd als het door betrokkenen gewenste resultaat is bereikt. Indieners verschillen onderling van mening over of adviezen van overlegorganen zoals de ORS bindend zouden moeten zijn.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft het belang van de dialoog, waarbij partijen kunnen kennisnemen van elkaars belangen en overwegingen. Rond sommige onderwerpen liggen de belangen erg ver uit elkaar. Dit maakt het heel lastig partijen met elkaar te verbinden in een constructieve dialoog, waarbij sommige partijen de dialoog ook pas voldoende geslaagd vinden als het door hen gewenste resultaat is bereikt.

Daarom is er in de Luchtvaartnota voor gekozen dat het Rijk de besluiten neemt. Het Rijk zorgt ervoor dat een constructieve dialoog kan plaatsvinden waarin betrokkenen voldoende hun belangen en overwegingen kunnen delen. De betrokken hoeven daarbij niet te komen tot een gezamenlijk bindend advies. De verantwoordelijkheid voor het besluit ligt bij het Rijk.

Vele partijen hebben aangegeven dat het zou helpen als er heldere kaders en normen zijn, en als er beter aan verwachtingenmanagement wordt gedaan bij participatie. Vandaar dat in de Luchtvaartnota is aangekondigd hier in de toekomst op in te zetten, en meer en explicieter aandacht aan te gaan geven.

Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) heeft onder leiding van Wobine Buijs een reflectie georganiseerd op participatie door het ministerie van IenW, waarbij luchtvaartbeleid als casus is ingebracht. De rapportage hierover wordt eind 2020 uitgebracht (www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/publicaties/default.aspx). De lessen uit dit advies zullen meegenomen worden in de verdere uitwerking van participatie bij het ontwikkelen van luchtvaartbeleid. Daarnaast heeft de andere OFL-commissie onder leiding van de heer Cohen over governance en participatie gereflecteerd op het hoofdstuk Bestuur en Samenwerking van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Het rapport van de commissie 'Sturen in een volatiel domein' is terug te vinden op de website van het OFL: <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/nieuws/1769225.aspx>

Samenvatting zienswijzen

Indiërs geven aan dat de klankbordgroep die betrokken was bij de voorbereiding van de Ontwerp-Luchtvaartnota verschillende vertegenwoordigers van omwonenden en burgers had. Namelijk het Landelijk Bewonersberaad Luchtvaart (LBBL), bewoners Omgevingsraad Schiphol (ORS-bewonersdelegatie), Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen en Bewoners tegen Vliegtuigoverlast (SATL/BTV) en Advisering Bewonersvertegenwoordigers Regionale Luchthavens (Stichting ABReL). Ze vragen zich af hoe burgers in kennis zijn gesteld van de oprichting van en de mogelijkheid van deelname aan de Stichting ABReL.

Kabinetsreactie

In 2016 hebben de bewonersvertegenwoordigers in de CRO-Lelystad/Alderstafel (verenigd in de stichting CDO) het initiatief genomen om te komen tot een (in beginsel halfjaarlijks) overleg tussen de CRO-bewonersvertegenwoordigers Rotterdam/The Hague Airport (RTHA) en de deelnemers aan de Alderstafel Eindhoven. Dit had tot doel om met elkaar de ontwikkelingen bij de diverse luchthavens (alle in beheer bij de Schiphol-groep) te bespreken en van elkaar te leren. Ook wilde men tot een vorm van afstemming komen bij de inbreng vanuit deze bewonersvertegenwoordigers in de processen die bij deze luchthavens speelden. In 2018 heeft dit overleg, in het licht van de komst van een nieuwe Luchtvaartnota, de CRO-bewonersvertegenwoordigers Maastricht Aachen Airport (MAA), Groningen Airport Eelde (GAE) en van de kamer COVM van het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO) uitgenodigd om zich bij dit overleg aan te sluiten. Om zo zoveel mogelijk gezamenlijk en eensgezind de belangen van omwonenden te behartigen in het proces van de Luchtvaartnota.

Op 10 december 2018 is de minister van IenW per brief geïnformeerd over het voornemen van het oprichten van een stichting van de bewonersvertegenwoordigers van de CRO's en het COVM. Op 18 december 2018 is deze brief naar de Tweede Kamer gestuurd als bijlage bij Kamerstuk 31936-570. Medio 2019 is de stichting Advisering Bewonersvertegenwoordigers Regionale Luchthavens (ABReL) opgericht. Vanuit de stichting worden CRO-bewonersvertegenwoordigers procesmatig en inhoudelijk ondersteund in hun oordeelsvorming over voorgenomen luchtvaartbeleid, de doorwerking daarvan bij hun specifieke luchthaven en hoe eventuele voorstellen rondom de operatie op de betreffende luchthaven daarin passen.

Samenvatting zienswijzen

Indiërs stellen een aantal vragen over de overlegstructuren rond de luchthavens. Men vraagt zich af of voor luchtvaart andere participatie nodig is dan voor andere maatschappelijke vraagstukken; of wordt voorgesorteerd op een Omgevingsraad (ORS); of de Commissie Regionaal Overleg (CRO) structuur overeind wordt gehouden, en wat daarbij de argumentatie is.

Kabinetsreactie

De participatie rond maatschappelijke vraagstukken is altijd maatwerk. In de Luchtvaartnota is waar mogelijk gekozen voor het aansluiten bij kaders die ook voor andere sectoren gelden. In het Hoofdstuk Bestuur en Samenwerking staat daarom dat zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de participatie



uit de Omgevingswet, die op 1 januari 2021 in werking treedt. Deze is overigens vormvrij: de initiatiefnemer bepaalt hoe die het beste vormgegeven kan worden. Het Rijk wijst initiatiefnemers op het belang van draagvlak voor hun voorstellen.

Voor nadere invulling van participatie zullen de adviezen van de OFL-commissie Governance en Participatie onder leiding van de heer Cohen over governance en participatie en van de heer Van Geel over de Proefcasus Eindhoven worden betrokken. Ook het nog uit te brengen advies van de heer Van Geel over de Omgevingsraad Schiphol is hierbij relevant.

Samenvatting zienswijzen

Sommige indieners hebben het gevoel dat burgers bij de luchtvaart zelf in actie moeten komen om te zorgen dat hun belangen gewaarborgd worden. Als voorbeeld worden correcties in de handhaving door ILT en de onlangs door burgers zelfs geïnitieerde MKBA (maatschappelijke kosten baten-analyse) bij Maastricht Aachen Airport genoemd. Het ministerie wordt verzocht om te zorgen dat controle en handhaving door onafhankelijke organisaties plaatsvindt. Dat is volgens de indieners op dit moment niet het geval. En daarnaast wordt gevraagd om (financiële) steun voor burgerorganisaties, zodat zij beter in staat zijn een controlerende rol op zich te nemen.

Kabinetsreactie

Deze punten zijn eerder ingebracht en zijn verwoord in de Luchtvaartnota. Men heeft behoefte aan afspraken die duidelijk worden vastgelegd, uitvoerbaar zijn en worden gehandhaafd. Het is de inzet van het Rijk om hiervoor te zorgen. De ILT speelt hierbij als toezichthouder van het ministerie van IenW een belangrijke rol en heeft hierbij een onafhankelijke positie. Tegen besluiten van de ILT staat ook bezwaar open. Bijvoorbeeld in het geval bij de kwestie over het baangebruik bij Maastricht Aachen Airport waar de ILT heeft gehandeld vanwege bezwaren van omwonenden. Meer over de positie van de ILT in paragraaf 9.3.

In de Luchtvaartnota wordt verhelderd welke informatie het Rijk vraagt bij toekomstige trajecten om te komen tot een luchthaven(verkeer)/ indelingbesluit of wijziging hiervan.



Het traject om te komen tot een luchthaven(verkeer)/ indelingbesluit of wijziging hiervan start met de melding van de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag dat hij voornemens is een dergelijk besluit aan te vragen. De initiatiefnemer is in de meeste gevallen de exploitant van de luchthaven. Het ministerie van IenW is voor Schiphol en de burgerluchthavens van nationale betekenis het bevoegd gezag. De initiatiefnemer beschrijft bij zijn voorgenomen aanvraag welke wijziging van het gebruik van de luchthaven hij wil aanvragen en welke (milieu-)onderzoeken hij in het kader van deze aanvraag wil gaan uitvoeren. Op grond van deze voorgenomen aanvraag geeft het ministerie een advies over reikwijdte en detailniveau van de op te stellen milieueffectrapportage en geeft nadere eisen over de overig aan te leveren informatie en te volgen procedure. Wat er precies gevraagd wordt hangt af van de aard/ inhoud van de aanvraag. Voor de besluitvorming over de aanvraag is het van belang dat alle relevante informatie in kaart wordt gebracht met betrekking tot de aspecten veiligheid, economie, milieu en leefomgevingskwaliteit en er daarmee een goede kennisbasis ligt waarmee publieke belangen in kaart worden gebracht.

De provincie Limburg heeft begin 2020 de heer Van Geel aangesteld als onafhankelijk verkenners voor de provinciale vertaling van de Luchtvaartnota voor Maastricht Aachen Airport (MAA). Hij heeft de opdracht om op innovatieve wijze met de regio via participatie en overleg met de omgeving (omwonenden en maatschappelijke organisaties, experts, bedrijven en overheden) te komen tot het beste haalbare advies over de ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport tot een toekomstbestendige en duurzame luchthaven. De provincie wil voorafgaand aan de aanvraag voor het nieuwe luchthavenbesluit voor MAA voor verschillende varianten een maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) uit laten voeren. Daarbij willen zij mede gebruik maken van de richtlijnen in de luchtvaart waar momenteel door het Rijk aan wordt gewerkt.

In de Luchtvaartnota is aangekondigd dat het Rijk investeert in het verder professionaliseren van de CRO's en het opleiden van deelnemers. Daarmee kunnen zij hun rol te versterken in het adviseren over de operationele aangelegenheden rond de luchthavens, die van invloed zijn op het milieu en de gezondheid in de regio. De subsidie van de CRO's wordt hiervoor verhoogd.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden de vertegenwoordiging door middel van zetels in de overlegstructuren Omgevingsraad Schiphol (ORS) en de Commissies Regionaal Overleg (CRO's) oneerlijk. Volgens hen zijn

degenen die hinder van luchtvaart ondervinden in het nadeel. De verdeling in de ORS is zes zetels voor overheids- en beroepsorganisaties, één zetel voor regionale milieuorganisaties en één zetel voor omwonenden. In de CRO's gaat het om drie zetels voor overheids- en beroepsorganisaties en één zetel voor omwonenden. Bewoners voelen zich niet altijd vertegenwoordigd in CRO's. Ook wordt de vraag gesteld of de verslagen van de CRO's openbaar zijn.

Kabinetsreactie

De zorg over juiste vertegenwoordiging en hun ondersteuning is in aanloop naar de Ontwerp-Luchtvaartnota diverse malen ingebracht en besproken. Het kabinet zet in op het verder professionaliseren van de CRO's en op het beter equiperen van de deelnemers, bijvoorbeeld door ondersteuning met kennis en expertise.

Daarnaast is aan de heer Van Geel gevraagd om te adviseren over de ORS en het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO). Ook is een commissie Governance en Participatie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, onder leiding van de heer Cohen, gevraagd te adviseren over de governance van de luchtvaartsector. Mede op basis van deze adviezen wordt de komende periode een concreet voorstel voor versterking van de CRO's uitgewerkt. Dit wordt overlegd met de voorzitters van de CRO's en vertegenwoordiging van de Stichting Advisering Bewonersvertegenwoordigers Regionale Luchthavens. Dit is een stichting waarin bewonersvertegenwoordigers van de CRO's van Lelystad Airport, Groningen Airport Eelde, Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en de kamer COVM van het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO) zich verenigd hebben.

Het is belangrijk dat de diverse belangen goed verwoord worden in de overlegstructuren, zodat ze bij besluitvorming goed worden meegewogen. Het kabinet herkent niet het beeld dat er maar één vertegenwoordiger van de bewoners in de CRO en in de ORS zit. Er zitten meerdere bewonersvertegenwoordigers in de verschillende CRO's en in de ORS. Overigens zegt het aantal vertegenwoordigers niet altijd iets over de invloed van de bijdragen. Zoals hiervoor reeds aangegeven zet het kabinet in op het beter equiperen van de deelnemers van de CRO's, waaronder nadrukkelijk de bewonersvertegenwoordigers, zodat zij hun rol goed kunnen vervullen.

De vergaderingen en verslagen van de CRO's zijn openbaar, tenzij de commissie anders bepaalt. In de praktijk komt het zelden voor dat de openbaarheid wordt beperkt.

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners willen op een eenduidiger en eenvoudiger manier hun klachten kenbaar kunnen maken. Men ziet versnippering, doordat verschillende partijen bevoegdheden hebben. Dat leidt tot het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd, zonder dat iemand verantwoordelijkheid neemt. Men pleit voor één loket, zoals ook in de Omgevingsvisie is beschreven.

Kabinetsreactie

Hinderbeperking is een belangrijk uitgangspunt in het luchtvaartbeleid en daarmee voor de toekomstige ontwikkeling van Schiphol, maar ook de regionale luchthavens. Maatregelen die leiden tot minder gehinderden of minder beleefde hinder zijn van belang. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat klachten over Schiphol en de regionale luchthavens inzichtelijk worden gemaakt, omdat deze gegevens inzicht bieden in de ervaren hinder en mogelijke oorzaken. Op basis hiervan kunnen hinderbeperkende maatregelen worden bezien. Van belang is daarbij op te merken dat het uitgangspunt van de Rijksoverheid is dat de klachtenbehandeling een activiteit is die in beginsel door de luchthaven en/of andere regionale belanghebbenden ondernomen moeten worden vanuit hun eigen dan wel vanuit maatschappelijke belangen op regionaal niveau. De klachtenregistratie voor Schiphol vindt plaats door het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Bij de regionale luchthavens zijn eigen klachtenbureaus, bijvoorbeeld DCMR bij Rotterdam. In regio's waar verschillende luchthavens liggen, kan het soms onduidelijk zijn welke klacht waar moet worden ingediend. Van belang is daarbij op te merken dat het uitgangspunt van de Rijksoverheid is dat de klachtenbehandeling een activiteit is die in beginsel door de luchthaven en/of andere regionale belanghebbenden ondernomen moeten worden vanuit hun eigen dan wel vanuit maatschappelijke belangen op regionaal niveau.

Het is ook van belang dat de melders van klachten weten wat er met hun klachten gebeurt. In de eerste plaats in de directe contacten met de betrokken meldpunten, maar bijvoorbeeld ook via de overlegcommissies bij de diverse luchthavens zoals de ORS en de Commissies Regionaal Overleg (CRO's). In de huidige situatie is het al zo is dat de meldpunten periodieke klachtenrapportages opstellen ten behoeve van bespreking in deze overlegcommissies. Ook op dit punt kan nauwere samenwerking en afstemming over deze rapportages tussen de meldpunten en in overleg met de overlegcommissies tot verbeteringen kunnen leiden.

Van belang daarbij is te melden dat de Nationale Ombudsman een onderzoek is gestart over de wijze waarop meldingen over (geluids-)overlast door omwonenden van luchthavens worden behandeld. Dit naar aanleiding van de signalen zoals ook uit bovengenoemde zienswijzen naar voren komen. Hiertoe voert zij overleg met alle betrokken partijen, waaronder het Rijk. De Nationale Ombudsman streeft ernaar om deze gesprekken najaar 2020 van start te laten gaan. Er wordt tevens een rondetafelbijeenkomst met meerdere betrokken instanties overwogen. Op basis van de resultaten van de gesprekken zal de Nationale Ombudsman beoordelen welke vervolgstappen er gezet moeten worden. Het kabinet werkt hier actief aan mee en zal mede aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek en in samenwerking met de betrokken partijen bezien op welke wijze de klachtenbehandeling verbeterd kan worden.

Samenvatting zienswijzen

Men vraagt om betrokkenheid van gezondheidsvertegenwoordiging (RIVM of GGD's) bij de participatie rond luchtvaart. Diverse nieuwe partijen willen deelnemen, zoals ProRail, een vastgoedontwikkelaar in de regio Schiphol en een Stichting in West-Friesland.

Kabinetsreactie

Deze voorstellen worden betrokken bij het nader uitwerken van de overlegstructuur en bij de verdere ontwikkeling van de bestaande regionale overlegstructuren zoals bijvoorbeeld de Omgevingsraad Schiphol.

Wijziging Luchtvaartnota

In paragraaf 6.5 van de Luchtvaartnota wordt verhelderd welke informatie het Rijk vraagt bij toekomstige trajecten om te komen tot een luchthaven(verkeer)/indelingbesluit of wijziging hiervan.

Op basis van de zienswijzen is het doel van versterking van de regie van het Rijk en de daarbij benodigde maatschappelijke betrokkenheid nader toegelicht en zijn de uitgangspunten in paragraaf 8.1 en de toelichting in paragraaf 8.2 van de Luchtvaartnota aangescherpt.

Ook de passages over de regionale overlegstructuren als de CRO's, Omgevingsraad Schiphol en het Luchthaven Eindhoven Overleg zijn aangescherpt en geactualiseerd.

9.2 Betrokkenheid van andere overheden en de sector

Samenvatting zienswijzen

Diverse decentrale overheden geven aan brede maatschappelijke participatie belangrijk te vinden. Zij vragen echter aandacht voor de bijzondere positie van interbestuurlijke samenwerking. Zij benadrukken het belang van gezamenlijk optrekken, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Zij zien meer mogelijkheden voor nadrukkelijke samenwerking. Ook kan beter recht worden gedaan aan de consequenties van het door het kabinet voorziene beleid op de publieke belangen die belegd zijn bij andere overheden, zoals op het gebied van veiligheid en ruimtelijke ordening.

Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft het belang van onderlinge samenwerking en heeft dit ook verwoord in de Luchtvaartnota, onder meer in paragraaf 8.2.5 en 8.2.6. In de aanloop naar de uitvoering worden nadere afspraken gemaakt. Het is daarbij van belang om in gezamenlijkheid goed te kijken hoe provincies en

gemeenten het beste betrokken kunnen worden en welke verantwoordelijkheden deze overheden zelf hebben, inhoudelijk, met betrekking tot participatie en ten opzichte van elkaar.

Samenvatting zienswijzen

Het niet geheel opnemen van de luchtvaartregelgeving in de Omgevingswet wordt als een gemiste kans gezien. Dit leidt volgens medeoverheden tot uitvoeringsproblemen vanwege gebrek aan integraliteit van beleid. Provincies willen graag samenwerken met het Rijk bij de verdere integrale uitwerking van het beleid. Vanuit een gemeente wordt ervoor gewaarschuwd dat de luchtvaart niet alle lokale milieuruimte voor geluid en stikstof opsoupeert.

Indieners onderschrijven de inzet van het kabinet om waar mogelijk de status aparte van de luchtvaartsector te verminderen. Zij vragen zich af of dit niet doorkruist wordt door de aparte institutionele ordening van de Wet luchtvaart ten opzichte van het huis van Thorbecke, de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. Het kabinet legt volgens indieners onvoldoende uit hoe de sectorregels aansluiten op het ruimtelijke ordeningssysteem.

Kabinetsreactie

De Omgevingswet is de overkoepelende wet voor de regelgeving voor de leefomgeving. Hierin staat dat provincies en gemeenten in beginsel over de ruimtelijke ordening gaan in het gebied waar zij verantwoordelijk voor zijn. Het Rijk heeft de bevoegdheid om nationale belangen, zoals het belang van de luchtvaart, in het omgevingsbeleid te borgen. Het vaststellen van nationale belangen gebeurt in het kabinet met betrokkenheid van de Tweede Kamer. Hierbij worden ook de belangen van andere opgaven meegewogen. Provincies en gemeenten behouden de mogelijkheid en de verantwoordelijkheid om vervolgens integrale keuzes over ruimtelijke ontwikkelingen te maken. Maar zij moeten binnen de kaders blijven die het Rijk stelt, zoals onder meer in de Wet luchtvaart.

In de Wet luchtvaart is de sectorale regelgeving voor de luchtvaart uitgewerkt. De luchtzijdige kant van de luchtvaart is een verantwoordelijkheid van het Rijk, omdat dit de verantwoordelijkheid en belangen van de gemeenten en provincies overstijgt. De luchtvaartregelgeving raakt de ruimtelijke ordening omdat er, vanwege geluidbelasting en het risico dat de luchtvaart met zich meebrengt, beperkingen worden gesteld aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Vanwege de geluidbelasting worden beperkingen gesteld aan geluidgevoelige gebouwen, zoals woningen en scholen. Vanwege het risico worden beperkingen gesteld aan kwetsbare gebouwen die intensief worden gebruikt, zoals ziekenhuizen en kantoren. De gebieden waarbinnen de beperkingen gelden zijn gebaseerd op de risico- en geluidcontouren die voortvloeien uit het (luchtzijdige) gebruik van de luchthaven. Zo biedt het Rijk een basisbescherming voor omwonenden en gebruikers van de gebieden rond de luchthavens.

Ook onder de Omgevingswet blijven de beperkingengebieden een verantwoordelijkheid van het Rijk. Dit staat in de Wet luchtvaart. De gebieden worden vastgelegd in luchthavenbesluiten. De beperkende regels die gelden binnen deze gebieden worden straks vastgelegd in een besluit onder de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Hiermee wordt de integraliteit van de regelgeving bevorderd. Dit zal nog niet direct zo zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022. Ook na het vastleggen in het Bkl blijven provincies en gemeenten de verantwoordelijkheid houden voor de regionale en lokale ruimtelijke besluitvorming. Beslissingsbevoegdheid wordt ingekaderd door nationale regelgeving. Dit betekent dat er een eigen (integrale) afwegingsruimte is voor de decentrale overheden, zolang men zich houdt aan de minimumgrenzen die door het Rijk zijn gesteld.

De luchtvaartsector wordt ook beperkt door de regels die nationaal worden gesteld in en op grond van de Wet luchtvaart. Deze regels hebben betrekking op geluidbelasting, externe en vliegveiligheid, en lokale luchtverontreiniging.

Samenvatting zienswijzen

De provincies die een zienswijze hebben ingediend verwelkomen de intentie van het Rijk om samen te werken met de provincies. Zij hebben de betrokkenheid vanuit het Rijk tot op heden als te veel 'zenden'

ervaren. Graag hadden zij voordat de Ontwerp-Luchtvaartnota gepubliceerd werd een concept gezien, om op basis daarvan de voorgenomen stappen met elkaar te bespreken.

Kabinetsreactie

Er is in de aanloop naar de Ontwerp-Luchtvaartnota voor gekozen om te stoppen met het delen van concepten, omdat afspraken over vertrouwelijkheid van de stukken niet werden nagekomen. De strekking van de teksten is wel ambtelijk en bestuurlijk gedeeld en besproken. Ook hebben de provincies tekst-suggesties ingebracht. Deze zijn grotendeels overgenomen. Het kabinet betreurt het dat door deze werkwijze minder het gevoel van gezamenlijkheid is ontstaan bij een aantal partijen. Maar ziet met vertrouwen uit naar de samenwerking bij de uitvoering van de Luchtvaartnota.

Samenvatting zienswijzen

Inbrengers vragen meer aandacht voor het betrekken van gemeenten in een actief participatieproces van dialoog. Gesuggereerd wordt dat het organiseren van de CRO+ hiervoor een optie kan zijn. Specifiek wordt aandacht gevraagd door gemeenten die veel overlast ervaren van Schiphol. Die willen graag zichzelf kunnen vertegenwoordigen in de besluitvorming over Schiphol.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft in aanloop naar de Ontwerp-Luchtvaartnota gemeenten op verschillende manieren betrokken, maar liep er ook tegenaan dat er geen bestaande structuur was waarbij kon worden aangesloten. Daarom zijn gemeenten benaderd via de luchtvaartgesprekken die in 2018 door heel Nederland hebben plaatsgevonden, via de VNG-commissie mobiliteit, de provinciale kerngroepen, het Regioforum en via de mogelijkheden voor inspraak. Dit is wederzijds ervaren als te mager. Hieraan wordt bij de uitwerking van de nieuwe inrichting van bestuur en samenwerking expliciet aandacht besteed. In de Luchtvaartnota is in ieder geval aangegeven dat de CRO's als taak krijgen om jaarlijks een brede bijeenkomst te organiseren met gemeenten die ook worden geraakt door de luchthaven (CRO+). De Commissies regionaal overleg (CRO) voor de luchthavens van nationale betekenis zijn door het ministerie van IenW ingesteld als structurele overlegplatforms waarin o.a. gemeenten, provincie(s), vliegveld, luchtvaartgebruikers, de luchtverkeersleidingsorganisatie, omwonenden en milieuorganisaties samen met elkaar aan tafel zitten om over het gebruik van de luchthaven te spreken en waar mogelijk afspraken te maken.

Samenvatting zienswijzen

Enkele indieners vragen om spoedig een evaluatie van de Regeling Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) te starten. Zij vragen daarbij aandacht voor de bevoegdheidsverdeling in de RBML.

Kabinetsreactie

Vanaf de inwerkingtreding van de RBML is er periodiek overleg met sectorpartijen en provincies geweest om te bezien of er specifieke vraagstukken of knelpunten zijn in de uitvoering van de RBML en te bezien hoe hiermee om te gaan of oplossingen te vinden. Daarmee is een groot aantal praktische knelpunten opgelost en de wet- en regelgeving waar nodig aangepast. Dat heeft ertoe geleid dat er voor een aantal categorieën luchtvaartuigen een vrijstelling is van de verplichting om een luchthavenregeling te hebben. Daarnaast is bijvoorbeeld geregeld dat een luchthavenregeling bij besluit door Gedeputeerde Staten kan worden vastgesteld en dat geen verplichting meer bestaat om een CRO vast te stellen voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit.

Het is belangrijk om ook overige (uitvoerings)vraagstukken en knelpunten op te lossen. Het kabinet zal zich daarvoor blijven inzetten in overleg met de sectorpartijen en de provincies.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vanuit de luchtvaartsector hebben behoefte aan samenwerking met overheid als partner. Zij vinden dat de rol van de overheid zoals deze in de Luchtvaartnota wordt omschreven afstandelijk overkomt en regievoerend met wet- en regelgeving.

Kabinetsreactie

In de afgelopen jaren heeft het Rijk diverse malen het verwijt gekregen bij de sector op schoot te zitten. Daarom heeft het kabinet nader gekeken naar de diverse relaties die er zijn tussen overheid en sectorpartijen. Het kabinet ziet en waardeert de expertise en betrokkenheid van de sectorpartijen bij het zorgen voor een veilige, *goed verbonden* en verantwoordelijke luchtvaartoperatie in Nederland. Intensieve samenwerking en onderling vertrouwen zijn hierbij essentieel. Dat is recent bij alle snelle acties bij de COVID-19-crisis bevestigd.

Vanwege de zorg van andere belanghebbenden zal er in de toekomst meer aandacht zijn voor transparantie en passende betrokkenheid van zowel sectorpartijen als andere belanghebbenden bij het voorbereiden van nieuwe normen en beleidskaders. Dit om te voorkomen dat het beeld blijft bestaan dat luchtvaartbeleid wordt opgesteld met slechts oog voor belangen van de sector. Het kabinet verwacht dat binnen de nieuwe kaders de samenwerking bij de implementatie en uitvoering weer zal plaatsvinden zonder ervaren gevoel van afstand.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener haalt de passage aan waarin staat dat de sector in beginsel betaalt voor het halen van de doelen in de Luchtvaartnota en geeft aan dit als uitzonderlijk te ervaren. Immers, de wegtransportsector betaalt ook niet voor wegaanleg en luchtvaarmaatschappijen doen al de nodige investeringen die bijdragen aan de doelen. Volgens indiener zullen ook overheid en andere investeerders moeten betalen voor een groot gedeelte van de infrastructuur.

Kabinetsreactie

Zie de beantwoording bij antwoord 6.3.3.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vindt het opvallend dat er, gezien de opgaven waar we voor staan, geen plaats lijkt te zijn voor het bedrijfsleven, publiek/private samenwerking of andere vormen van innovatieve samenwerking. Men pleit voor een nieuwe voorttrekkersrol van Nederland in de burgerluchtvaart.

Kabinetsreactie

Voor het realiseren van de ambities uit de Luchtvaartnota is samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen een vereiste. Een goed voorbeeld van die publiek-private samenwerking is de Duurzame Luchtvaarttafel, waarin de rijksoverheid samen met sectorpartijen, maakindustrie, kennisinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties werkt aan het verduurzamen van de Nederlandse luchtvaart. Deze samenwerking wordt concreet uitgewerkt in de vorm van actieprogramma's, bijvoorbeeld het actieprogramma Hybride elektrisch vliegen en het actieprogramma Duurzame brandstoffen.

Samenvatting zienswijzen

Indiener stellen voor om bij elke vorm van overheidsinvestering in de luchtvaart een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) uit te voeren, zodat de maatschappelijk effecten van tevoren goed in te beeld te zijn. Als voorbeeld wordt een MKBA genoemd in Zuid-Limburg die door burgers zelf is geïnitieerd en gefinancierd. Het ministerie wordt verzocht om de resultaten hiervan te betrekken bij de definitieve Luchtvaartnota.

Kabinetsreactie

Het is belangrijk dat overheidsbesluiten op een zorgvuldige manier worden onderbouwd. In een aantal gevallen is een MKBA hiervoor een goed instrument. Het zou niet proportioneel zijn om dit bij alle overheidsinvesteringen in luchtvaart te doen. Zie voor de specifieke situatie in Limburg ook onder paragraaf 9.1.

Samenvatting zienswijzen

Indiener(s) verzoeken de Rijksoverheid om haar verantwoordelijkheid en een heldere regierol te nemen bij de uitwerking en uitvoering op het gebied van verbetering van de leefbaarheid in relatie tot luchtvaart. Hierbij worden zorgen uitgesproken dat omwonenden dit zelf met de sector zullen moeten gaan uitwerken,

terwijl hier niet altijd eenduidige oplossing mogelijk zijn en de belangen vaak ver uit elkaar liggen. Ook wordt de overheid gevraagd mogelijke schadelijke effecten van geluidsbelasting te erkennen en hiervoor normen op te stellen vanuit haar verantwoordelijkheid om de burger een gezonde leefomgeving te bieden.

Kabinetsreactie

De omwonenden maken zich zorgen dat zij zelf in onderhandeling zouden moeten gaan met de sector. Dit wordt steeds lastiger omdat de oplossingsruimte steeds kleiner wordt.

Zoals in de Luchtvaartnota is aangegeven vindt het kabinet dat er een nieuwe balans nodig is tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. Van ongeclausuleerde groei kan niet langer sprake zijn. De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen.

In lijn met het advies “Opnieuw verbonden” van de heer Van Geel over de ontwikkeling van Eindhoven Airport wordt ingezet op een kwaliteitsgestuurde ontwikkeling van de regionale luchthavens, welke past binnen de regio’s waarin de luchthavens liggen en waarvoor draagvlak is.

Het Rijk verwacht dat de luchthavens in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit met de regionale partijen gezamenlijk de gewenste ontwikkeling verkennen en daarbij rekening houden met de ambities en randvoorwaarden uit de Luchtvaartnota en de ruimte binnen de geldende gebruiksvergunning. Na deze regionale verkenning beslist de Rijksoverheid over de verdere ontwikkeling van de luchthavens.

Het huidig geluidbeleid is gebaseerd op kennis over de schadelijke effecten van geluidsbelasting. In de Luchtvaartnota is aangekondigd dat de actuele inzichten worden gebruikt bij het actualiseren van beleid. Hierbij zal expliciet aandacht zijn voor het belang van ervaren geluidhinder en de laatste inzichten van de WHO. Zie meer specifiek over geluidbeleid hoofdstuk 5.

Samenvatting zienswijze

Een indiener is blij dat erkend wordt dat aandacht nodig is voor ervaren geluidshinder. Ze vraagt specifiek aandacht voor de ervaren hinder in gemeenten die iets verder van de luchthaven af liggen, in landelijk gebied. Ze benoemt dat in de ontwerp-Luchtvaartnota op blz. 8 wordt aangekondigd dat beleidsinstrumenten zullen worden ontwikkeld die een betere aansluiting moeten bieden bij de manier waarop geluidshinder wordt ervaren. Zij spreekt de zorg uit dat het nog jaren kan duren alvorens een passende participatiestructuur wordt opgezet, waardoor zij niet betrokken wordt bij de voorbereiding hiervan. Indiener geeft aan hierbij graag betrokken te worden.

Kabinetsreactie

In de vervolgstappen van de Programmatische Aanpak Meten van vliegtuiggeluid worden de relevante omgevingspartijen regelmatig over de voortgang van de activiteiten binnen de ‘Programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid’ geïnformeerd. Hiervoor worden de bestaande overleggremia, zoals de commissies regionaal overleg (cro’s) van de burgerluchthavens, de Commissies Overleg & Voorlichting Milieu (COVM) van de militaire luchthavens en Omgevingsraad Schiphol (ORS) zoveel mogelijk benut.

Omdat er ook hinder is op grotere afstand van de luchthavens, wordt in het programma ook aandacht besteed aan de reikwijdte van de metingen. Indien nodig komen er aanvullende hinderindicatoren op de L_{den} en L_{night} .

De betrokkenheid van belanghebbenden op grotere afstand van de luchthaven is een belangrijk signaal. In de verdere uitwerking van de governance en participatie zal het kabinet hier aandacht aan besteden. In de Luchtvaartnota is onder andere de CRO+ benoemd als mogelijkheid om hier invulling aan te geven.

Samenvatting zienswijzen

Indiener(s) vragen om meer aandacht voor internationale afstemming. Dit kan mogelijkheden bieden voor effectief gebruik van luchthavens in buurlanden die dicht bij elkaar in de buurt liggen. Als voorbeeld wordt Maastricht Aachen Airport (MAA) genoemd.



Kabinetsreactie

Luchthavens kunnen, als ze dat nuttig en noodzakelijk vinden, samenwerking zoeken met elkaar en over de grenzen. Eerder heeft bijvoorbeeld de Duitse luchthaven Weeze zich gemeld met beschikbare capaciteit. Het kabinet heeft dit aanbod doorgeleid naar de NVL.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vinden het een goede zaak, dat een luchthavenbesluit weer vatbaar wordt voor rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit sluit aan bij adviezen van de Raad van State en de Europese Commissie. Zij dringen aan op spoedige (her)invoering hiervan en vragen om een concrete planning.

Kabinetsreactie

In de Luchtvaartnota is onderzoek naar de mogelijkheid voor rechtstreeks beroep aangekondigd. Voor het herinvoeren van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter is een wijziging van de wet en regelgeving noodzakelijk. Hiervoor moeten de bijbehorende procedurestappen worden doorgelopen.

Wijziging Luchtvaartnota

Op basis van de zienswijzen is in paragraaf 8.2 van de Luchtvaartnota verduidelijking aangebracht over de bestaande rollen en verantwoordelijkheden van de diverse overheden. Daarnaast is het belang van het optimaliseren van interbestuurlijke samenwerking nadrukkelijker aangegeven.

In par. 8.1 van de Luchtvaartnota is een nadere toelichting over de relatie met de omgevingswet opgenomen.

9.3 Toezicht

Samenvatting zienswijzen

Enkele inbrengers betreuren het dat er voor Schiphol nog steeds geen luchtvaartbesluit is waarop handhaving mogelijk is. Bestaande handhavingspunten worden niet meer als verbindend beschouwd, maar het NNHS heeft nog geen juridische status. Formeel is sprake van anticiperend handhaven maar dit wordt door indiener niet ervaren. Indiërs zien dat er in de Luchtvaartnota geen prominente plek is voor rechtszekerheid voor omwonenden. Ze onderstrepen het belang van harde milieugrenzen. Normen zijn een voorwaarde.

Kabinetsreactie

Het kabinet spant zich in om zo spoedig mogelijk via het LVB-1 het beleid van anticiperend handhaven bij Schiphol te beëindigen. Zie ook hoofdstuk 12. 1

Samenvatting zienswijzen

Er dient actief toezicht, handhaving en sanctionering plaats te vinden, uitgevoerd door een van de luchtvaartsector onafhankelijke autoriteit/instelling, onder toezicht van de Rijksoverheid. Diverse indiërs stellen de vraag of de ILT wel objectief en onafhankelijk is.

Kabinetsreactie

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is een agentschap van het ministerie van IenW. De onafhankelijkheid van de inspectie is onder meer verankerd in de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties. Hierin is de verhouding tussen bewindspersonen, beleidsdirecties en inspectie geregeld. Zo zijn er regels over hoe het werkprogramma van de inspectie tot stand komt, de verslaglegging en verantwoording door de inspectie en de mogelijkheid om rechtstreeks en zonder tussenkomst van anderen aan de minister te rapporteren. De inspectie besluit eigenstandig over handhaving en de keuze van daarbij te hanteren instrumenten, tenzij de Minister de inspectie een openbare aanwijzing geeft. De ILT wordt periodiek extern ge-audit door internationale organisaties als EASA en ICAO, onder meer op het terrein van onafhankelijkheid.

Samenvatting zienswijzen

De NVL wijst in een zienswijze op de resultaten die bereikt zijn met het opzetten en uitvoeren van interne audits door een pool van NVL-auditoren. In goed overleg met de toezichthouder pleit NVL voor voortzetting van dit systeem. NVL pleit ook in dit verband voor het aanwezig zijn van voldoende kennis en mankracht bij de toezichthouder.

Kabinetsreactie

Integraal veiligheidsmanagement (veiligheid over de hele keten) is de volgende stap in de voortdurende verbetering van veiligheid, internationaal en nationaal zijn er meerdere goede voorbeelden van aanpak en de goede werking van dergelijke systemen. Het Kabinet geeft in de Ontwerp-Luchtvaartnota aan deze ontwikkeling (inter)nationaal te ondersteunen en door te willen ontwikkelen. Het door de Nederlandse Vereniging van Luchthavens ontwikkelde (intern) auditproces voor veiligheidssystemen bij luchthavens is destijds formeel erkend door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en was onderdeel van een samenwerkingsconvenant. Mede in reactie op het OVV-onderzoek Schiphol is deze vorm van samenwerking beëindigd, omdat ILT scherper wil zijn op de eigen onafhankelijke verantwoordelijkheid. Het Kabinet ondersteunt de audit-pool van harte als middel voor de interne kwaliteitsborging van de luchthavens.

Samenvatting zienswijzen

Enkele indiërs doen de suggestie om de opbrengst van boetes via een innovatiefonds in te zetten voor verduurzaming van de sector.

Kabinetsreactie

Het kabinet hanteert een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven als één van de uitgangspunten van het begrotingsbeleid. Inkomsten uit sancties kunnen dus niet direct worden gekoppeld aan uitgaven zoals bijvoorbeeld een innovatiefonds. De bestuurlijke boetes die ILT oplegt, worden geïnd door het CJIB.

Deze boetes draagt het CJIB via de ILT en het ministerie van IenW over aan het ministerie van financiën en gaan naar de Staat der Nederlanden. Uitgaven uit de Rijksbegroting volgen uit Rijksbrede afspraken.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

9.4 Kennisbasis

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners onderschrijven het belang van een goede kennisbasis voor beleid en het actualiseren van de systematiek voor MKBA's voor luchtvaart. Zij stellen voor om de negatieve effecten van luchtvaart op de gezondheid en de natuur, en de hierdoor resulterende ziekte uitval van mensen, mee te nemen in de MKBA-methodiek. Specifiek doelt men hierbij op het meenemen van de effecten van stikstof.

Tevens vragen zij waarom in de reistijdwaardering van voor- en natransport in het MKBA van vliegtuigpassagiers in Nederland met een vele malen hogere waarde wordt gerekend dan reistijdwaardering van andere modaliteiten. Dit terwijl bijvoorbeeld in Zweden de waarde van auto en vliegtuig aan elkaar gelijk zijn. Gevraagd wordt naar de effecten van de hoge reistijdwaarde op het belang van de luchtvaart en de mate waarin wordt geïnvesteerd, en de verschillen/gevolgen als Nederland de reistijdwaarde van vliegtuigpassagiers gelijkstelt aan andere modaliteiten. Concreet wordt verwezen naar de onderzoeken van de National Academies of Science 2015 en Koster 2012. Verder wordt aandacht gevraagd voor de discussie over de discontovoet CO₂.

Kabinetsreactie

Het kabinet vindt het belangrijk dat overheidsbesluiten op een zorgvuldige manier worden onderbouwd. In veel gevallen is een MKBA hiervoor een goed instrument. Momenteel stelt het kabinet een praktische werkwijzer op voor de toepassing van de MKBA voor luchtvaartbesluiten. Hiermee wordt de Algemene Leidraad MKBA (CPB en PBL, 2013) aangevuld en toegespitst, zodat deze beter toepasbaar is bij de opgaven in de Luchtvaartnota. Alle maatschappelijke welvaartseffecten horen thuis in een MKBA, zo ook de gezondheidseffecten. Daarnaast wordt onder andere gedacht aan waardering van klimaatemissies (met name niet-CO₂-emissies), waardering van effecten op de leefomgeving en reistijdwaardering van vliegtuigpassagiers in het voor- en natransport.

Samenvatting zienswijzen

Indieners vragen het Rijk om wetenschappelijk verantwoorde data te publiceren omtrent geluid, emissie, fijnstof, CO₂ en ziekteproblemen gerelateerd aan luchtvaart. Zij vinden dat te accepteren risico's beschreven moeten worden. Ontwikkelingen die aantoonbaar schade berokkenen aan mens en milieu dienen te worden verboden.

Kabinetsreactie

In de voorbereiding van de Ontwerp-Luchtvaartnota heeft het kabinet het Planbureau voor de Leefomgeving gevraagd om samen met het Kennisinstituut voor Mobiliteit en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum een overzicht te maken van de wetenschappelijke literatuur over de relevante thema's voor de Luchtvaartnota (Planbureau voor de Leefomgeving, 21 december 2018. Kennisscan Luchtvaartnota. Deze studie is aan de Tweede Kamer gestuurd en terug te vinden op de website [luchtvaartindetoekomst.nl](https://www.luchtvaartindetoekomst.nl).

Bij het opstellen van de Luchtvaartnota is uitgegaan van het laatste wetenschappelijk inzicht. Bijvoorbeeld in het hoofdstuk Leefomgeving, als het gaat om het actualiseren van beleid voor geluidhinder en ultrafijnstof. Het hoofdstuk Duurzame luchtvaart gaat uit van de laatste inzichten over de effecten van niet-CO₂-emissies.

Wijziging Luchtvaartnota

Op basis van de zienswijzen is de betrokkenheid van deskundigen nadrukkelijker benoemd in paragraaf 8.3. Daarnaast zijn in paragraaf 8.6 enkele aanpassingen gedaan om de inzet op het versterken van de kennisbasis te verduidelijken.

10 Uitvoering en financiën

10.1 Financiën

Samenvatting zienswijzen

Een aantal indieners vraagt om het toevoegen van een concrete uitvoeringsagenda en om additionele Rijksinvesteringen. Sommige deelsectoren (zoals general aviation) geven aan dat zij financieel harder worden getroffen dan andere deelsectoren. Daarbij is de draagkracht van de sector door COVID-19 afgenomen en is er sprake van een stapeleffect van verschillende soorten kosten. Indieners stellen voor om heffingen te gebruiken voor versnelling van innovaties.

Andere indieners vragen waarom er geen Rijksbegroting is bijgevoegd en waar investeringen in luchtvaart terug te vinden zijn. Zij vinden dat als luchtvaart hetzelfde wordt gezien als overige industrieën er ook meer publieke investeringen aan de orde zouden moeten zijn. Een aantal indieners vraagt naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). En een aantal vraagt om meer heffingen/ belastingen.

Kabinetsreactie

Bij de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda gevoegd. Deze schetst welke stappen de komende jaren gezet worden. Ook wat betreft de gevolgen van COVID-19. Het kabinet ziet dat als gevolg van COVID-19 maatschappijen interen op hun financiële reserves. De draagkracht van de luchtvaartsector is een aandachtspunt voor het kabinet. Hiervoor zijn staatsteunafspraken gemaakt. Ook de general aviation sector wordt geraakt door de kosten. Het kabinet heeft hier aandacht voor. Toekomstige kabinetten zullen moeten besluiten over de financiële opgaven voor de lange termijn die gekoppeld zijn aan de Luchtvaarnota.

Ten aanzien van vragen naar het Rijksbegrotingsartikel wordt verwezen naar het 'Beleidsartikel 17 Luchtvaart' op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Zie hoofdstuk 8.6 voor de reactie van het kabinet op vragen over de MKBA. Zie hoofdstuk 6.3.3. voor heffingen en vliegbelasting.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

10.2 Uitvoering

Samenvatting zienswijzen

Indieners vinden dat van duidelijk toetsbaar beleid nauwelijks sprake is en dat de Luchtvaartnota weinig concreet is. Ze vragen hoe de Luchtvaartnota wordt uitgewerkt en welke partijen daarbij worden betrokken.

Kabinetsreactie

Aan de definitieve Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda toegevoegd waarin wordt aangegeven hoe de ambities uit de Luchtvaartnota worden verwezenlijkt. In de Uitvoeringsagenda is aangegeven welke partijen worden betrokken. Tevens is een monitorings- en evaluatieplan bijgevoegd waaruit af te lezen is op welke doelen indicatoren wordt gestuurd.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda met een monitorings- en evaluatieplan toegevoegd.

10.3 Monitoring en evaluatie

Samenvatting zienswijzen

Indieners vragen om een brede systematiek voor monitoring en evaluatie.

Kabinetsreactie

Aan de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda toegevoegd waarin wordt ingegaan op de manier waarop monitoring en evaluatie vorm krijgt.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda met een monitorings- en evaluatieplan toegevoegd.

11 Verantwoording Luchtvaartnota

In de definitieve Luchtvaartnota is het verantwoordingshoofdstuk aangevuld en geactualiseerd voor het participatieproces dat heeft plaatsgevonden na vaststelling van de Ontwerp-Luchtvaartnota.

11.1 Betrokkenheid belanghebbenden

Samenvatting zienswijzen

Indieneren vinden het goed dat de zienswijzeprocedure iedereen de gelegenheid biedt in te spreken, maar vragen zich af wat er op het gebied van participatie allemaal heeft plaatsgevonden. En op welke manier de opbrengst hiervan is meegenomen bij de totstandkoming van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Indieneren kunnen hun input niet altijd terugvinden in de Ontwerp-Luchtvaartnota. Dit leidt soms tot twijfel of de overheid echt iets met de inspraak en de zienswijzen doet. Indieneren menen dat er onvoldoende of zelfs helemaal niet geluisterd wordt naar de mening van omwonenden.

Een indiener vraagt het kabinet om in de communicatie met alle belanghebbenden te streven naar tijdige, volledige, correcte en begrijpelijke informatie.

Een indiener vraagt waar informatie en eventuele verslagen van gesprekken in de regio te vinden zijn.

Tot slot geven diverse indieneren aan dat flora en fauna zelf geen stem hebben, en daarom vallen onder de menselijke verantwoordelijkheid. Gevraagd wordt om de mogelijkheid toe te voegen om namens niet-menselijke waarden een zienswijze te kunnen indienen.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het met indieneren eens dat een zorgvuldig proces van participatie cruciaal is voor de Luchtvaartnota. Er heeft uitgebreide participatie plaatsgevonden bij de totstandkoming van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Dit staat beschreven in hoofdstuk 10.1 van de (Ontwerp-)Luchtvaartnota. Participatie heeft als doel om de belangen van iedereen die met luchtvaart te maken heeft goed in beeld te hebben, zodat het kabinet op een zorgvuldige manier tot besluiten kan komen. De participatie rondom de Luchtvaartnota is gericht geweest op het ophalen van input en de vraag aan betrokkenen om mee te denken. De opbrengsten hiervan zijn van grote waarde geweest om te komen tot de definitieve Luchtvaartnota. Het kabinet dankt alle betrokkenen dan ook hartelijk voor hun bijdragen. Meepraten is echter niet altijd hetzelfde als gelijk krijgen. De input van participanten is dan ook niet in alle gevallen overgenomen

in de Luchtvaartnota. Wel zijn de opbrengsten van het participatieproces betrokken bij de zorgvuldige afweging door het kabinet. Het is belangrijk dat hierover op een transparante en begrijpelijke wijze wordt gerapporteerd. Daarbij realiseert het kabinet zich dat het niet mogelijk is om op alle bijdragen individueel en gedetailleerd te reageren en vraagt hier begrip voor.

Ook het informeren van betrokkenen was één van de doelstellingen van de participatie rondom de Luchtvaartnota. Tijdige en transparante communicatie is hierbij het uitgangspunt geweest. Als onderdeel hiervan is op de website luchtvaartindetoekomst.nl actuele informatie te vinden over de Luchtvaartnota en andere luchtvaartonderwerpen. Hier is ook informatie en verslaglegging van gesprekken in de regio te vinden.

In deze Nota van Antwoord wordt ingegaan op de zienswijzen en de kabinetsreactie hierop. Ook na vaststelling van de Luchtvaartnota blijft participatie belangrijk bij de beleidsuitwerking en de beleidsuitvoering. In deze Nota van Antwoord reageert het kabinet consciëntieus op de zienswijzen, maar gezien de hoeveelheid, de uiteenlopende meningen en soms ook het detailniveau van de zienswijzen rapporteert het kabinet over de rode draden en gaat het soms in op specifieke details.

Wat betreft de mogelijkheid om namens niet-menselijke waarden een zienswijze te kunnen indienen, staat het indieners het vrij de belangen in te brengen die ze zelf willen benadrukken. De natuurwaarden worden in Nederland beschermd met de Wet natuurbescherming. In paragraaf 4.5 van de Ontwerp-Luchtvaartnota en in paragraaf 5.5 van deze Nota van Antwoord wordt op dit belang ingegaan.

Wijziging Luchtvaartnota

Hoofdstuk 10 is in de definitieve Luchtvaartnota verder aangevuld op basis van het proces na vaststelling van de Ontwerp-Luchtvaartnota.

11.2 Advisering

In deze Nota van Antwoord worden de zienswijzen en de kabinetsreactie hierop behandeld. Naast de zienswijzen zijn ook drie adviezen en twee toetsen ontvangen. Het betreft adviezen van de Commissie m.e.r. en van een commissie van onafhankelijke economen onder coördinatie van het KiM, over het plan-MER, en een advies van een OFL-commissie onder leiding van de heer Job Cohen gericht op de organisatie van de participatie bij het luchtvaartbeleid. De twee toetsen betreffen de uitvoerbaarheid van de Luchtvaartnota en zijn uitgevoerd door ILT en LVNL. In het verantwoordingshoofdstuk (10) van de definitieve Luchtvaartnota wordt de appreciatie door het kabinet van deze adviezen en toetsen en de verwerking hiervan in de Luchtvaartnota behandeld.

Samenvatting zienswijzen

Enkele zienswijzen gaan in op de relatie tussen het plan-MER en de Luchtvaartnota. Indieners vragen zich af waarom de afwegingen, adviezen en tegenstrijdigheden tussen de verschillende hoekpunten/scenario's die in het plan-MER zijn onderzocht (voortbouwen, normeren, concentreren en spreiden) niet nadrukkelijker aan bod komen in de Ontwerp-Luchtvaartnota. Indieners vragen zich af hoe/of de politieke werkelijkheid hier een mogelijke rol bij heeft gespeeld.

Indieners verwijzen naar het advies van de Commissie m.e.r. over de NRD om ook een alternatief te beschrijven waarin de luchtvaart krimpt, om te voldoen aan het klimaatakkoord van Parijs. Volgens indieners is dit advies niet opgevolgd, terwijl in paragraaf 10.2.1 van de Ontwerp-Luchtvaartnota staat dat de adviezen van de Commissie m.e.r. zijn overgenomen. Zie ook hoofdstuk 13.

Een indiener vindt dat de Luchtvaartnota alweer is achterhaald door de werkelijkheid (Corona, Pfas, Stikstof) en de adviezen hierover. In een zienswijze wordt aangegeven dat, ongemotiveerd, lang niet alle adviezen van de Rli zijn overgenomen in de Luchtvaartnota.



Kabinetsreactie

In het plan-MER zijn 4 hoekpunten uitgewerkt van het maatschappelijke speelveld rond het luchtvaartbeleid. Eén van de hoekpunten, *Normeren*, gaat uit van een ambitieuze bijdrage aan de klimaatopgave én het substantieel verminderen van de hinder van de luchtvaart door middel van normering. De luchtvaart krijgt in dit hoekpunt dezelfde klimaatdoelstelling als andere sectoren: 95% CO₂-reductie in 2050. Daarbij is ervoor gekozen om niet af te wentelen op andere sectoren of landen. Op deze manier is invulling gegeven aan het advies van de Commissie m.e.r. De hoekpunten in het plan-MER zijn gebruikt om beleidsopties te verkennen. In de Luchtvaartnota maakt het kabinet beleidskeuzes, mede gebaseerd op de inzichten die zijn opgedaan met het plan-MER. Het kabinet baseert de beleidskeuzes op de vier publieke belangen. Afname van de negatieve effecten van luchtvaart is uitgangspunt. Krimp, maar ook groei van de luchtvaart is daarmee geen gegeven en geen keuze vooraf, maar kan uitkomst zijn. Zie ook paragraaf 13.5 van de Nota van Antwoord.

In de Luchtvaartnota 2020-2050 wordt de koers bepaald van het luchtvaartbeleid voor de lange termijn. Hierin staan de strategische lange termijn vraagstukken centraal. Vier publieke belangen zijn centraal geplaatst waarlangs de nieuwe koers wordt uitgezet. Zie Hoofdstuk 2. De coronacrisis is van grote invloed, ook op de luchtvaart en zal nog vele jaren doorklinken. Niettemin is het kabinet van mening dat met de Luchtvaartnota houvast wordt geboden voor het luchtvaartbeleid op de lange termijn. Bij de uitwerking van de Luchtvaartnota hebben de gepubliceerde adviezen, zoals die van het Adviescollege stikstof, een belangrijke rol gespeeld. Het kabinet is het niet eens met indiener dat veel adviezen van de Rli niet zijn overgenomen. Integendeel, vrijwel alle adviezen zijn in meerdere of mindere mate vertaald naar beleid in de Luchtvaartnota. Het kabinet onderkent daarbij wel dat door het strategische karakter van de Luchtvaartnota nog nadere uitwerking en concretisering nodig is. Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een Uitvoeringsagenda uitgebracht die gemonitord wordt en periodiek wordt bijgesteld.

Wijziging Luchtvaartnota

Hoofdstuk 10 van de Luchtvaartnota is bijgewerkt en geactualiseerd voor wat betreft de advisering en toetsing die heeft plaatsgevonden na het uitbrengen van de Ontwero-Luchtvaartnota.

11.3 Juridische status

Samenvatting zienswijzen

Een indiener heeft er weinig vertrouwen in dat de Luchtvaartnota daadwerkelijk leidt tot verduurzaming, gezien de juridische status van de Luchtvaartnota als uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Ervaring van de indiener is namelijk dat in de NOVI de daadwerkelijke problematiek (stikstof) niet wordt aangepakt.

Diverse indieners pleiten ervoor om de luchtvaartregelgeving, voor zover dit betrekking heeft op het gebruik van het luchtruim boven Nederland met impact op de grond, op te nemen in de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt immers een integrale afweging van alle belangen. Dat de luchtvaartregelgeving niet daarin is opgegaan, verhoogt het risico op een sectorale belangenafweging. In een zienswijze wordt aangegeven dat in het verleden de ministers van V&W en VROM gezamenlijk betrokken waren bij de ruimtelijke luchtvaartregelgeving, maar dat dit nu in één hand is bij de minister van IenW en dat BZK nauwelijks is betrokken.

Ook vindt een indiener onduidelijk of de Luchtvaartnota als uitwerking van de NOVI wel binnen de doelen van de NOVI blijft.

Kabinetsreactie

Het verduurzamen van de luchtvaartsector is een nadrukkelijke doelstelling zoals deze in de Luchtvaartnota staat verwoord. De juridische status van de Luchtvaartnota als programma onder de NOVI doet hier niets aan af. Zie ook 5.5.

Met de Luchtvaartnota werkt het kabinet het luchtvaartbeleid uit binnen de doelen van de NOVI en de Omgevingswet. In de Luchtvaartnota is als 1 van de 4 nationale belangen die als uitgangspunt voor het beleid dienen, opgenomen: Een gezonde, aantrekkelijke leefomgeving.

Wijziging Luchtvaartnota

De zienswijzen leiden niet tot een wijziging van de Luchtvaartnota.

11.4 Vervolgtraject

Samenvatting zienswijzen

Indieners adviseren De Tweede Kamer de Luchtvaartnota in behandeling te nemen, maar daarbij aan te koersen op een integrale uitwerking van de beleidsnota. Met vliegen als een onderdeel van de vervoersmix, en verder uitgewerkt. En met een transitie naar afbouw van de zo bejubelde intercontinentale hubs in Nederland en hierbij af te zien van de opening van Lelystad Airport.

Meerdere partijen, zoals bijvoorbeeld verschillende provincies en gemeenten, bewonersorganisaties en Schiphol willen betrokken worden bij de uitwerking van het beleid van de Luchtvaartnota. Zie ook paragraaf 9.1 en 9.2 van deze Nota van Antwoord.

In zienswijzen wordt aangegeven dat het nu allemaal mooi op papier staat, maar dat er nu vervolgbesluiten moeten worden genomen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.

Er wordt dringend verzocht de zienswijzen goed te lezen en serieus te nemen. En er wordt gevraagd om inhoudelijk terug te koppelen wat met de zienswijzen is gedaan. Een indiener geeft aan van mening te zijn dat de Luchtvaartnota dermate grote gebreken, omissies, onvolledigheden, fouten enzovoort bevat dat het indienen van definitieve, volledige zienswijzen op dit moment onmogelijk is en verzoekt dan ook een volgende versie wederom ter consultatie aan te bieden.

Indieners vragen om een goede samenvatting van de Luchtvaartnota op te stellen, omdat hiermee meer mensen bereikt kunnen worden.

Een indiener verzoekt om een mondelinge toelichting te mogen geven in geval het tot een hoorzitting komt.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het met indieners eens dat personen- en goederenmobiliteit moet worden bekeken in de totale vervoersmix. Internationale verbondenheid is een nationaal belang, niet het vliegen op zich. Aan de internationale verbondenheid levert de luchtvaart een unieke en belangrijke bijdrage, doordat het Nederland snel over grote afstanden verbindt met de wereld. Daar waar minder milieubelastende reële alternatieven voorhanden zijn, verdienen die de voorkeur. Bijvoorbeeld de trein of bus voor de korte en middellange afstanden. In de Luchtvaartnota, hoofdstuk 3 Goed verbinden, staat aangegeven hoe het kabinet hier invulling aan wil geven. Het kabinet deelt de analyse niet, dat hierdoor Lelystad Airport niet meer nodig is.

Paragraaf 2.1 van deze Nota van Antwoordt gaat uitgebreider in op de abstractie van de Luchtvaartnota en de noodzaak om tot een goede uitwerking te komen. Bij de definitieve Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda uitgebracht.

Het kabinet ziet net als indieners de meerwaarde om de zienswijzen serieus te nemen en zorgvuldig te lezen. In deze Nota van Antwoordt wordt hier verslag van gedaan en wordt aangegeven tot welke wijzigingen in de Luchtvaartnota dit heeft geleid. Zie ook paragraaf 11.1. Het kabinet is het niet met indiener eens dat er eerst een volgend ontwerp van de Luchtvaartnota ter inzage gelegd moet worden met een nieuwe mogelijkheid voor zienswijzen. Wel komen er nog mogelijkheden om zienswijzen in te dienen als onderdeel van procedures die volgen bij de uitwerking van het beleid van de Luchtvaartnota, zoals bij de wijziging van luchthavenbesluiten.

Een hoorzitting maakt geen onderdeel uit van de procedures tot vaststelling van de Luchtvaartnota.

Wijziging Luchtvaartnota

Bij de definitieve Luchtvaartnota wordt een uitvoeringsagenda uitgebracht.

12 Buiten scope van dit zienswijzen proces

In dit hoofdstuk reageert het kabinet op zienswijzen die betrekking hebben op een specifieke luchthaven, op de herziening van het luchtruim of de staatssteun voor KLM en daarmee gedetailleerder zijn dan de Luchtvaartnota. Deze zienswijzen vallen formeel buiten de scope van dit zienswijzentractaat en leiden dan ook niet tot wijziging van de Luchtvaartnota. Maar niettemin wil het kabinet ook op deze zienswijzen zo volledig mogelijk reageren. Het kabinet begrijpt heel goed dat indieners willen weten hoe het beleid kan uitpakken voor de luchthaven waarbij indiener het meest betrokken is.

12.1 Schiphol

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vraagt welke besluiten voor Schiphol gepland staan en hoe die zich verhouden tot de doelen om de hinder en stoffenuitstoot te verminderen. Hij pleit ervoor om het groeiverdienmodel voor Schiphol te verlaten vanwege de negatieve effecten op de omgeving en de inwoners. Verder vraagt hij of hier inspraak op mogelijk is en of de Tweede Kamer hierbij betrokken wordt.

Een andere indiener vindt dat Schiphol te veel gefixeerd is op groei. In het rapport Mainports voorbij (2016) staan kritische analyses met vermelding van een afnemend belang van Schiphol voor de Nederlandse economie. Het rapport Luchtvaart uit balans (2019) stelt vraagtekens bij de HUB opzet. Econoom Walter Manshanden heeft, samen met Leo Bus, een second opinion geschreven bij de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse van de Nederlandse luchtvaart, die opgesteld is door de adviesbureaus Decisio en SEO. En de door de minister aangestelde voorzitter van de ORS zegt in het Advies Van Geel: leefbaarheid rond Schiphol gaat voor groei. De indiener vraagt hoe deze anders gerichte rapporten door de minister zijn meegewogen.

Ook verwijst een zienswijze de Visie en Uitvoeringsagenda logistiek MRA-Ports. Deze visie neemt een voorschot op de logistieke sector in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) van de toekomst. Logistiek en goederenvervoer die slim en schoon zijn en tegelijkertijd de concurrentiepositie van de regio versterkt. Vernieuwing als geheel (de regio), maar ook individueel (de deelnemende organisaties).

De hinderbeperkende maatregelen mogen niet tot de directe nabijheid van Schiphol beperkt blijven. Ook op grotere afstanden zijn er veel ernstig gehinderden. Indieners pleiten voor burgerparticipatie via de bewonersorganisaties bij de besluitvorming rond Schiphol. Zie ook hoofdstuk 9.

Vanuit Kennemerland wordt aangegeven dat andere vliegroutes en andere vliegprocedures, zoals hoger aanvliegen, nodig zijn om de negatieve gezondheidseffecten van geluid en stoffen te verminderen.

Een indiener ervaart veel overlast van de vele stijgingen van de Zwanenburgbaan. Bij alle windrichtingen behalve Zuider- en Westerwind. Vroeger vlogen de vliegtuigen via Zwanenburg, maar tegenwoordig gaan ze voornamelijk over de Osdorp. Participant woont landelijk en buiten, maar kan nooit meer rustig buiten zitten omdat er iedere 1,5 minuut een vliegtuig overvliegt.

Vanuit Castricum wordt verzocht om zo spoedig mogelijke heropening van de Artipz aanvliegeroute, zodat de hinder wordt teruggebracht. Ook wordt verzocht maatschappijen te verplichten om ten alle tijden vanaf het begin van de start- en landingsbaan te starten.

Enkele indieners wijzen erop dat de luchthaven niet over een natuurvergunning beschikt. Volgens de indieners zijn op basis van de huidige vergunning slechts 400.000 vliegtuigbewegingen mogelijk. Die natuurvergunning moet er alsnog komen. Daarbij rijst de vraag welk jaar als referentie wordt gekozen voor een passende beoordeling van de toename van de stikstofdepositie door luchtvaart.

Kabinetsreactie

Het kabinet werkt aan het zo snel mogelijk vastleggen van de huidige situatie op Schiphol door het juridisch verankeren van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS) inclusief het vastleggen van een maximaal aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen. Hiermee wordt een einde gemaakt aan het anticiperend handhaven door de ILT. Het nieuwe stelsel wordt vastgelegd in een eerste wijziging van het LVB (Luchthavenverkeersbesluit, LVB-1).

Schiphol legt de laatste hand aan het natuur- en depositieonderzoek voor de passende beoordeling bij het LVB-1. Deze passende beoordeling is een onderzoek naar de gevolgen voor de natuur als gevolg van deposities van stikstof door de activiteiten op en rondom de luchthaven. Na afronding van de milieu- en natuuronderzoeken is er voor iedereen de mogelijkheid om zijn of haar zienswijze op het LVB-1 in te dienen. Tegelijkertijd wordt het besluit in de Kamer besproken. Daarna zal het worden vastgesteld.

Ook het baangebruik wordt vastgelegd in het LVB-1. Daarbij geldt dat de primaire banen (de Kaag- en de Polderbaan) het vaakst gebruikt worden. Onder andere de Zwanenburgbaan kan worden ingezet wanneer er meer capaciteit nodig is. De frequentie daarvan is mede afhankelijk van bepaalde windrichtingen en/of bestemmingen. Van iedere baan op Schiphol waarvan vliegtuigen mogen vertrekken lopen vaste vertrekroutes. Daarbij kan het helaas ook zo zijn dat er vertrekroutes zijn die overlast geven in Osdorp en Zwanenburg.

Het luchthavenverkeersbesluit betreft een zogenaamde Algemene Maatregel van Bestuur. Hiervoor geldt een juridisch vastgelegde procedure, waar een zienswijzeprocedure onderdeel van uitmaakt. De besluitvorming verloopt via de Tweede Kamer. Schiphol geeft, in opdracht van IenW, de komende periode in afstemming met de omgeving verder invulling aan het uitvoeringsplan hinderreductie. In dit plan worden voor zowel bewoners dichtbij als verder weg maatregelen ter beperking voor de hinder opgenomen en uitgevoerd.

Vanwege de COVID-19-crisis wordt een besluit over de verdere ontwikkeling van Schiphol en de groei-verdiensystematiek in een ander perspectief geplaatst. Het zal naar huidige inzichten geruime tijd (enkele jaren) duren voordat het aantal vliegtuigbewegingen weer op het niveau van voor de coronacrisis is. Ondanks de huidige crisis en de onzekerheid over het herstel van de vliegtuigbewegingen acht het kabinet het van belang om perspectief te blijven bieden aan Schiphol, mede vanwege de rol van de luchtvaartsector in het herstelvermogen van de economie. In dat licht kunnen de komende periode eerste stappen in de procedure voor het luchthavenverkeersbesluit worden gezet. Dit biedt duidelijkheid aan de omgeving en de sector. Ook stelt dit Schiphol in staat om tijdig en zorgvuldig de vereiste onderzoeken uit te voeren en de benodigde procedurestappen te zetten voor de besluitvorming. Tijdig perspectief voor de komende jaren en voor de langere termijn stelt de luchtvaartsector in staat de benodigde investeringen te doen in veiligheid, innovatie en duurzaamheid.

12.2 Lelystad Airport

Samenvatting zienswijzen

Enkele indieners pleiten ervoor om Lelystad Airport (LA) te openen voor groot handelsverkeer om de luchthaven Schiphol en daarmee de omgeving van deze luchthaven te ontlasten. Tegenover de beperkte toename van de overlast elders door LA staat een veel grotere afname van overlast in de omgeving van Schiphol. Dan moet volgens indieners LA wel daadwerkelijk leiden tot ontlasting van de omgeving Schiphol door het overnemen van (vroeg vertrekkende) vakantievluchten. Belangrijk is dat in de Luchtvaartnota het oorspronkelijke doel van LA wordt aangegeven, namelijk ontlasten van Schiphol en geen autonome groei. Als betrouwbare overheid moet het Rijk in 2021 uitvoering geven aan het al eerder genomen besluit om LA te openen voor groot commercieel luchtverkeer. Door LA kan Schiphol de voor onze economie belangrijke hubfunctie, waarin Airfrance-KLM en Sky Team een centrale rol vervullen, behouden. De indieners vinden LA verder belangrijk als testlocatie voor innovaties wat betreft duurzaamheid en circulaire economie.

Door andere indieners wordt juist gesteld dat Lelystad Airport nodig noch wenselijk is als de groei kan worden beperkt. Het openen van LA leidt alleen tot méér vliegen ten koste van veiligheid en negatieve effecten op mens, natuur en klimaat. Burgers vinden het onbegrijpelijk dat te midden van de klimaatcrisis, stikstofcrisis en nu ook de coronacrisis, er toch voor wordt gekozen om Lelystad te openen. Meer vliegen kan niet langer het antwoord zijn. Gevraagd wordt in de Luchtvaartnota het besluit over opening van LA te heroverwegen. Het voortdurende uitstellen is volgens indieners het gevolg van steeds weer nieuwe fouten in de onderbouwing die door bewoners worden ontdekt. Een aantal indieners geeft daarbij aan dat deze fouten altijd in het voordeel van de luchtvaart zijn uitgevallen en dat er geen vertrouwen meer is in eerlijke berekeningen. Daarom mag LA niet open. Anderen geven aan dat aantal vluchten moet worden gemaximeerd in combinatie met stevige belastingmaatregelen. Een indiener pleit ervoor eerst de toekomstvisie op luchtvaart af te ronden, dan de luchtruimherziening en daarna te besluiten over de opening van LA. Bovendien is het relevant om te bezien of opening naar aanleiding van de coronacrisis verstandig is en of overloop vanaf Schiphol nog wel nodig is.

Een indiener adviseert Schiphol stap voor stap te verplaatsen naar Lelystad. Schiphol kan uiteindelijk helemaal worden gesloten en de aan- en uitvliegroutes van Lelystad kunnen dan geoptimaliseerd worden op omgevingshinder. Resultaat is een veel minder belastende luchtvaart.

De lokale overheid ziet wel de voordelen voor de lokale en regionale economie, maar is tegelijk bezorgd over de negatieve gevolgen voor de inwoners. Zij pleiten er daarom voor eerst te wachten op de resultaten van de luchtruimherziening in 2023, zodat steiler geklommen en gedaald kan worden en dit dan opnieuw te bespreken met de omgeving. Dit punt wordt ook in andere zienswijzen gemaakt, zoals vanuit Fryslân. Tot die tijd is vanwege corona toch geen overloop van Schiphol nodig. Aangegeven wordt dat 45.000 vluchten per jaar het absolute maximum is. Tevens wordt gevraagd of het wachtgebied voor Schiphol verplaatst kan worden naar het noordwesten boven het IJsselmeer. Ook wordt gepleit voor een route rechtsom over de Oostvaardersplassen om de hinder voor veel mensen te beperken. In de Ontwerp-Luchtvaartnota (p. 39) wordt volgens indiener gesuggereerd dat LA alleen belangrijk is als overloopluchthaven voor Schiphol maar niet voor de regionale ontsluiting. Verzoek is in de Luchtvaartnota expliciet ook het belang van LA voor de regio te benadrukken. Er wordt gevraagd om extra Rijksinvesteringen in de (regionale) bereikbaarheid. Door verschillende belanghebbenden wordt benadrukt dat LA in de nacht gesloten moet blijven en dat er geen vrachtluchten mogen komen.

Waarom het geldt het 'groeiverdienmodel', dat indiener steunt, niet voor LA? Het kabinet lijkt uit te gaan van groei tot 45.000 vliegbewegingen, zonder dat de luchthaven doelstellingen krijgt opgelegd. Het aantal gehinderden neemt aanzienlijk toe, ook buiten de wettelijke contouren. Laat Lelystad Airport het voorbeeld van Europa en wereldwijd worden waar niet alleen het vliegveld zelf, maar ook de vliegbewegingen duurzaam zijn. Daar passen ook scherpe doelstellingen bij en geen fixatie op groei tot 45.000 vliegbewegingen.

Een indiener wijst op het belang van een evaluatie bij 25.000 vliegtuigbewegingen, zoals opgenomen in het Aldersadvies Lelystad. In deze evaluatie moet gekeken worden naar de effecten op de invulling van de Flevolandse werkgelegenheidsambitie, de effecten op de duurzame landbouw, de geluidhinder, de bijdrage aan CO₂-uitstoot, stikstof en fijnstof, de verstoring van de natuur, en de bijdrage van luchthaven Lelystad aan de klimaatdoelstellingen van Parijs en het Nederlandse Klimaatakkoord. De uitkomst van de evaluatie moet bepalend zijn voor het besluit over doorgroei naar 45.000 vluchten.

Ook wordt gevraagd om een toelichting op de netwerkkwaliteit voor de regio door LA. Er is steun voor het uitgangspunt dat regionale luchthavens zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen, zodat het bijdraagt aan de netwerkkwaliteit van die luchthavens. Gevraagd wordt welk belang de regio heeft bij een overloopvluchten voor vakantievluchten en hoe een dergelijke vluchten de netwerkkwaliteit en regionale economie versterkt.

Het initiatief om een Omgevingsfonds uit te werken voor een gezonde, aantrekkelijke leefomgeving wordt gewaardeerd. Het verzoek is om lokale overheden, die nu al actief betrokken zijn bij het monitorings- en evaluatieprogramma voor Lelystad Airport, aanspraak te laten maken op een Omgevingsfonds.

Volgens onderzoeksbureau SEO zijn vluchten richting noordoost-Europa (Baltische Staten, Scandinavië, Polen) zeer interessant voor luchtvaartmaatschappijen. Volgens enkele indieners ontstaan met het vrijgeven van de bestemmingenlijst van Lelystad Airport (vanwege de verkeersverdelingsregeling) nieuwe bestemmingen en andere verdelingen van het aantal vluchten op de verschillende (B+-) routes. Dit heeft effect op de autonome groei van Lelystad Airport. De indieners vragen welke gevolgen de constatering in de Luchtvaartnota heeft voor deze routes, in relatie tot de uitgangspunten van de MER Luchthavenbesluit Lelystad Airport.

Een indiener is verheugd dat het kabinet de mogelijkheid van direct beroep tegen vluchtenbesluiten bij de bestuursrechter onderzoekt en pleit ervoor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter ook open te stellen voor het Luchthavenbesluit Lelystad Airport.

Kabinetsreactie

Over Lelystad Airport heeft reeds eerder besluitvorming plaatsgevonden. Daarom wordt de opening van LA voor handelsverkeer als uitgangspunt gehanteerd in de Luchtvaartnota. Niettemin reageert het kabinet op de zienswijzen hierover.

Nut en noodzaak van Lelystad Airport zijn de resultante van het onderzoek naar de toekomstige ontwikkeling van Schiphol en het Aldersakkoord uit 2008. Hierin werd het kabinet geadviseerd over de ontwikkeling van Schiphol in combinatie met Lelystad Airport en Eindhoven Airport. Het kabinet nam dit advies over en gaf de heer Alders opdracht om capaciteit te vinden voor 70.000 vliegtuigbewegingen op Eindhoven Airport en Lelystad Airport. In 2012 leidde dat tot het Aldersadvies Lelystad Airport en het besluit van het kabinet om Lelystad Airport te ontwikkelen en geschikt te maken voor uiteindelijk 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer. Op 1 april 2015 is het Luchthavenbesluit Lelystad in werking getreden. Met dit besluit heeft Lelystad Airport de ruimte gekregen om de vluchten te ontwikkelen, gebaseerd op een maximale omvang van 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer, aangevuld met een hoeveelheid overig verkeer. De 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar betreffen niet-mainportgebonden vluchtverkeer met narrow-body vliegtuigen van het type Boeing 737 en Airbus 320 inclusief vluchten voor onderhoud van deze vliegtuigen op de vluchten.

Naar aanleiding van enkele fouten in de invoergegevens van de geluidsberekeningen in het MER uit 2014 heeft een actualisatie van dit MER plaatsgevonden. Daarbij is geconcludeerd dat het vluchtenbesluit op een aantal punten moest worden aangepast. Het kabinet heeft het voornemen om het huidige vluchtenbesluit Lelystad, dat is vastgesteld op 12 maart 2015 en op 1 april 2015 in werking is getreden, op een aantal onderdelen te wijzigen. Het wijzigingsbesluit daartoe heeft begin 2019 ter inzage gelegen. Op 2 juli 2019 is de Nota van Antwoord op de ontvangen zienswijzen aan de Tweede Kamer gestuurd. (REF 31936-643).

Het voornemen van het kabinet is dat Lelystad Airport met ingang van november 2021 (een deel van het) niet-mainportgebonden vliegverkeer van Schiphol overneemt. Op deze manier kan Schiphol zich richten op bestemmingen die bijdragen aan de hub-functie.

De lokale vertrek- en naderingsroutes van en naar Lelystad Airport (B+routeset) zijn tot stand gekomen aan de Alderstafel en door het kabinet overgenomen. In dit traject aan de Alderstafel zijn diverse routevarianten onderzocht. Voor het MER uit 2014 zijn de effecten voor vier verschillende varianten van de lokale vertrek- en naderingsroutes in beeld gebracht. Er zijn daarbij berekeningen gemaakt voor 25.000 en 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar. De zogenoemde B+routevariant bleek op basis van dit onderzoek veruit de minste geluidshinder voor het minst aantal mensen op te leveren. In het geactualiseerde MER is opnieuw geconcludeerd dat routevariant B+ in aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden ook na actualisatie (ruim) lager uitvalt dan de overige routevarianten.

Ook over het ontwerp van de aansluitroutes en bijhorende luchtruimstructuur heeft uitgebreid consultatie plaatsgevonden. Na de zomer 2017 is een consultatieproces gestart. Niet alleen is vanaf september gestart met het gebruikelijke consultatieproces van luchtruimgebruikers, dit proces is ook uitgebreid met andere betrokken partijen. Zo zijn informatiebijeenkomsten in de betrokken regio's georganiseerd, is een internetconsultatie voor het brede publiek ingericht, zijn besprekingen gehouden met bestuurders en heeft een delegatie van bewoners advies uit gebracht. Dit om de belangen van bewoners en andere belanghebbenden nadrukkelijk mee te kunnen wegen. Het ministerie van IenW heeft vervolgens LVNL en CLSK verzocht alle verbetervoorstellen uit deze consultatietrajecten te beoordelen en op basis daarvan tot verbeteringen te komen die zoveel mogelijk tegemoetkomen aan zorgen van betrokkenen.

De belemmeringen om zoveel mogelijk ongehinderd te kunnen doorklimmen op de aansluitroutes van Lelystad Airport zullen reeds bij opening zijn weggenomen.

In 2019 is het integrale monitoring- en evaluatieprogramma Lelystad Airport gepubliceerd.⁷ Hierin is toegelicht op welke wijze de effecten van Lelystad Airport worden gemonitord. Ook is hierin opgenomen dat er een evaluatie is voorzien bij 7.000 en 25.000 vliegtuigbewegingen.

Lelystad Airport wordt ontwikkeld om niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol over te nemen, zodat Schiphol vluchten kan aantrekken die de hubfunctie sterker ondersteunen. Het economische belang van Lelystad Airport voor de regio ligt hierbij in de economische effecten die deze functie met zich meebrengt, zoals de werkgelegenheid en het creëren van toegevoegde waarde op en rond de luchthaven. Deze effecten zijn uitgebreid onderzocht. Ten tijde van de besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol in relatie tot de regionale luchthavens aan de Alderstafel 2008 is een MKBA opgesteld door de onafhankelijke bureaus Decisio, Louter en SEO. Deze MKBA is in 2014 geactualiseerd in het kader van de Alderstafel Lelystad.⁸ Deze actualisatie betrof onder meer het bepalen van de kosten en baten van het overeengekomen aantal vliegtuigbewegingen voor Lelystad Airport van 45.000. Deze actualisatie is opgesteld door de onafhankelijke bureaus Decisio, SEO en TO70. Beide MKBA's zijn door de opstellers uitgevoerd conform de destijds geldende OEI-leidraad voor MKBA's die door CPB en PBL is opgesteld.

Het niet-mainportgebonden verkeer dat LA van Schiphol overneemt zijn met name vakantievluchten, en daarmee met name vluchten in zuidelijke richting. Met de Verkeersverdelingsregel wordt maximaal voldaan aan de inzet om Lelystad Airport te laten fungeren als overloopluchthaven van Schiphol. De attractiviteit van bestemmingen in Noordwest Europa wordt in de Luchtvaartnota gerelateerd aan het hoge aandeel zakelijke passagiers op deze vluchten. Dit zorgt ervoor dat airlines deze vluchten zoveel mogelijk vanaf Schiphol willen aanbieden, omdat deze sterk bijdrage aan de netwerkqualiteit van deze luchthaven.

⁷ <https://luchtvaartindetoekomst.nl/luchthavens/lelystad+airport/documenten-lelystad+airport/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1529425>

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-342891.pdf>



In de Luchtvaartnota kondigt het kabinet een onderzoek aan naar de mogelijkheid van beroep tegen luchthavenbesluiten bij de bestuursrechter. Op de uitkomsten van dit onderzoek kan niet worden vooruitgelopen.

12.3 Eindhoven Airport

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners zijn positief over de bereikte regionale consensus over de toekomst van Eindhoven Airport (EA). Voor Eindhoven Airport is het 'groei verdienen' al wel genormeerd. Er wordt gevraagd waarom in de Luchtvaartnota niet expliciet staat aangegeven dat er regionaal consensus is bereikt over 30% krimp van de oppervlakte van de civiele 35Ke-contour in 2030 ten opzichte van 2019. Dat is de basis voor het draakvlak voor de regionale afspraken over EA. Voor de periode na 2030 ontbreekt nog een verdeelsleutel. Ook dan moet er winst voor de omgeving geboekt kunnen worden. Een 50% verdeling wordt voorgesteld, waarbij de helft van de winst door stiller vliegen ten goede komt aan de omgeving en de helft benut kan worden voor meer vliegen.

Hierbij wordt door een andere indiener de kanttekening geplaatst dat de normstelling op basis van de verwachte vlootvernieuwing wel realistisch moet worden behandeld in het licht van de coronacrisis.

Eindhoven Airport is een militaire luchthaven met civiel medegebruik. Het heeft voor deze luchthaven geen zin het luchtvaartbeleid alleen civiel te bezien. Een indiener geeft aan dat de juridische kwalificatie en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving van de luchthaven niet in overeenstemming is met het daadwerkelijke gebruik, aangezien het civiele luchtvaartgebruik al vele jaren het militaire luchtvaartgebruik ruimschoots overstijgt (inmiddels met ruwweg een factor 8). De juridische kwalificatie moet zijn: civiele luchthaven met militair medegebruik, in plaats van andersom.

Eindhoven Airport mag niet als ‘overloopluchthaven’ voor Schiphol dienen, vinden diverse indieners. Goede treinverbindingen naar de internationale luchthavens Schiphol en Düsseldorf maken het mogelijk dat het vliegverkeer op Eindhoven Airport beperkt blijft. Door de huidige slechte staat van instandhouding van de Brabantse Natura 2000-gebieden is een verdere groei van het vliegverkeer van en naar Eindhoven Airport onverantwoord en onacceptabel. De aanwezigheid van veel (militaire) vliegvelden in de provincie zorgt er momenteel al voor dat Brabant wordt ‘overvlogen’, met alle negatieve gevolgen van dien voor de leefomgeving.

Een indiener heeft reeds honderden klachten ingediend over laag vliegen en routeafwijkingen. Bij de zienswijze zijn ter illustratie screenshots bijgevoegd van radartracks over Esbeek en nabij liggend natuurgebied. Met de klachten wordt niks gedaan.

Gevraagd wordt de vliegtuigbewegingen beter over de dag te spreiden.

Kabinetsreactie

Het advies van de heer Van Geel ‘Opnieuw verbonden’ naar aanleiding van de Proefcasus Eindhoven Airport⁹ heeft brede steun gekregen van regionale overheden, maatschappelijke organisaties en omwonenden vanuit de omgeving rondom Eindhoven Airport. Ook het Rijk heeft het advies omarmd. In de kabinetsreactie van 6 september 2019¹⁰ is door de minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie aangegeven dat het advies een zeer waardevolle basis is voor de verdere ontwikkeling van Eindhoven Airport. In het advies staat het nieuwe sturingsmodel voor geluid – waarbij gestuurd zal worden op een aanzienlijke reductie van de civiele geluidbelasting in plaats van op aantallen vliegtuigbewegingen – centraal. Deze reductie moet volgens de heer Van Geel ambitieus én realistisch zijn. Conform het advies zijn de invoergegevens voor de geluidberekeningen geactualiseerd. Onder andere met behulp van deze geactualiseerde gegevens zal vervolgens het percentage geluidreductie voor 2030 worden bepaald. De minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie hebben op 29 juli jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de uitwerking van het nieuwe sturingsmodel.¹¹ Het advies van de heer Van Geel beslaat de periode tot en met 2030. Voor de periode daarna zal in een later stadium besluitvorming plaatsvinden.

De reductie van de civiele geluidbelasting moet hoofdzakelijk bereikt worden door middel van vlootvernieuwing. De COVID-19-crisis heeft een grote impact op de luchtvaartsector in Nederland en in het buitenland. De mogelijke consequenties van de COVID-19-crisis op de vlootvernieuwing door luchtvaartmaatschappijen zal worden betrokken bij de besluitvorming over het percentage geluidreductie, om zodoende het advies van de heer Van Geel te volgen een percentage vast te leggen dat zowel ambitieus als realistisch is.

Voor het kabinet staat de militaire status van de luchthaven Eindhoven niet ter discussie. In de Luchtvaartnota ligt voor luchthaven Eindhoven de focus op de toekomstige ontwikkeling van het civiele medegebruik door Eindhoven Airport. Het civiel medegebruik van de vliegbasis Eindhoven brengt echter met zich mee dat bij de besluitvorming over de toekomstige ontwikkeling van Eindhoven Airport voor het Rijk de relatie met en de impact op het militair gebruik voorop staat. Het civiele medegebruik door Eindhoven Airport mag de uitvoering van de militaire operaties op de vliegbasis niet negatief beïnvloeden.

Voor de toekomstige ontwikkeling van Eindhoven Airport het staat het versterken van de verbinding tussen luchthaven en haar omgeving voorop. De focus ligt op de meerwaarde die de luchthaven voor de Brainportregio Eindhoven kan bieden. Eindhoven Airport heeft daarom niet de functie van overloopluchthaven voor Schiphol.

⁹ <https://proefcasus-eindhovenairport.nl/>

¹⁰ Kamerstuk 31 936 nr. 659

¹¹ Kamerstuk 2020Z14398

De registratie en afhandeling van klachten als gevolg van Eindhoven Airport en de vliegbasis Eindhoven is belegd bij het Meldingenbureau. Vanuit het Meldingenbureau wordt via de commandant van de vliegbasis Eindhoven aan de Commissie Overleg en Voorlichting Milieu Eindhoven gerapporteerd. De Stichting Leefbaarheid Luchthaven Eindhoven (SLE) heeft op dit moment de statutaire taak om een onafhankelijke behandeling van meldingen over vliegtuiggeluid te borgen en ziet dus toe op de juistheid van registratie en afhandeling. De door de indiener van zienswijzen meegestuurde radartracks met betrekking tot laag vliegen en routeafwijkingen brengt het ministerie onder de aandacht van het Meldingenbureau.

Het Rijk heeft regels gesteld voor het gebruik van de luchthaven. Bijvoorbeeld in de vorm van een maximale geluidbelasting per jaar door civiel verkeer en door middel van openingstijden. Eindhoven Airport en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruik maken, moeten aan deze regels te voldoen. Vanaf 25 oktober 2020 zijn geplande landende vluchten na 23:00 uur niet meer toegestaan. Deze beperking is in de medegebruiksvergunning voor Eindhoven Airport opgenomen vanwege het advies van de heer Van Geel om op de korte termijn (2020 – 2021) de hinder voor de omgeving te beperken. De uitvoering van vluchten en de spreiding daarvan is een aangelegenheid van de verschillende luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven.

Behalve voor vluchten op zondagochtend tussen 7:00 en 8:00 uur en geplande landende vluchten tussen 23:00 en 24:00 uur (vanaf 25 oktober 2020) wordt door het Rijk niet bepaald hoeveel vluchten er gedurende de dag worden uitgevoerd en op welke tijdstippen er gevlogen wordt. Eindhoven Airport is een slotgecoördineerde luchthaven. Dit betekent dat door de onafhankelijke Slotcoördinator slots worden uitgegeven aan luchtvaartmaatschappijen voor de uitvoering van specifieke vluchten en tijdstippen. De Slotcoördinator houdt zich bij de verdeling van deze slots aan de door de overheid beschikbaar gestelde luchthavencapaciteit en gestelde restricties.

12.4 Rotterdam The Hague Airport (RTHA)

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners stellen dat het draagvlak voor de luchthaven Rotterdam The Hague Airport (RTHA) in de omgeving tot nagenoeg nul is gedaald. De luchthaven lijkt voorstellen voor hinderbeperkende maatregelen uit de omgeving niet serieus te nemen en alleen geïnteresseerd te zijn in groei. De luchthaven beperkt zich ook niet tot de regionale zakelijke functie maar legt zich steeds meer toe op vakantievluchten. Er is een discrepantie tussen de groei behoeft en de belasting van de druk bewoonde omgeving. Indieners vinden dat RTHA niet meer in aanmerking mag komen voor uitbreiding van het aantal vluchten en zij zien dit graag expliciet opgenomen in de Luchtvaartnota. De huidige gebruikruimte moet gerespecteerd worden, zonder mogelijkheid tot groei.

Diverse indieners steunen de tekst in de Luchtvaartnota over het apart zetten van de gebruikruimte voor spoedeisende hulpverlening en dat dit niet mag leiden tot meer gebruikruimte voor groot commercieel verkeer. Ook is er steun voor de tekst over het verminderen van de overlast door nachtvluchten. Zij pleiten ervoor om net als voor LA ook voor RTHA een extensieregeling op te nemen in het nieuwe luchthavenbesluit. Indieners vinden dat hier beter toezicht en strengere handhaving door de ILT op nodig is.

Een indiener denkt dat RTHA niet goed weet hoe zij om moeten gaan met voorrang verlenen van Schiphol verkeer. Hierdoor moeten vliegtuigen van RTHA op lage hoogte uitwijken, boven woonbebouwing, met meer overlast voor omwonenden. Deze situatie wordt zeer onwenselijk gevonden.

Een indiener is van mening dat RTHA er altijd een gewoonte van heeft gemaakt het (economisch) belang van de luchthaven zwaar aan te dikken. De werkgelegenheid op de luchthaven RTHA wordt ook nog eens zwaar overdreven, zo blijkt volgens indiener uit cijfers van de moedermaatschappij Schiphol. RTHA gaf eerder aan dat er circa 2.500 mensen in dienst zijn, terwijl in werkelijkheid slechts 131 mensen op de loonlijst stonden <https://www.btv-rotterdam.nl/201-131-werknemers-op-airport>. Een en ander blijkt

volgens indiener ook uit onderzoek verricht door de economen Manshanden en Bus naar de effecten van de uitbreiding <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/onderzoek-naar-groei-vliegveld-rotterdam-rammelt/>.

Diverse burgers vragen zich af wanneer de door hen ervaren geluidsoverlast eindelijk serieus wordt genomen. De situatie verslechtert steeds verder volgens hen. Dit geldt rondom Lansingerland en ook Hillegersberg en voor grote delen van Schiedam. In de Luchtvaartnota wordt volgens deze burgers bijzonder weinig aandacht besteed aan RTHA. Zij zien dit als een bevestiging dat ze er blijkbaar niet echt toe doen.

De bestaande regionale luchthavens richten zich op vluchten die van toegevoegde waarde zijn voor de regionale economie en de behoefte van de reizigers in de betreffende regio's. Deze minister handelt daar helemaal niet naar, vinden de indieners. RTHA was ooit een kleine luchthaven voor hoofdzakelijk het zakelijke verkeer, en voor noodhulp en wat sportvliegtuigen. Tegenwoordig verwerkt RTHA voor 85% vakantievluchten van prijsvechters met een voor zo'n kleine luchthaven explosieve groei van één naar twee miljoen passagiers. Met alle gevolgen van dien aan geluidsoverlast en uitstoot. Klachten van omwonenden in Schiedam, Rotterdam, Lansingerland richting DCMR zijn explosief gestegen, zonder dat er ook maar iets wezenlijks verandert. Volgens de indieners hebben veel mensen het klagen inmiddels opgegeven.

Diverse inwoners en politieke partijen in Rotterdam zien het risico dat Rotterdam-The Hague Airport de nieuwe Luchtvaartnota gaat aangrijpen om het aantal vliegtuigbewegingen toe te laten nemen, met alle geluidsoverlast die daarbij hoort. De provincie Zuid-Holland vreest dat er geen maatregelen zijn die voorkomen dat de aparte gebruiksruimte voor maatschappelijk verkeer wordt overschreden. Waardoor er meer vliegtuigbewegingen zullen komen dan nu met één gebruiksruimte. Zij verwijzen naar de in de Luchtvaartnota voorgestelde splitsing tussen het normale aantal vliegtuigbewegingen en de ruimte die beschikbaar is voor 'maatschappelijke vluchten', zoals de traumahelikopter, die gestationeerd is op de luchthaven. Nu zijn het aparte gebiedsruimten geworden. Dat in de nota staat dat deze ruimte niet gebruikt mag worden voor grote commerciële partijen is voor hen onvoldoende geruststelling.

Kabinetsreactie

Het kabinet herkent niet dat er geen regionaal draagvlak is voor de luchthaven. In 2017 is geconstateerd dat er geen regionaal bestuurlijk draagvlak is voor een verruiming van de vergunde ruimte van RTHA en dat een eventuele groei binnen de vergunde ruimte moet worden verwezenlijkt. Dat stond in het advies van de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam The Hague Airport (BRR), een overlegorgaan waarin de provincie Zuid-Holland en de gemeentes Lansingerland, Rotterdam en Schiedam zijn vertegenwoordigd. Uit dat advies bleek niet dat er geen draagvlak zou zijn voor de aanwezigheid van de luchthaven. Inmiddels is de luchthaven gestart met een proces met de omgeving om te verkennen welke ontwikkelingsmogelijkheden er voor de luchthaven zijn. In dat proces aandacht zijn voor alle relevante aspecten rond de luchthaven, zoals de economische meerwaarde (waaronder (in)directe werkgelegenheid), geluidbelasting en de uitstoot van emissies.

In de Luchtvaartnota is opgenomen dat het apart zetten van de gebruiksruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken niet mag leiden tot het vergroten van de gebruiksruimte voor groot commercieel verkeer op luchthavens. In geval van (voorzienbare) overschrijding van die gebruiksruimte voor spoedeisende hulpverlening en politietaken kan de ILT handhavend optreden.

Het kabinet ziet niet dat RTHA de hinderbeperkende maatregelen niet serieus zou nemen. Vanuit de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Rotterdam (CRO RTHA) zijn geen signalen ontvangen dat daar geen vertrouwen is in het overleg met de luchthaven over de verdere reductie van geluidhinder door vliegtuigen. Op 27 juni 2019 is binnen de CRO een werkgroep hinderbeperking ingesteld, die regelmatig overlegt met RTHA. Juist de omstandigheid dat de luchthaven met de CRO over hinderbeperking in gesprek is, is voor het kabinet een indicatie dat RTHA dat niet op zijn beloop laat.

Een onderdeel van de ondervonden geluidhinder zijn de nachtvluchten (tussen 23:00 en 7:00 uur) op RTHA. In de regionale verkenningen voor de vaststelling van luchthavenbesluiten zal worden verkend

welke mogelijkheden er zijn om bij de regionale luchthavens het aantal nachtvluchten te verminderen. Daarover is de Tweede Kamer bij brief d.d. 20 juni 2020¹² geïnformeerd. Gezien de verschillen in de openingstijden vraagt dit om maatwerkafspraken per luchthaven. In het kader van de Luchtruimherziening wordt ook gekeken naar de relatie tussen het verkeer op RTHA en dat op Schiphol.

Het kabinet of RTHA kan de toename van vakantievluchten op dit moment niet beïnvloeden. De luchthaven is slotgecoördineerd en kan zelf niet direct sturen op bestemmingen. Luchtvaartmaatschappijen vragen immers slots aan, die vervolgens op grond van Europese slotregelgeving door de Slotcoördinator (SACN) worden verleend. In de Luchtvaartnota is een onderzoek aangekondigd of er binnen de kaders van de Europese slotverordening ruimte is om de netwerkqualiteit te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door additionele slotallocatieregels, waardoor nieuwe slots met voorrang worden uitgegeven aan bestemmingen die het netwerk verstevigen. Indien daaruit blijkt dat er meer sturingsmogelijkheden zijn, ontstaat mogelijk de gelegenheid voor luchthavens om meer invloed uit te kunnen oefenen op de bestemmingen en daarmee de aard van de vluchten.

12.5 Groningen Airport Eelde (GAE)

Samenvatting zienswijzen

Vanwege zorgen over klimaatverandering vinden indieners dat de luchtvaart moet krimpen. Zij verzoeken als eerste stap naar krimp de luchthaven Groningen Airport Eelde te sluiten. Deze sluiting maakt bovendien een einde aan een praktijk van staatssteun, die in strijd is met Europese regelgeving. En sluiting betekent beëindiging van overlast voor mens en natuur in de omgeving.

Diverse indieners missen aandacht voor vliegopleidingen in de Luchtvaartnota. Er wordt aan voorbij gegaan dat vliegscholen voor erg veel overlast zorgen in de dorpen rond de luchthaven: Yde, Donderen, Eelde, Paterswolde, Vries, Midlaren, Noordlaren, Glimmen, Onnen en Haren. De overlast voor inwoners, de toeristische sector en voor de Natura 2000 gebieden Drentse Aa en Fochteloërveen, staat in geen verhouding tot de betekenis van deze scholen. Volgens de indieners verstoren zij dit Habitatrichtlijngebied met levend hoogveen, tevens Vogelrichtlijngebied waar de laatste jaren kraanvogels succesvol hebben gebroed. Volgens indieners is de pilotenmarkt bij uitstek een internationale markt. Daarom is de instandhouding van vliegopleidingen geen taak voor het Rijk en er is evenmin een noodzaak deze activiteiten in Eelde te behouden. En er is al helemaal geen reden een particuliere vliegschool met overheidsgeld in stand te houden, zoals nu gebeurt.

Enkele indieners vragen om regie van het Rijk op de regionale verkenning naar GAE als regionale luchthaven van nationale betekenis. De provincie pleit ervoor GAE niet alleen als luchthaven te bekijken, maar ook als testcentrum voor mobiliteitsinnovatie en energietransitie, zoals waterstof, automatisch rijdende trein, drones en in de toekomst hyperloop. Een indiener pleit ervoor om in een nieuw luchthavenbesluit de gebruiksmogelijkheden en openingstijden van de luchthaven te verruimen in het kader van een gezonde exploitatie.

Indieners uit Drenthe vinden dat er nog onvoldoende inzicht is in de toekomst van de regionale luchtvaart in Drenthe. Dit inzicht is volgens hen nodig voor heldere besluitvorming over de ontwikkeling van GAE en de betrokkenheid van de regio op middellange en lange termijn. De indieners stellen dat de kaders in de Luchtvaartnota, die ook bepalend zijn voor het perspectief van de regionale luchtvaart, nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Medeoverheden geven aan hierbij onvoldoende betrokken te worden.

Een indiener stelt de vraag of de bestemming luchthaven een Rijks- of een gemeentelijke aangelegenheid is. Stel dat de exploitatie van de luchthaven niet langer te bekostigen is en dat de luchthaven failliet gaat of de aandeelhouders besluiten te stoppen met de luchthaven én er is na de geleverde inspanningsverplichting geen opvolgende exploitant. Kan de Minister dan de bestemming luchthaven handhaven, ook als de gemeente Tynaarlo het bestemmingplan zou willen veranderen opdat andere ontwikkeling

¹² Kamerstuk 29 665 nr. 392

mogelijk wordt? Onder welke omstandigheden zou de minister de luchthaven handhaven? En welke invloed heeft de gemeente Tynaarlo op dit besluit?

Kabinetsreactie

Sluiting van de luchthaven Groningen Airport Eelde is wat betreft het kabinet niet aan de orde, zo lang er een plan ligt voor de exploitatie van het luchthaventerrein.

GAE is de belangrijkste luchthaven voor les- en oefenvluchten in Nederland, onder andere omdat de KLM Flight Academy hier is gehuisvest. De uitvoering van deze vluchten moet plaatsvinden conform het wettelijk kader (Hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, de Omzettingsregeling luchthaven Eelde en de Regeling burgerluchthavens). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kan hierop handhaven en brengt hier jaarlijks verslag over uit. Het klopt niet dat het Rijk een directe bijdrage aan de instandhouding van de lesactiviteiten op GAE doet.

De Luchtvaartnota bevat de visie, kaders en doelen voor de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. Dit zijn kaders en doelen op hoofdlijnen. Om te borgen dat de luchtvaart zich conform de kaders en doelen ontwikkelt, is een uitvoeringsagenda gepubliceerd. Aangezien de belangrijkste lusten en lasten van de regionale luchthavens in de regio liggen, is één van de onderdelen van de uitvoeringsagenda dat de regionale luchthavens van nationale betekenis samen met partijen in de regio de gewenste ontwikkeling van de luchthaven gaan verkennen.

Het Rijk verzoekt de regionale luchthavens van nationale betekenis, waaronder GAE, om samen met regionale partijen de gewenste ontwikkeling van de luchthaven te verkennen. Eventuele ambities met betrekking tot het verruimen van de mogelijkheden en openingstijden kunnen dus bij dit traject worden betrokken. Hierbij moet rekening gehouden worden met de door het kabinet geschetste ambities in de Luchtvaartnota. Het voortouw voor dit traject ligt bij de luchthaven en de regionale overheden. Het Rijk kan daarbij wel een ondersteunde rol vervullen, bijvoorbeeld door kennis en expertise beschikbaar te stellen. Op basis van de uitkomsten van het regionale traject zal het kabinet vervolgens haar afweging maken en deze vastleggen in het luchthavenbesluit.

Het kabinet vindt het van belang dat luchthavens zich zoveel mogelijk complementair aan elkaar ontwikkelen en daarbij ook oog hebben voor elkaars kansen en specialismen. Als GAE kansen ziet om zich verder te ontwikkelen als testcentrum voor mobiliteitsinnovatie en energietransitie en er hiervoor draagvlak bestaat in de regio, dan ziet het kabinet dit als een positieve ontwikkeling. Vanzelfsprekend dient bij deze ontwikkelingen de veiligheid te allen tijde gewaarborgd te zijn. Overigens heeft het Rijk al een faciliterende rol gespeeld bij het mogelijk maken van de experimenten met drones. In de Regeling op afstand bestuurdde luchtvaartuigen is een uitzondering gemaakt voor luchthaven GAE om in het gecontroleerde luchtruim (CTR) vluchten uit te voeren waarbij geëxperimenteerd kan worden met de integratie van op afstand bestuurdde luchtvaartuigen met bemande luchtvaart.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is het bevoegd gezag voor de luchthaven GAE. De huidige gebruiksvergunning voor de luchthaven GAE is de Omzettingsregeling Luchthaven Eelde. Deze omzettingsregeling zal op enig moment worden vervangen door een luchthavenbesluit. Met deze vergunning is de bestemming van GAE als luchthaventerrein geborgd en zolang deze van kracht is, is een ander gebruik niet mogelijk. Mocht het terrein op enig moment niet meer als luchthaven worden gebruikt en er geen concreet zicht op een doorstart zijn, dan ontstaat er een nieuwe situatie. De gemeente Tynaarlo kan als aandeelhouder invloed uitoefenen op de strategie van GAE. Mocht GAE failliet gaan, dan kan de gemeente een rol spelen in de zoektocht naar een nieuwe exploitant.

12.6 Maastricht Aachen Airport (MAA)

Samenvatting zienswijzen

Het vliegveld leidt volgens diverse omwonenden vooral tot overlast (lawaai, ultrafijnstof en angst voor een ongeval), terwijl het economisch weinig oplevert. Vooral vroeg in de ochtend, laat op de avond en in

de weekenden is de overlast groot. Ook tast de luchtvaart de natuurwaarden in de omgeving aan. Diverse indieners stellen dat de luchthaven veel belastinggeld kost, omdat deze niet rendabel functioneert. Er zijn voldoende andere luchthavens voor passagiers en vracht in de omgeving beschikbaar, die bovendien wel rendabel draaien. Verder stellen indieners dat de economisch veel belangrijkere toeristische sector lijdt onder het vliegtuiglawaai. Volgens hen komen toeristen voor hun rust en keren niet meer terug naar het Limburgse Heuvelland vanwege de vliegtuigherrie. Ze geven aan dat het aantal vluchten de afgelopen jaren sterk toegenomen is en dat er regelmatig buiten de officiële openingstijden gevlogen wordt. Volgens indieners wordt ook illegaal de lengte van de startbaan gebruikt. Opvallend is dat specifiek bij dit vliegveld stankhinder door kerosinedamp wordt genoemd.

In 1996 hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Ruimtelijke ordening en Milieu uitgesproken dat verdere ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport uit oogpunt van geluidoverlast zou leiden tot onaantvaardbare consequenties voor woon- en leefmilieu in de regio. Op welke manier is in de Luchtvaartnota aandacht besteed aan deze uitspraak?

Ook wordt gewezen op de veiligheidsrisico's voor de omgeving. Dicht bij de luchthaven liggen en woonwijken met geluidgevoelige en kwetsbare functies zoals zorginstellingen. En in geval van een vliegtuigongeval op het chemiecomplex Chemelot zullen de gevolgen enorm zijn. Dit risico moet zeer serieus worden genomen.

Een stichting van verontruste artsen in Zuid-Limburg geeft aan dat er vanwege de slechte luchtkwaliteit een gezondheidsachterstand is in Zuid-Limburg. Zie ook hoofdstuk 5.

Een indiener wil dat er aan de bepalingen over de nacht wordt toegevoegd dat er over Nederlands grondgebied geen buitenlandse naderings- en vertrek-nachtvluchten meer worden toegestaan. In Zuid-Limburg gaat het over vluchten van en naar Liège-Bierset en Geilenkirchen.

Er zijn ook indieners die positief zijn over Maastricht Aachen Airport. Een indiener wijst op de kracht van de Nederlandse economie en de bijdrage van luchtvaart hieraan. Gezien de ligging heeft Maastricht veel potentie en daar hoort een luchthaven bij. Een onderneming geeft aan dat de luchthaven van het grootste belang is voor de ontwikkeling van de Nederlandse, maar ook van de internationale markten binnen hun industrie en zien Maastricht Aachen Airport als kritieke schakel binnen hun logistiek processen. Naast Schiphol is MAA de enige luchthaven in Nederland die fullfreighters kan afhandelen. Dit belang moet in de Luchtvaartnota onderstreept worden. Een andere indiener pleit ervoor om de operationele kaders van Maastricht Aachen Airport verder te verruimen door de baanverlenging naar 2.750 meter te faciliteren, de openingstijden zo ruim mogelijk te houden en maximale inspanning te leveren om de introductie van een luchtvaarttaks voor fullfreighters te voorkomen.

Een indiener verwijst naar een maatschappelijke draagvlak onderzoek voor het vliegveld en vraagt zich af waarom de resultaten hiervan niet gepubliceerd zijn.

Burgers hebben zelf geld bijeengebracht om een MKBA voor de luchthaven te laten uitvoeren. De resultaten worden deze zomer verwacht en gevraagd wordt de resultaten te betrekken bij de Luchtvaartnota. Ook geven bewoners aan zelf een meetnet te hebben bekostigd waarmee in Meerssen hoge geluidspieken boven de godB worden gemeten.

Indieners wijzen op de specifieke situatie bij Eijsden, waar de overlast door vertrekkend en aankomend (vracht)luchtverkeer, dag en nacht, groot is. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen dat deze Belgische vliegtuigoverlast in Eijsden en omgeving moeten stoppen. Het ministerie heeft toegezegd om de overlast te verminderen maar tot op heden zonder resultaat. Zie ook paragraaf 12.9.

Indieners vinden dat onvoldoende over de landsgrenzen wordt gekeken. In zuidelijke richting vertrekkende vliegtuigen kunnen alleen maar naar het oosten afbuigen, terwijl een westelijke route over de Maas en Belgisch Limburg de hinder zou spreiden.

De regio ervaart overlast van de USAG Army Base Benelux te Schinnen en de laag overvliegende AWACS. Aandacht hiervoor in de Luchtvaartnota ontbreekt helemaal. Een andere indiener uit Schinnen ervaart veel overlast van een nieuwe uitvliegroute in noordelijke richting om Sittard-Geleen en DSM te vermijden. Hier zijn enkele screenshots van Flightradar bijgevoegd, ook één ruim na sluitingstijd.

Een indiener onderschrijft de selectieve inzet op luchtvaart met de meeste toegevoegde waarde. Hij wijst nadrukkelijk op het belang van luchtvracht. Het instrumentarium om hierop te sturen ontbreekt volgens de indiener. Een andere indiener wijst erop dat veel vluchten worden uitgevoerd door Qatar Cargo, die volgens het ingediende vluchtplan naar Luxemburg zouden moeten vliegen. De vracht gaat dan ook rechtstreeks op vrachtwagens richting Luxemburg. Dit dient het nationale noch het regionale belang.

Door diverse indieners wordt aangegeven dat Maastricht Aachen Airport van nationaal belang is en dat dit de regionale functie overstijgt. Waarom wordt deze luchthaven in de Luchtvaartnota niet meer een ‘regionale luchthaven van nationaal belang’ genoemd? Dit moet worden gecorrigeerd. Een andere indiener opteert juist voor uitsluitend gebruik door kleine privéjets en helikopters, tegen fatsoenlijke betaling. Hierbij worden nieuwe innovatieve gebruiksmogelijkheden gezien voor de vrijkomende grote hallen en hangars, evenals voor vrijkomende gebouwen van marechaussee en luchtverkeersleiding.

Bewoners vragen compensatie voor de waardevermindering van het onroerend goed en voor verminderde leefkwaliteit. Een indiener verwacht een laagdrempelige planschaderegeling als Maastricht Aachen Airport verder uitbreidt.

In één zienswijze wordt expliciet ingegaan op het gemeentelijke luchtvaartbeleid van de gemeente Beek.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft kennisgenomen van de zienswijzen waarin nut en noodzaak van Maastricht Aachen Airport en het bestaansrecht van Maastricht Aachen Airport ter discussie wordt gesteld in het licht van onder andere de alternatieve luchthavens in de omgeving van Maastricht Aachen Airport, de negatieve (milieu-)effecten op de omgeving en met name de toeristische sector en de inzet van provinciale belastinggelden om de luchthaven overeind te houden. Aan de andere kant zijn er juist zienswijzen die de nationale betekenis van Maastricht Aachen Airport benadrukken, met name vanwege vracht, en willen dat dit in Luchtvaartnota meer tot uitdrukking komt.

De term “nationale betekenis” is opgenomen in de Wet luchtvaart. Deze brengt tot uitdrukking dat het Rijk bevoegd gezag is voor deze luchthavens (het betreft Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde). De Luchtvaartnota ziet primair toe op deze luchthavens. De verantwoordelijkheid voor de luchthavens van “regionale betekenis” ligt bij de provincies.

Het kabinet ziet Maastricht Aachen Airport als een luchthaven van nationale betekenis, waar een belangrijke rol is weggelegd voor het accommoderen van vrachtverkeer in Nederland. De luchthaven speelt ook een rol in de internationale bereikbaarheid van Zuid-Nederland. In de Luchtvaartnota staat dat het kabinet het belangrijk vindt dat de luchthavens van nationale betekenis een regionale verkenning uitvoeren met betrokkenheid van partijen uit de regio, om tot een ontwikkelingsperspectief voor de luchthaven te komen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de door het kabinet geschetste ambities in de Luchtvaartnota. Dit geldt ook voor Maastricht Aachen Airport. In het regionale traject dient het gesprek gevoerd te worden over de functies van Maastricht Aachen Airport, de meerwaarde voor de regio, de mogelijkheden voor het verminderen van geluid en emissies en andere hinderbeperkende maatregelen.

Inmiddels heeft de provincie Limburg de heer Pieter Van Geel heeft aangesteld als onafhankelijk verkenner voor de provinciale vertaling van de Luchtvaartnota voor MAA. Aan de heer Van Geel is de opdracht gegeven om op innovatieve wijze met de regio, via participatie en overleg met de omgeving (omwonenden en maatschappelijke organisaties, experts, bedrijven en overheden) te komen tot het beste haalbare advies over de ontwikkeling van MAA tot een toekomstbestendige en duurzame luchthaven. In dit kader wordt ook onderzoek gedaan naar de economische betekenis van de luchthaven.

De provincie wil voorafgaand aan de aanvraag voor het nieuwe luchthavenbesluit voor MAA voor verschillende varianten een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit laten voeren. Op basis van de uitkomsten van de regionale verkenning zal het Rijk een beoordeling doen en zaken vastleggen in het luchthavenbesluit voor MAA.

De provincie Limburg is verantwoordelijk is voor de toekomstvisie op de ontwikkeling van Limburg. De provincie is ook verantwoordelijk voor besluitvorming over de overname van de luchthaven, de inzet van provinciale financiële middelen hiervoor en om de luchthaven als provinciale basisinfrastructuur te beschouwen. Datzelfde geldt voor het gemeentelijk beleid van de gemeente Beek ten aanzien van MAA.

Onder leiding van de provincie Limburg is met omwonenden, leden van de Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Maastricht (CRO MAA) en de gemeenten Beek en Meerssen gewerkt aan omgevingsafspraken over MAA. Hierover zijn inmiddels afspraken gemaakt in de CRO MAA. De CRO MAA is een door het Rijk ingesteld overlegplatform over het gebruik van de luchthaven met o.a. vertegenwoordigers van de provincie, de meest betrokken regionale overheden, omwonenden en de luchthaven. Onderdeel van de omgevingsafspraken zijn concrete acties over onder andere het meten van actuele geluidswaarden, één loket voor klachtenafhandeling en hoe in overleg met omwonenden en MAA te komen tot verdere hinderbeperkende maatregelen. De voortgang van de omgevingsafspraken wordt besproken in de CRO MAA.

In de gebruiksvergunning van MAA is de toegestane baanlengte van MAA vastgelegd en ook in welke uitzonderingssituaties er vluchten mogen plaatsvinden buiten de openingstijden (de zogenoemde extensieregeling). Het gaat dan om vluchten tussen 23.00 en 24.00 uur. De ILT ziet hierop toe. De ILT heeft aangegeven dat uit het toezicht is gebleken dat het huidige baangebruik op MAA in lijn met de vergunning is. Hierover is de regio, onder andere via de CRO Maastricht, geïnformeerd en hierover heeft de ILT ook gerapporteerd in de Handhavingsrapportage MAA over het jaar 2019. Dit is een rapportage van de ILT die jaarlijks wordt gepubliceerd en openbaar is.¹³ De ILT heeft in haar handhavingsrapportage van 2019 geconcludeerd dat het aantal vliegtuigbewegingen na 23.00 uur in de periode 2017 en 2018 een stijgende lijn vertoonde, maar zich in het gebruiksjaar 2019 niet verder heeft voortgezet. In gebruiksjaar 2019 lijkt het aantal bewegingen na 23:00 uur weer een dalende trend aan te nemen. De oorzaak van de daling in gebruiksjaar 2019 schrijft de inspectie toe aan een verhoogde aandacht voor dit onderwerp vanuit MAA richting de vrachtmaatschappijen en richting de luchtvaartmaatschappij Corendon. MAA heeft in gebruiksjaar 2019 op regelmatige basis de voorwaarden die gelden voor landen of starten na 23:00 uur bij hen onder de aandacht gebracht.

Veiligheid en beveiliging blijven topprioriteit in de luchtvaart. Daardoor hoort vliegen tot de veiligste vormen van vervoer. Zoals in de Luchtvaartnota is aangegeven wordt gestreefd naar een continue verbetering van de veiligheid en beveiliging in de luchtvaart. Nog beter vooraf kennen en beheersen van de risico's en het samenwerken aan integraal veiligheidsmanagement dragen daaraan bij. Zo wordt onder andere ingezet op de Invoering van integraal veiligheidsmanagement door de sectorpartijen op alle luchthavens met groot commercieel verkeer, waaronder ook MAA. Bij belangrijke besluiten van de minister van IenW die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart wordt eerst een integrale onafhankelijke veiligheidsanalyse uitgevoerd. De analyse brengt vooraf de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in beeld en wordt uitgevoerd in opdracht van het Rijk. Het toezicht is in handen van de ILT.

Het is niet mogelijk om de routes van naderend en vertrekkend verkeer naar de vliegbasis Geilenkirchen en luchthaven Luik-Bierset eenzijdig te verbieden. Via overleg tussen de betrokken luchthaven, luchtverkeersleidingorganisatie, overheden en omwonenden zijn/ worden afspraken gemaakt om de hinder zoveel mogelijk te beperken. Defensie heeft hiervoor het voortouw wat betreft de militaire vliegbasis Geilenkirchen. Wat betreft de aanpak van de hinder van het vliegverkeer van Luik-Bierset boven Zuid-Limburg verwijst het kabinet naar de meest recente Kamerbrief daarover (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, nr 31936-658). Daarin staat dat er een expertgroep is ingericht die met voorstellen moet komen, waarmee de situatie voor Eijsden wordt verbeterd. Aan deze expertgroep nemen zowel Nederlandse als Belgische experts deel. Wanneer ideeën van de expertgroep voor verbetering van

¹³ <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2020/06/11/handhavingsrapportage-luchthaven-maastricht-maa.gebruiksjaar-2019>

de situatie voldoende zijn uitgewerkt zullen, in overleg met de Belgische autoriteiten, de afspraken worden vastgelegd.

De Wet luchtvaart biedt al de mogelijkheid voor een belanghebbende om binnen 5 jaar nadat het Luchthavenbesluit onherroepelijk is geworden bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een verzoek voor schadevergoeding in te dienen.

Voor het beoordelen van concrete verzoeken met betrekking tot schade die beweerdelijk wordt geleden als gevolg van dit Luchthavenbesluit, zoals bijvoorbeeld waardevermindering van onroerend goed, is in de Wet luchtvaart een regeling opgenomen, de Beleidsregel Nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014).¹⁴ Daarin is uitgewerkt hoe de procedure voor een schadeverzoek verloopt, hoe de schade wordt bepaald en welke criteria hierbij worden gehanteerd.

12.7 Luchtruimherziening

Het programma Luchtruimherziening wordt uitgevoerd door vijf partners, namelijk het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het ministerie van Defensie, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Maastricht Upper Area Control (MUAC) en het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK). Het bevoegd gezag voor de luchtruimherziening ligt bij de minister van IenW en de staatssecretaris van Defensie.

Samenvatting zienswijzen

Een indiener verzoekt in de Luchtvaartnota heldere randvoorwaarden voor de luchtruimherziening op te nemen voor een normaal daal- en klimprofiel (CDA/ CCD), waarbij vertrekkend en naderend verkeer elkaar niet kruisen. Volgens een andere indiener hebben de laagvliegroutes rond Lelystad tot veel maatschappelijke weerstand geleid. Hij vraagt zich af waarom nu met de inzet op andere daal- en klimprofielen gekozen lijkt te worden voor laagvliegroutes voor heel Nederland.

In de Luchtvaartnota staat dat vaste naderingsroutes naar luchthavens een belangrijke bouwsteen vormen voor de roadmap op weg naar 2035. Een indiener geeft aan dat hierdoor tot 2035 in de regio, bijvoorbeeld rondom Lelystad Airport, onzekerheid bestaat. Dit verhoudt zich niet met de toezegging aan de Kamer dat per 2023 het luchtruim is herzien.

Indieners verzoeken om in de Luchtvaartnota grenzen te stellen aan de (minimale) vlieghoogte van vliegtuigen. Zeker na opening van Lelystad Airport met laagvliegroutes is laagvliegen een catastrofe voor de Natura 2000 gebieden en in strijd met het provinciale beleid tegen verstoring. Het leidt tot geluids-overlast en gezondheidsrisico's mensen. Laagvliegen mag niet de nieuwe norm worden in Nederland: het is op alle fronten onverantwoord.

Een provincie vraagt inzicht in de consequenties van de luchtruimherziening voor de Gelderse omgevingskwaliteit. Daarbij verwijst de provincie naar de uitgangspunten die staan de brieven aan de Tweede Kamer van 31 maart 2020 (uitstel van de opening van Lelystad Airport tot november 2021) en van 18 april 2019 (voortuitlopend op de luchtruimherziening al eind 2021 beëindigen van het laagvliegen boven Gelderland en Overijssel). Specifieke aandachtspunten hierbij zijn de gevolgen voor Gelderland van:

- de voorziene vermindering van militair luchtruimgebruik boven Gelderland (in relatie tot het al dan niet hiervoor in de plaats komen van civiel vliegverkeer);
- de aanvlieg- en vertrekkroutes van Lelystad Airport die uiteindelijk zullen voortkomen uit de luchtruimherziening (in relatie tot de B+-route waarvan wordt uitgegaan in het huidige luchthavenbesluit Lelystad).

¹⁴ Stcrt. 2014, 16584.

De provincie acht het borgen van voldoende monitoring van de omgevingseffecten onder de huidige vliegroutes boven Gelderland (zowel civiel als militair) tot een hoogte van minstens 6000 voet oftewel 1800 meter essentieel. De provincie vindt echter dat ook boven die hoogte de omgevingseffecten gemonitord moeten worden.

Een indiener verzoekt om bij herinrichting van het luchtruim ook vliegroutes vanuit België te betrekken, zodat recht door in zuidwestelijke richting langs de A67 opgestegen kan worden. De vertrekroutes D-21-ZO en D-21-O scheren langs de woonkernen Eersel, Steensel, Walik en Riethoven. Omdat de vliegtuigen extra gas geven om deze bocht te volgen is de geluidsoverlast in deze kernen zodanig hoog dat het woongenot ernstig aangetast wordt.

Een andere indiener verzoekt om bij de herindelings van het luchtruim de route in richting Zuid-Oost waar de dorpen Eersel, Steensel, Walik, Riethoven, Waalre, Dommelen en Valkenswaard het moeten ontgelden, te ontzien door de route recht door naar België in Zuidelijke richting. Deze route is benoemd in het advies van dhr. Pieter van Geel.

Een indiener vindt dat geen sprake mag zijn van (laag) vliegroutes over De Veluwe, waarbij onder laagvliegen wordt verstaan alle vliegbewegingen onder 18.000 voet.

Bij de luchtruimherziening moet ook rekening worden gehouden met de vliegroutes in het buitenland (met name België) die gevolgen hebben voor de overlast in Nederland.

Kabinetsreactie

De vragen die in de zienswijzen zijn gesteld, kunnen nu nog niet op het gevraagde niveau beantwoord worden. Dit moet duidelijk worden in de planuitwerking. Hieronder geeft het kabinet een overzicht van het voorziene planproces.

De Luchtvaartnota bevat beleidsmatige kaders, waarbinnen de herziening van het Nederlandse Luchtruim plaats moet vinden. De Luchtvaartnota stelt vier publieke belangen centraal bij de ontwikkeling van luchtvaart, waarvan 'veiligheid- in de lucht en op de grond' er één is. Veiligheid is voor het programma Luchtruimherziening dan ook een belangrijk thema. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de herziening moet leiden tot gelijkblijvende of verbeterde veiligheid. Daarom is besloten om een plan-MER uit te voeren waarbij ook de effecten op veiligheid worden bepaald. Dit betreft met name technische zaken als het hoogteprofiel bij vertrek en nadering, het separeren van vliegtuigen, het samenvoegen van verkeersstromen naar een luchthaven, het scheiden van handels-, militair- en GA-verkeer en de instructies van een luchtverkeersleider over koers en hoogte en snelheid (vectoring). De onafhankelijke Commissie m.e.r. toetst in een openbaar advies of de milieu-informatie in het opgestelde plan-MER van voldoende kwaliteit is. Samen moet dit zorgen voor voldoende borging van het betrekken van het aspect veiligheid in het plantraject.

Eén van de doelen van het programma Luchtruimherziening is 'verduurzaming' waarmee wordt bedoeld het beperken van impact van vliegroutes op de omgeving (geluid, CO₂ en (ultra)fijnstof. Een vlucht is duurzaam uitgevoerd als de vliegroute zowel in het horizontale vlak (zo kort mogelijk van vertrek- naar bestemmingsluchthaven) als in het verticale vlak (optimaal klimprofiel Continuous Climb Operation) of bij landing (glijvlucht vanaf kruishoogte naar de baan, Continuous Descent Operation) optimaal is. Zo'n vlucht produceert de minste uitstoot (geluid, CO₂, NO_x, fijnstof etc.), op plekken waar de impact het laagst is. Het programma zoekt een afhandelingswijze met bijbehorende luchtruimindeling voor het Nederlandse luchtruim, waardoor een zo groot mogelijk percentage van de vluchten op die manier kunnen worden uitgevoerd.

Voor het duurzaamheidsdoel is het uitgangspunt dat de totale (geluid)hinder en uitstoot als gevolg van de luchtruimherziening niet zullen toenemen. Deze blijven tenminste gelijk ten opzichte van het referentiescenario en het programma streeft naar verlaging. Wel is het zo dat daar waar een vliegroute wijzigt of nieuw wordt aangelegd, dat lokaal tot een wijziging van effecten kan leiden. Sommige gebieden zullen profiteren, in andere gebieden kan nieuwe hinder ontstaan. Het saldo van meer en

minder hinder is tenminste neutraal en liefst positief. Waar de voor- en nadelen precies zullen optreden, kan in deze fase van het programma nog niet worden gezegd. In de planuitwerking wordt het ontwerp-proces doorlopen dat hier duidelijkheid over geeft.

Het herzien van het luchtruim is een langer lopend proces – het is niet mogelijk om in één klap het luchtruim ‘om te gooien’. Dit heeft onder andere te maken met de hoeveelheid verandering die mensen (piloten, luchtverkeersleiders) veilig in één keer kunnen verwerken, de noodzakelijke samenwerking en afstemming met de buurlanden en het feit dat er ‘verbouwd moet worden met de winkel open’. Het programma doorloopt het op MIRT geïnspireerde proces waarbij in de verkenningsfase de voorkeurs-variant wordt bepaald. Die vormt de basis voor diverse activiteiten die vanaf 2021 stapsgewijs tot resultaat gaan leiden. De eerste stappen vormen de aanpassingen aan de routes voor de luchthaven Lelystad, die de beperkingen op het ongehinderd doorklimmen zoveel mogelijk zullen wegnemen. Deze wijziging is gepland voor november 2021. Dit biedt duidelijkheid en zekerheid aan de regio rondom Lelystad. Tegelijkertijd of zo snel mogelijk daarna neemt het programma een eerste significante stap in de herziening, met een uitbreiding van de oefenmogelijkheden voor de F-35 in het noorden van het Nederlands luchtruim, in combinatie met een verruiming van de mogelijkheden voor het afhandelen van civiel verkeer in het zuiden en zuidoosten van het Nederlands luchtruim. Ondertussen wordt doorgewerkt aan het ontwerp voor de gehele herziening van de hoofdstructuur, waarbij het luchtruim wordt voorbereid op het toepassen van nieuwe afhandelingsconcepten die preciezer vliegen met lagere impact mogelijk maakt (zie hierboven). De realisatie hiervan vindt stapsgewijs plaats, in de periode vanaf 2022 tot en met 2035.

Zie ook de paragrafen 7.6 en 5.2.4, waarin ook wordt ingegaan op doelen en ontwerpprincipes bij de luchtruimherziening.

12.8 KLM staatsteun

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vragen zich af of de steun aan KLM het publieke belang goed dient. Sommigen menen dat de steun aan KLM weggegooid geld is en niet het maatschappelijke belang dient. KLM is een grote belasting voor de omgeving en wat is het economische belang als er belastinggeld bij moet? Hier moet aandacht voor zijn in de Luchtvaartnota.

De totale schuld wordt het resultaat genoemd van te lage ticketprijzen in het verleden. Het is onverantwoord om op dezelfde basis door te gaan met veel te goedkope vliegtickets. Een oplossing hiervoor is dat men het aantal “slots” in Nederland beperkt, waardoor de ticketprijzen zullen stijgen. Ook al kan dit betekenen dat het aantal vluchten en misschien ook een aantal bestemmingen, waarvoor in Nederland nauwelijks een primaire markt aanwezig is, terugloopt. Een beschouwing en een zorgvuldige afweging van deze maatschappelijke kosten mag in de Luchtvaartnota niet ontbreken.

Kabinetsreactie

Het kabinet is van mening dat met de steun aan KLM wel degelijk het maatschappelijk belang is gediend. De combinatie van de huboperatie op de luchthaven Schiphol en het intercontinentale bestemmings-netwerk van KLM is namelijk van groot belang voor de Nederlandse connectiviteit en het vestigings-klimaat. Er zijn verschillende onderzoeken die dit onderschrijven.

In het onderzoek 'Economisch belang van de hubfunctie van Schiphol' dat SEO in 2015 in opdracht van IenW heeft uitgevoerd (Kst.29665, Nr.219) is berekend wat de gevolgen voor het netwerk zijn als de huboperatie op Schiphol zou verdwijnen. Hieruit blijkt dat bij het wegvallen de huboperatie op Schiphol bijna 40% van de vluchten van en naar Schiphol verdwijnt. De meeste Europese bestemmingen blijven wel in stand, maar er zal minder frequent op gevlogen worden. Intercontinentaal vallen er vele bestemmingen weg, met name in Afrika en Azië.

De negatieve welvaartseffecten voor Nederlandse reizigers bij het wegvallen van de hubcarrier worden in dit onderzoek geschat op circa 600 miljoen euro per jaar. Deze welvaartsafname treedt vooral op als gevolg van hogere reiskosten en langere reistijden voor passagiers naar andere luchthavens. Het effect op de werkgelegenheid wordt in deze studie geschat op een verlies van ruim 55.000 banen. In deze analyses is er rekening mee gehouden dat andere luchtvaartmaatschappijen de ruimte die vrijkomt door het wegvallen van de hubcarrier invullen. Daarnaast wordt ervan uit gegaan dat andere luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zich normaal blijven ontwikkelen. Deze omstandigheden zijn bij de huidige coronacrisis anders, waardoor de ruimte die vrijkomt door het wegvallen van de hubcarrier waarschijnlijk minder snel door andere luchtvaartmaatschappijen zal worden opgevuld en de effecten van een volledig verdwijnen van de hubfunctie op Schiphol daardoor op de korte termijn naar verwachting ernstiger zouden kunnen zijn dan de schattingen van SEO in de genoemde studie.

In deze studie wordt ook verwezen naar de analyses van Redondi (2012) die concludeert dat luchthavens na het verlies van hun hubfunctie (de-hubbing) hun capaciteitsniveau na 5 jaar alleen herstellen als er sprake is van grootschalige instroom van low cost carriers. Deze luchtvaartmaatschappijen richten zich echter voornamelijk op Europese bestemmingen. Na de-hubbing zijn de meeste luchthavens hun hubstatus met het bijbehorende intercontinentale netwerk definitief verloren.

Uit een recente studie van Decisio die in januari 2020 aan de Tweede Kamer is gestuurd blijkt dat de werkgelegenheid die (pre-corona) direct en indirect samenhangt met de luchthavenactiviteiten op en rond Schiphol 114.000 banen (93.000 fte) bedraagt. De toegevoegde waarde die hiermee samenhangt bedraagt € 10,4 miljard. Daarnaast is Schiphol met haar uitgebreide netwerk van directe bestemmingen een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor internationaal opererende bedrijven. Deze bijdrage is door Decisio niet in de cijfers meegenomen. Deze bijdrage is er wel, maar lastig exact te bepalen, omdat deze niet te isoleren is van andere factoren. Als het routenetwerk van Schiphol als gevolg van het verlies van de huboperatie van KLM zou inkrimpen, dan zal dat een negatief effect hebben op de omvang van de economische bijdrage die Schiphol levert.

Het kabinet is zich echter ook bewust van de schaduwzijden van de luchtvaart. Zo veroorzaakt luchtvaart onder meer geluidsoverlast en zorgt zij voor CO₂-uitstoot. Het beleid van het kabinet is erop gericht om deze negatieve aspecten zo veel mogelijk te beperken. Om die reden zijn er dan ook voorwaarden verbonden op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid. Daarbij gaat het onder meer om het terugdringen van het aantal nachtvluchten en de CO₂-uitstoot bijvoorbeeld door de bijmenging van duurzame brandstoffen.

12.9 Overigen

Samenvatting zienswijzen

Een indiener geeft aan dat technologische innovaties belangrijk zijn voor toekomstige verduurzaming van de luchtvaart en dat hier te weinig aandacht aan wordt besteed in de Luchtvaartnota. De potenties van elektrisch vliegen liggen volgens de indiener vooral op het terrein van de unmanned drones en vrachtvliegtuigen. De Technology Base in Twente biedt volop ruimte voor het testen van deze bemande en onbemande systemen en de integratie daarvan. Dit wordt gemist in de Luchtvaartnota. Ook werkt Twente Airport, met regionale, nationale en internationale partners aan het inrichten van een onderhoudscluster voor vliegtuigen. Vanwege de coronacrisis zijn deze MRO-plannen (Maintenance, Repair & Overhaul) in een stroomversnelling gekomen. Aan het kabinet wordt gevraagd volle medewerking te verlenen voor innovaties op de Technology Base op genoemde terreinen. Dit zowel op het land als in het luchtruim.

Diverse indieners wijzen op het structureel grensoverschrijdend lage vliegverkeer van de Belgische luchthaven Bierset/Luik boven onder andere Nederlands Eijsden en omgeving. Gevraagd wordt de Nederlandse fout uit 2013 te herstellen. In 2013 is het Nederlands luchtruim in zuidelijk Zuid-Limburg gedelegeerd aan de Belgische luchtverkeersleiding Skeye waardoor er nu veel vliegtuigoverlast is van opstijgende en landende toestellen van en naar Bierset. Bierset stelt amper restricties op lawaaierige

en sterk luchtvervuilende vliegtuigen. Hoe staat het met uitvoering van Tweede Kamermotie dat deze Belgische vliegtuigoverlast in Eijsden e.o. moet stoppen?

Diverse indieners wijzen op het belang van medische vluchten. Specifiek voor Fryslân wordt erop gewezen dat daar vijf luchthavens (twee ziekenhuizen en drie op de eilanden) zijn die alleen gebruikt worden voor medische vluchten. Deze vluchten zouden onbeperkt doorgang moeten kunnen vinden. Gevraagd wordt dit veilig te stellen in de Luchtvaartnota. De luchthavens op de eilanden liggen bijvoorbeeld allen in zeer stikstofgevoelig gebied. Zonder uitzonderingsmogelijkheden is het lastig om binnen de (wettelijke) kaders deze vluchten, die letterlijk van levensbelang zijn, te kunnen faciliteren.

Een indiener mist aandacht van het kabinet voor de offshore luchtvaart. De luchtvaart op en rond het continentaal plat is van nationaal belang. Windparken op zee worden steeds belangrijker voor de energievoorziening. Dit wordt vrijwel geheel vanaf Den Helder Airport bediend. Waarvandaan ook de noodzakelijke SAR (Search And Rescue) vluchten worden uitgevoerd. Tijdens de Covid-19 is de luchthaven door de minister van EZK genoemd als onderdeel van de vitale infrastructuur. Het belang van Den Helder als nationale (helikopter)luchthaven moet veilig worden gesteld in de Luchtvaartnota. Ook ziet de luchthaven mogelijkheden zich te ontwikkelen als innovatieve drone-luchthaven.

Een indiener wijst op een al in december 2018 ingediend WOB-verzoek (herhaald in zowel april en als in juni 2019) inzake de VVR van Lelystad en daarbij annex zijnde documenten. Dit WOB-verzoek is volgens indiener nog steeds niet, en al zeker niet volledig en afdoende, beantwoord door het ministerie.

Kabinetsreactie

Het kabinet is bekend met de ontwikkeling van Technology Base op Twente Airport. Deze luchthaven heeft als regionale luchthaven onder bevoegd gezag van de provincie Overijssel potentie als testlocatie, bijvoorbeeld voor drones. Vanuit de luchthaven is daarnaast een verzoek gedaan bij het ministerie om aangewezen te worden voor luchtverkeersleiding, onder andere om het MRO-verkeer te kunnen accommoderen. Naar verwachting in 2021 zal het kabinet hier een oordeel over vellen, waarbij de kosten, de inpassing van verkeer in het luchtruim en de beschikbaarheid van luchtverkeersleiders belangrijke overwegingen zijn.

Voor de problematiek van de geluidshinder in het luchtruim bij Eijsden verwijst het kabinet naar de meest recente Kamerbrief daarover (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, nr 31936-658). Daarin is ondermeer aangegeven dat er een expertgroep is ingericht die met voorstellen moet komen, waarmee de situatie voor Eijsden wordt verbeterd. Aan deze expertgroep nemen zowel Nederlandse als Belgische experts deel. Wanneer ideeën van de expertgroep voor verbetering van de situatie voldoende zijn uitgewerkt zullen, in overleg met de Belgische autoriteiten, de afspraken worden vastgelegd. Een exact tijdspad hiervoor is nog niet te geven.

In de Luchtvaartnota staat dat op de regionale luchthavens van nationale betekenis waar spoedeisende hulpverlening en politietaken worden uitgevoerd een aparte gebruiksruimte wordt neergelegd in vast te stellen luchthavenbesluiten. Deze passage ziet niet op militaire luchthavens, waaronder de luchthaven Leeuwarden waarvandaan ambulancevluchten naar de Waddeneilanden plaatsvinden. Hiervoor is het ministerie van Defensie bevoegd gezag. Zie ook 1.3.

Luchthaven De Kooy is een militaire luchthaven met civiel medegebruik door Den Helder Airport C.V. Het ministerie van Defensie is het bevoegd gezag. In 2019 is aan Den Helder Airport een nieuwe medegebruiksvergunning voor het civiele verkeer verleend (Staatscourant 2019, 5883) waarin geborgd is dat er 29.000 vliegtuigbewegingen met helikopters en vaste vleugelvliegtuigen grote luchtvaart en 7.500 vliegtuigbewegingen kleine luchtvaart (vaste vleugelvliegtuigen met schroefaandrijving die lichter zijn dan 6.000 kg) kunnen plaatsvinden. Daarmee zijn de functies van Den Helder Airport voor de offshore en de SAR-hulpverlening geborgd.

Voor de zienswijzen over een Wob-verzoek verwijst het kabinet naar de daarvoor geldende procedure.

13 Plan-MER

Een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieueffecten van een plan in beeld voordat de overheid daar een definitief besluit over neemt. De verwachte effecten worden beschreven in een milieueffectrapport (MER). Een plan-MER ondersteunt de overheid bij strategische afwegingen. In de plan-m.e.r. Luchtvaartnota is gekozen voor een brede toets van de effecten, waarbij ook de economische effecten en de effecten op de bereikbaarheid zijn meegenomen. Deze plan-MER toetst de effecten van strategische besluiten, die in vervolgbesluiten concreet gemaakt worden. Dit betekent dat de effectbeschrijving (voor het grootste deel) het resultaat is van een kwalitatieve inschatting door ter zake deskundige experts binnen het consortium dat het plan-MER heeft uitgevoerd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op het plan-MER van de Luchtvaartnota.

13.1 Methodiek

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners vinden dat het plan-MER niet volstaat, omdat effecten onvoldoende gedetailleerd en onvoldoende gekwantificeerd in beeld zijn gebracht. Diverse indieners maken gedetailleerde opmerkingen over onvoldoende onderbouwing of onvoldoende uitgewerkte analyses in het plan-MER. Diverse gemeenten geven aan dat het plan-MER te abstract is om eigen beleidsuitwerking op te baseren. Andere indieners geven juist aan dat een MER niet gebaseerd mag zijn op berekeningen. Alleen metingen geven een eerlijk beeld. Enkele indieners geven aan helemaal niet meer te vertrouwen op een MER gezien de steeds herhalende discussies over de betrouwbaarheid hiervan.

Een indiener geeft aan dat het rapport onleesbaar is en tabellen onbegrijpelijk zijn en dat meer uitleg nodig is. In het plan-MER staan bij de effecten van het beleid veel rode pijlen, die een verslechtering van de situatie voorspiegelen. Ter beperking van de effecten is een beschrijving van maatregelen noodzakelijk. De technische kant qua input en berekeningsmethodiek is lastig te beoordelen. Welk rekenmodel is bijvoorbeeld voor geluid gebruikt? En waarom dat model? Is dit hetzelfde model dat voor de berekening van gecumuleerd geluid is gebruikt?

Tenslotte wordt er door indieners voor of juist tegen specifieke instrumenten of maatregelen gepleit die in het plan-MER aan de orde komen. Of worden andere beleidsmatig relevante voorkeuren gedeeld.

Kabinetsreactie

De milieueffectrapportage van de Luchtvaartnota betreft nadrukkelijk een plan-MER op nationaal niveau. De Luchtvaartnota is agenderend van karakter waarmee het kabinet de koers uitzet voor de luchtvaart voor de lange termijn. Het heeft in de meeste gevallen geen zin om strategische beleidskeuzes met modellen door te rekenen op effecten, omdat het een nauwkeurigheid suggereert die op basis van de strategische keuzes nog niet te geven is. Waar dit toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld bij geluidshinder, zijn er in het MER wel resultaten van bestaande rekenmodellen gepresenteerd om bijvoorbeeld een indicatie van effecten te geven van meer of minder vliegtuigbewegingen. Voor het grootste deel

echter is de effectbeschrijving het resultaat van een kwalitatieve inschatting door ter zake deskundige experts.

Het kabinet realiseert zich dat het plan-MER een omvangrijk en ingewikkeld document is en betreurt het dat diverse indieners moeite hebben de rapportage te doorgronden. Om de leesbaarheid en het overzicht te vergroten is de rapportage ook als digitaal rapport gepubliceerd op planmerlvn.ireport.royalhaskoningdhv.com. Dit maakt het mogelijk om makkelijk door het lijvige rapport te navigeren. Bovendien is een korte samenvatting gepubliceerd waarmee snel inzicht op hoofdlijnen wat betreft inhoud en methodiek kan worden opgedaan. De samenvattende tabellen bieden een snel overzicht, waarbij in de onlineversie een toelichting wordt gegeven per indicator hoe de rode en groene pijltjes moeten worden geïnterpreteerd door er met de muis overheen te bewegen. Naar aanleiding van de zienswijzen geeft het kabinet in deze Nota van Antwoord nadere informatie op aangedragen punten.

Een beleidsmatige of politieke beoordeling is geen onderdeel van een MER. In het plan-MER zijn verschillende denkbare alternatieve maatregelen beoordeeld. Deze beoordeling heeft inzichten opgeleverd voor de voorkeursstrategie die in de Luchtvaartnota is uitgewerkt. Voor zienswijzen die gaan over de gemaakte beleidskeuzes verwijst het kabinet naar het betreffende thematische hoofdstuk in deze Nota van Antwoord.

13.2 Proces en procedure

Samenvatting zienswijzen

In een zienswijze wordt uitgebreid verwezen naar de Europese richtlijn voor een milieueffectbeoordeling. Indiener geeft aan twijfels te hebben over de zorgvuldigheid waarmee de richtlijn is toegepast, wat betreft de juiste cijfers, de betrokkenheid van partijen 'enz.'.

Een indiener wijst erop dat de Commissie m.e.r. aangegeven heeft de economische effecten niet te kunnen beoordelen. Het ministerie van I&W heeft daarom onafhankelijke experts gevraagd om de economische effecten in het plan-MER te toetsen. Gevraagd wordt ook het resultaat van deze economische toets te publiceren.

Een indiener geeft aan dat er een onduidelijkheid zit in paragraaf 8.3 van het plan-MER bij een verwijzing naar de toekomstige monitoring van het luchtvaartbeleid. Aan het eind van de paragraaf wordt toegeschreven naar de opsomming van aandachtspunten voor monitoring die moet gaan komen. De tekst lijkt abrupt te eindigen.

Kabinetsreactie

Het kabinet is van mening dat een zorgvuldig proces doorlopen is. Zowel voor de NRD als de effect-rapportage is een zienswijzeprocedure doorlopen. Daarnaast is een breed samengestelde klankbordgroep geïnformeerd tijdens het uitwerkingsproces van het plan-MER en zijn de leden van de klankbordgroep in de gelegenheid geweest om te reflecteren. Zie hiervoor ook het verantwoordingshoofdstuk in de Luchtvaartnota. Het plan-MER is uitgevoerd door een onafhankelijk en breed samengesteld consortium met deskundigen. Deze deskundigen hebben zich gebaseerd op de beschikbare actueel bestaande publicaties en cijfermateriaal.

Het advies van de economische commissie onder regie van het KIM is gepubliceerd door het KIM. Deze publicatie is ook te vinden op luchtvaartindetoekomst.nl.

In paragraaf 8.3 van het plan-MER is een tekstfout geslopen. Terecht wijst indiener hierop. De laatste zin van 8.3 had geschrapt moeten worden, maar is abusievelijk blijven staan. In paragraaf 8.4 wordt ingegaan op toekomstige monitoring en evaluatie van de Luchtvaartnota. De aandachtspunten waarnaar verwezen wordt staan opgesomd in paragraaf 8.2 als kennisleemten en onzekerheden.

13.3 Huidige situatie

Samenvatting zienswijzen

Volgens een indiener is niet duidelijke waarom de huidige staat van het klimaat wordt aangeduid als negatief. Doordat de huidige staat als negatief beoordeeld is, is het makkelijker een positieve ontwikkeling te rapporteren.

Kabinetsreactie

In het plan-MER scoren de onderzoekers de drie alternatieve 'hoekpunten' ten opzichte van het hoekpunt Voortbouwen, zodat de onderlinge verschillen inzichtelijk worden. In Voortbouwen zijn effecten gescoord in de situatie waarin tot 2050 wordt voortgebouwd op het huidige beleid. De Voorkeursstrategie vormt de basis voor de Luchtvaartnota. Voor de Voorkeursstrategie zijn de effecten afgezet tegen de huidige situatie op grond van huidig beleid en dus niet tegen de onzekere toekomstige situatie. De beoordelingen zijn dus steeds relatief, waarbij het bij de Voorkeursvariant inzichtelijk wordt of de milieueffecten beter of slechter scoren dan de huidige situatie, ongeacht de absolute huidige situatie.

13.4 Trends en ontwikkelingen

Samenvatting zienswijzen

Sommige indieners bestrijden dat met 1% stillere vliegtuigen 1% meer gevlogen kan worden zonder toename van hinder. Een kleine geluidverbetering is voor het menselijke oor nauwelijks waarneembaar, terwijl meer vliegtuigen wel waarneembaar zijn. Ook zegt het niks over piekbelasting. Bovendien kunnen meer vluchten leiden tot meer gebruik van belastende banen.

Voor de prognose van toekomstige luchtvaart baseert het plan-MER zich deels op de vraag. Volgens een indiener zou, gezien de negatieve effecten van luchtvaart, uitgegaan moeten worden van de noodzakelijke vraag in plaats van de markt vraag. Hier moet onderzoek naar worden gedaan.

De aanname dat alternatieve brandstoffen of energiedragers een oplossing voor het emissieprobleem kunnen zijn worden door enkele indieners veel te optimistisch gevonden. Aangegeven energiedragers zijn soms niet duurzaam (biobrandstoffen) of absorberen een te groot deel van de beschikbare bronnen (waterstof). Of elektrisch vliegen een reële optie gaat worden is nog te veel ongewis om daar nu al op te rekenen.

Kabinetsreactie

De in het plan-MER genoemde trendmatige afname van de geluidproductie door vliegtuigen betreft een langjarig gemiddelde van 1% geluidswinst per jaar over de hele vloot. Dit komt in de praktijk tot stand door vlootvernieuwing, waarbij gemiddeld meer lawaaiige vliegtuigen worden vervangen door gemiddeld minder lawaaiige. Bij een gelijkblijvende L_{den} met stillere vliegtuigen kan er meer gevlogen worden, wat dus kan betekenen dat er minder rustmomenten zijn. De L_{den} en L_{night} zijn geluidmaten die internationaal brede toepassing kennen. In de Luchtvaartnota kan daarmee de bijdrage van stillere en schonere vliegtuigen aan minder hinder in de toekomst worden gekwantificeerd. Het kabinet is het met indieners eens dat een trendmatige verbetering van 1% stillere vliegtuigen per jaar een veel te beperkte en onzekere houvast biedt om direct beleid op te baseren. Dit doet het kabinet daarom ook niet, zie hoofdstuk 5 van deze Nota van Antwoord. Niettemin is het een relevante indicator voor toekomstige ontwikkelingen.

Het vaststellen van de noodzakelijke vraag is geen onderdeel van de milieueffectrapportage. Het is niet mogelijk wetenschappelijk aan te geven wat de noodzakelijke vraag is, dat is een politieke keuze. Daarom wordt deze zienswijze geïnterpreteerd als een beleidsaanbeveling. Het kabinet is het met indiener eens dat niet alle potentiële markt vraag geacommodeerd hoeft te worden. Daarom werkt het kabinet een kader uit voor netwerkqualiteit, zodat het Rijk – waar mogelijk – beleidsmatig kan sturen op welke vliegtuigbewegingen wel en welke niet geacommodeerd worden. Daarbij wordt de ruimte die er is bepaald door de gebruiksruimte vanuit veiligheid, klimaat en leefbaarheid.

De voorbehouden die indieners maken ten aanzien van verduurzaming van vliegtuigbrandstof en vliegtuigaandrijving zijn terecht. Het is onzeker in welke mate en op welke termijn innovaties gaan bijdragen aan verduurzaming van de luchtvaart. In het plan-MER hebben de betrokken deskundigen een inschatting gemaakt van wat in een positief (wat betreft snelheid van innovatie) scenario mogelijk is, waarbij wordt aangegeven dat dit een optimistische (maar realistische) inschatting is. Dit scenario met snel voortschrijdende innovatie wordt door het kabinet zeker niet als een gegeven beschouwd, maar het kabinet wil innovatie wel stimuleren als bijdrage aan verduurzaming van de luchtvaart. Zie hoofdstuk 8 van deze Nota van Antwoord.

13.5 Hoekpunten

Samenvatting zienswijzen

Bij de hoekpunten wordt een krimpscenario gemist. Volgens indieners laat het kabinet na om het advies van de Commissie m.e.r. (d.d. 13 mei 2019) op te volgen om (ook) een uitgewerkt alternatief in het plan-MER op te nemen, waarin de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs volledig zijn overgenomen.

Bij de invulling van de hoekpunten worden soms maatregelen in een bepaald hoekpunt gemist of arbitrair, discutabel, onrealistisch of ongewenst gevonden. Ook wordt een onderzoek gemist wat de beste toekomstige locatie is van een vliegveld, waarbij ook grensoverschrijdend wordt gekeken.

Volgens indieners wordt in 3 van de 4 hoekpunten uitgegaan van meer dan 540.000 vluchten op Schiphol. Het OVV stelt al randvoorwaarden om veilig naar 540.000 te kunnen groeien. In de hoekpunten wordt niet onderbouwd hoe veilig verder kan worden gegroeid en daarom zijn ze niet realistisch.

Een indiener verzoekt het kabinet om aan te geven in welke mate het vormgeven van internationale verbindingen op alternatieve wijzen (spoor, video conferencing), ondersteund door passend beleid, is meegenomen in het plan-MER.

Kabinetsreactie

In het plan-MER zijn 4 hoekpunten uitgewerkt van het maatschappelijke speelveld rond het luchtvaartbeleid. Eén van hoekpunten, Normeren, gaat uit van een ambitieuze bijdrage aan de klimaatopgave én het substantieel verminderen van de hinder van de luchtvaart door middel van normering. De luchtvaart krijgt in dit hoekpunt dezelfde klimaatdoelstelling als andere sectoren: 95% CO₂-reductie in 2050. Daarbij is ervoor gekozen om het niet af te wentelen op andere sectoren of landen. Op deze manier is invulling gegeven aan het advies van de Commissie m.e.r. De hoekpunten in het plan-MER zijn gebruikt om beleidsopties te verkennen. In de Luchtvaartnota maakt het kabinet de beleidskeuzes, mede gebaseerd op de inzichten die zijn opgedaan met het plan-MER. Het kabinet baseert de beleidskeuzes op 4 publieke belangen. Afname van de negatieve effecten van luchtvaart is het uitgangspunt. Groei van de luchtvaart is daarmee geen gegeven en geen keuze vooraf, maar kan een uitkomst zijn. Zie ook 11.2 van deze Nota van Antwoord

Bij de invulling van de hoekpunten is gekeken naar de inzet van alternatieve, soms vergaande, maar realistische maatregelen. Over de verdeling van maatregelen over de hoekpunten is expliciet besloten in een aantal werksessies met deskundigen. De verdeling is plausibel, al kan dit soms arbitrair lijken. Het doel van de effectbepaling is het opdoen van inzichten om beleidskeuzes ten aanzien van maatregelen te kunnen maken. Het is niet de bedoeling dat 1 van de 4 hoekpunten in het geheel als beleidsbasis wordt gekozen.

De scope van het plan-MER is beschreven in de NRD, waar ook inspraak op is geweest. Voorafgaand aan het plan-MER is bijvoorbeeld de Noordzee onderzocht als alternatieve locatie voor Schiphol. Zie 7.3 van deze Nota van Antwoord.

Het kabinet is het met de indiener eens die erop wijst dat groeiscenario's alleen realistisch zijn als dit veilig kan. Daarbij zijn de veiligheidspunten waar het OVV over rapporteert bij doorgroei op Schiphol zeer relevant. In de Luchtvaartnota is hierover opgenomen dat bij belangrijke besluiten die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart eerst een integrale onafhankelijke veiligheidsanalyse uitgevoerd wordt.

In het plan-MER is bij bepaalde hoekpunten van hogere aantallen dan 540.000 uitgegaan. Daarmee worden de effecten die met die hogere aantallen samenhangen, mocht dat qua veiligheid in de toekomst gefaciliteerd kunnen worden, wel in beeld gebracht. In de praktijk zal altijd uitgegaan worden van een situatie waarbij de veiligheid gegarandeerd wordt. Als alternatief voor de luchtvaart wordt ingezet op een beter verbonden Europees spoornetwerk en andere modaliteiten (onder andere hyperloop) om internationale connectiviteit te borgen wanneer er minder gevlogen wordt. Er wordt eveneens ingezet op het beter benutten van huidige treininfrastructuur, onder andere via het actieplan Air/Rail. Ook zal het bestaande voor- en natransport worden verbeterd naar in elk geval Lelystad, Eindhoven, Rotterdam. Dit alles om met name op korte afstanden het aantal vliegbewegingen te reduceren.

13.6 Effectbepaling

Samenvatting zienswijzen

Indieners stellen vragen over de Tabel 'Effecten van het beleid in de Luchtvaartnota' die in de samenvatting van het plan-MER staat. De symbolen wekken volgens indieners de indruk dat in de huidige (referentie-) situatie ten aanzien van het aantal 'ernstig gehinderden' en 'slaapverstoring' sprake is van een redelijke staat, waarbij zich verspreid knelpunten voordoen. Dit is volgens indieners een te rooskleurig beeld. Dit geldt ook voor de tabel op pagina 15 voor het aspect Gezondheid. Het RIVM geeft aan dat in 2015 ruim 2.000.000 personen zijn blootgesteld aan een geluidsniveau van meer dan 45 dB(L_{den}). 's Nachts worden 219.800 personen geconfronteerd met een geluidsniveau boven de WHO-richtlijn (40 dB_{Lnight}). Deze gegevens hebben betrekking op jaarbasis gemiddelde geluidsniveaus. Het aantal personen dat te maken heeft met piekgeluiden van overvliegende vliegtuigen, ook als ze buiten de geluidscontouren wonen, ligt zowel overdag als 's nachts beduidend hoger.

Kabinetsreactie

De mate waarin sprake is van een 'redelijke' of 'slechte' staat is gebaseerd op het oordeel van de bij het plan-MER betrokken expert en kent daarmee een mate van subjectiviteit. Ten aanzien van de aantallen merken de experts die het plan-MER hebben opgesteld op dat slechts een deel van de mensen binnen de genoemde contouren ook daadwerkelijk ernstig gehinderd of slaapverstoord is. Kortom, het aantal ernstig gehinderden is duidelijk lager dan het genoemde aantal van 2.000.000 mensen.

13.7 Gezondheid

Diverse zienswijzen die naar aanleiding van het plan-MER zijn gemaakt hebben betrekking op voorkeuren voor beleidsmatige keuzes. In deze paragraaf wordt hier slechts beperkt op ingegaan omdat in het plan-MER geen beleidskeuzes worden gemaakt. In hoofdstuk 5 wordt wel ingegaan op de beleidskeuzes ten aanzien aspecten die de kwaliteit van de leefomgeving betreffen, zoals de uitstoot van geluid en stoffen.

Samenvatting zienswijzen

Volgens een indiener is in het plan-MER te weinig aandacht geschonken aan effecten die de daadwerkelijke fysieke en geestelijke gezondheid van bewoners betreffen.

In het plan-MER van de ontwerp Luchtvaartnota staat bij de Voorkeurstrategie dat het aantal vliegtuigbewegingen mogelijk naar 680.000 kan gaan. In dB's uitgedrukt is de verhoging van 500.000 naar

680.000 vliegbewegingen een toeslag van 1,34 dB. De NL-Doc29 berekeningsmethode is met een nauwkeurigheid van -5 dB tot + 5 dB veel te grof om de 1,34 dB vast te kunnen stellen.

Indien wordt vastgehouden aan de berekeningsmethode met aannames en versimpeling van de werkelijkheid, en aan het gestandaardiseerde weer, is de koerswijziging dat groei verdiend moet worden, een loze belofte. Bij de Nederlandse berekening, het NNHS, wordt een statistisch verband gelegd tussen een kunstmatige geluidswaarde en een vast aantal woningen in een geluidscontour, gebaseerd op een gevoelsmatig gemiddeld jaar waarbij ca 20% van de jaren niet meetelt. Daarnaast stopt de berekening van het geluid bij een bepaalde vlieghoogte, de weersomstandigheden zijn standaard en de dosis effect relatie is een aantal keren aangepast. Het aantal gehinderden is hierdoor een kunstmatig getal. Als door een hinderbeperkende maatregel de L_{den} 48 dB contour bijvoorbeeld 5 km verschuift, dan kan niet de vermindering van het aantal gehinderden berekend worden want het statistisch verband is verbroken. Met de Nederlandse berekening kan bij een hinderbeperkende maatregel het effect op het aantal gehinderden niet berekend worden.

Met maatregel L6 wil men onderzoeken hoe door een andere manier van hinderbeoordeling ook de ervaren ernstige hinder buiten de 48 dB in beeld komt. Voor de beoordeling van de herziening van het luchtruim wordt voorgesteld het terugdringen van geluid prioriteit te geven tot en met 6.000 voet. Hoe verhouden beide uitspraken zich tot elkaar?

Een indiener mist aandacht voor de effecten van kerosinedampen en verbrand rubber.

Kabinetsreactie

De Luchtvaartnota is een strategische nota. Ter onderbouwing van de hierin te maken keuzes is een plan-MER uitgevoerd. Deze is kwalitatief van aard. Mede op grond van het advies van de Commissie m.e.r. is in het plan-MER een beperkt aantal indicatoren opgenomen. De indicatoren voor gezondheid zijn gericht op de belangrijkste door luchtvaart beïnvloede aspecten: geluidshinder en luchtkwaliteit. In hoofdstuk 5 van deze Nota van Antwoord wordt ingegaan op de beleidsaspecten die van belang zijn, zoals bijvoorbeeld het belang van meten naast het berekenen van geluid, indicatoren en normering van geluid en stilleren vliegtuigen en vliegprocedures.

De groei van 500.000 naar 680.000 vliegtuigbewegingen leidt inderdaad tot een toename van 1,34 dBA van de L_{den} geluidbelasting. Zowel voor het Nederlands rekenmodel (gebruikt voor het Plan-MER) als het Doc.29 model zal een dergelijke groei tot een toename van 1,34 dBA leiden (het gaat hier om een schaalfactor waardoor modelnauwkeurigheden hierop niet van toepassing zijn), dus zijn beide modellen geschikt om de toename van de geluidbelasting ten gevolge van een verkeersgroei in kaart te brengen. Het doel van berekeningen in het Plan-MER is niet om de exacte toekomstige geluidbelasting voor verschillende hoekpunten te bepalen, maar om trends te kunnen zien (geeft een bepaald hoekpunt een toename of juist een afname ten opzichte van de referentie). Voor dit doeleinde is de gebruikte methode geschikt.

In het plan-MER worden effecten beoordeeld van verschillende maatregelen die ook verschillende effecten kunnen hebben. Geluidshinder doet zich ook voor op grotere afstand van de luchthavens. De geluidsbelasting is daar weliswaar lager, maar het betreft een groter gebied waardoor het veel bewoners kan betreffen. De 6000 voet wordt opgevoerd als een te hanteren ontwerpprincipie bij de herziening van het luchtruim. Ook bij vlieghoogtes boven de 6000 voet blijven de effecten van vliegtuigeluid op de grond relevant. Zie ook 5.2.4 van deze Nota van Antwoord.

In het plan-MER is een selectie van indicatoren opgenomen. De effecten van verband rubber en kerosinedampen zijn niet beoordeeld. Zowel bij vervolgbesluiten als bij ontwikkelingen in de branche kunnen deze onderwerpen wel relevant zijn, afhankelijk van de te nemen besluiten.

13.8 Veiligheid

Samenvatting zienswijzen

Veiligheid is geen punt van discussie en moet voor ieder scenario ambitieus genoeg zijn. Het is naar de mening van de indiener niet correct om op dit punt in het plan-MER een onderscheid te maken in de verschillende niveaus van veiligheid. Door de Raad voor de veiligheid is een advies uitgebracht over veilig vliegen, waarin is opgenomen dat veilig vliegen tot ongeveer 540.000 vliegbewegingen per jaar zou kunnen. Met hetgeen in het plan-MER is opgenomen, kan de veiligheid dus niet gegarandeerd worden. Zie 13,5 van deze Nota van Antwoord.

Kabinetsreactie

Het kabinet is het met indiener eens dat de veiligheid altijd voldoende geborgd moet blijven, waarbij wordt gestreefd naar het continu verbeteren van de veiligheid en beveiliging in de luchtvaart. Het vooraf kennen en beheersen van de risico's en het samenwerken aan integraal veiligheidsmanagement dragen daaraan bij. Het huidige veiligheidsniveau geldt daarbij als ondergrens.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in 2016 een rapport uitgebracht waarin zij onder andere concludeerde dat de grenzen van een veilige afhandeling van het vliegverkeer op Schiphol in zicht kwamen. Ze vonden geen aanwijzingen dat de luchthaven op dat moment onveilig zou zijn, maar partijen moeten de veiligheidsrisico's structureel verminderen. Sindsdien is er veel aandacht geweest voor mogelijke veiligheidsrisico's op Schiphol, zowel vanuit de sector als de overheid. Dit heeft geleid tot het nemen van maatregelen. In opdracht van ministerie van IenW zijn de aanbevelingen die de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft gedaan geëvalueerd. Om ook in de toekomst een hoog niveau van veiligheid te borgen, ook voorafgaand aan belangrijke aanpassingen aan het luchtvaartstelsel, is in de Luchtvaartnota opgenomen dat bij belangrijke besluiten die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart eerst een integrale onafhankelijke veiligheidsanalyse uitgevoerd wordt, zodat de veiligheid altijd gegarandeerd blijft. In het plan-MER is bij bepaalde hoekpunten van hogere aantallen dan 540.000 uitgegaan. Daarmee worden de effecten die met die hogere aantallen samenhangen, mocht dat qua veiligheid in de toekomst gefaciliteerd kunnen worden, wel in beeld gebracht. In de praktijk zal altijd uitgegaan worden van een situatie waarbij de veiligheid gegarandeerd wordt.

13.9 Klimaat

Samenvatting zienswijzen

Een indiener geeft aan dat op grond van het plan-MER de volgende conclusie in de Luchtvaartnota niet gerechtvaardigd is: *“Uit de plan-MER blijkt dat het uitvoeren van de afspraken uit het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart een haalbare lijn is. In een optimistisch scenario biedt dit ruimte voor gematigde groei van de luchtvaart”* (p.10). In het MER voegt men daaraan toe: *“mits daar met een stevige publiek/private inspanning aan gewerkt wordt, zoals in de andere sectoren.”* (MER p. 50). Hoewel men in de nota wel erkent uit te gaan van een optimistisch scenario, wordt dat dus niet echt helemaal verwerkt en onderbouwd. Zie ook hoofdstuk 6.

Een indiener mist in het plan-MER de effecten van biokerosine, zoals de potentiële gezondheidsrisico's. Indiener vraagt eveneens om het landgebruik dat hiervoor nodig is verder te onderzoeken en te onderbouwen waarom deze nadelen opwegen tegen het grootschalige gebruik van deze brandstof.

Op het gebied van klimaat worden veel doelstellingen door elkaar gehaald en op een aantal plaatsen ook tegenstrijdig weergegeven. Voor de luchtvaartsector zijn het actieplan 'Slim en Duurzaam' en het Akkoord Duurzame Luchtvaart leidend en er kan geen sprake zijn van een stelling als zouden deze doelstellingen niet worden gehaald, zoals op pagina 34. Het verdient dan ook aanbeveling het plan-MER in lijn met het actieplan 'Slim en Duurzaam' en het Akkoord Duurzame Luchtvaart te brengen. Ook is het onjuist doelstellingen te benoemen die niet voor luchtvaart van toepassing zijn.

Een indiener vindt dat met het plan-MER niet wordt voldaan aan het klimaatakkoord van Parijs.

Kabinetsreactie

Het is onzeker in welke mate en op welke termijn innovaties gaan bijdragen aan verduurzaming van de luchtvaart. In het plan-MER hebben de betrokken deskundigen een inschatting gemaakt van wat in een scenario met voortvarende innovatie mogelijk is. Hierbij wordt aangegeven dat dat een optimistische (maar realistische) inschatting is. Dit scenario wordt door het kabinet zeker niet als een gegeven beschouwd, maar het kabinet wil innovatie wel stimuleren als bijdrage aan verduurzaming van de luchtvaart. Zie ook hoofdstuk 8 en paragraaf 13.5 van deze Nota van Antwoord. De doelen die het kabinet stelt voor klimaat zijn bepalend voor de beleidsinzet.

Het plan-MER toetst de milieugevolgen van vier hoekpunten. De haalbaarheid of wenselijkheid van de scenario's is geen onderdeel van de beoordeling. Daar waar nodig zijn kanttekeningen geplaatst. Zoals beschreven in het plan-MER is bij de beoordeling het uitgangspunt gehanteerd dat "de gevraagde hoeveelheid biobrandstof ook daadwerkelijk geleverd kan worden."

Daarnaast is aangegeven dat het een flinke inspanning vereist om dit te realiseren. De effecten van de productie op landgebruik vallen buiten de scope van het plan-MER, mede omdat het plan-MER zich alleen richt op effecten in Nederland, terwijl het goed mogelijk is dat een deel van de benodigde biobrandstof uit het buitenland zal komen. Daarnaast kan ook gebruik gemaakt worden van synthetische brandstof naast biobrandstof, waarbij weer een ander productieproces gehanteerd wordt dan bij biobrandstof. Het zo duurzaam mogelijk uitvoeren van dit productieproces kan zorgen voor een zo groot mogelijke reductie van de klimaateffecten van luchtvaart.

In het document Plan-MER Luchtvaartnota: Trends en ontwikkelingen komen effecten van biobrandstof aan bod:

- Meetresultaten geven aan dat de verbranding van biobrandstof kan leiden tot een substantiële fijnstof reductie, in vergelijking met de verbranding van fossiele brandstof (zie pagina 9 van het document "Plan-MER Luchtvaartnota: Trends en ontwikkelingen").
- Fossiele brandstof bevat een klein percentage zwavel, biobrandstof bevat daarentegen in het algemeen geen of nauwelijks zwavel (zie pagina 10 van het document "Plan-MER Luchtvaartnota: Trends en ontwikkelingen"). Hierdoor zal ook de uitstoot van zwaveloxiden verlaagd worden bij het gebruik van biobrandstof.

Het plan-MER is een document waarin de effecten van een viertal gegeven 'hoekpunten' in kaart worden gebracht. Onder andere ten aanzien van mogelijke effecten op het klimaat. In paragraaf 7.4 wordt per hoekpunt aangegeven hoe deze presteert in relatie tot de doelstellingen, wat de doelstellingen inhouden en welke gevoeligheden er zitten in de aannames. Pagina 34 geeft hier een samenvatting van.

13.10 Natuur

Samenvatting zienswijzen

Een indiener wijst erop dat in veel Natura 2000-gebieden de Kritische Depositiewaarde al bereikt of overschreden is. Elke toename van het aantal vliegtuigbewegingen zal een negatief effect hebben op de stikstofdepositie. Indiener stelt dat er dus gekozen moet worden voor natuur en het klimaat of voor economie en pleit voor het eerste. Om deze keuze te kunnen maken is een breed maatschappelijk debat nodig.

In de samenvatting van het plan-MER staat dat *"De huidige slechte staat van natuur heeft geen directe relatie met de luchtvaart, ook de negatieve trend voor natuurgebieden en soorten wordt in mindere mate door de luchtvaart veroorzaakt."* Volgens indiener is het onmogelijk dat luchtvaart een 'neutraal' effect heeft op de natuur.

Door indieners wordt aangegeven dat ook de stikstofuitstoot boven 3000 voet in beeld gebracht moet worden in het plan-MER.

Een andere indiener stelt dat door nieuwe generatie motoren de stikstofuitstoot tezamen met andere uitstoot van andere stoffen zal afnemen. Het Adviescollege Remkes heeft voor haar advies uitgebreid onderzoek gedaan naar het aandeel van de luchtvaartsector in de uitstoot van stikstof. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bijdrage van de luchtvaartsector aan de uitstoot van stikstof beperkt is (tussen 0,7 en 1,1%). De bijdrage van de stikstofemissie van de luchtvaart aan de totale stikstofemissie door NO_x en NH₃ gezamenlijk is 0,1%. Volgens indiener komt dit niet overeen met de tekst in het plan-MER dat stikstofdepositie van luchtvaart significante effecten heeft op de Natura 2000 gebieden.

In het plan-MER blijkt volgens een indiener dat stiltegebieden niet gemeden worden door de luchtvaart (MER p. 108). Een indiener wijst erop dat over Eindhoven Airport in het plan-MER gesteld wordt dat er geen sprake is van een overlap tussen geluidcontouren en stiltegebieden (figuur. 6.5). *“Daarom is ook voor deze indicator besloten om geen losse score op te nemen in deze rapportage”*. Dit is volgens indiener onjuist, omdat er wel degelijk over stiltegebieden en Natura 2000-gebieden gevlogen wordt rondom Eindhoven Airport, waarbij indiener zelf regelmatig hogere waardes meet dan 40dB. Hij vindt dat er onterecht geen rekening gehouden wordt met de beleving in de stiltegebieden en de Natura 2000-gebieden.

Volgens een indiener is het niet juist dat lichtoverlast in Nederland zo alom aanwezig is, zoals in het plan-MER gesteld wordt, dat er in principe bij vliegvelden geen inperking wordt voorzien (MER p.110).

In het plan-MER en de passende beoordeling ontbreekt volgens indiener een toetsing van de effecten van een zogenaamde “wachtruimte voor vliegtuigen”. Boven de Voordelta is een dergelijke wachtruimte waar vliegtuigen rondcirkelen als alle landingsbanen bezet zijn. Het Zeeuwse deel van de Voordelta is een vogelrichtlijngebied en stiltegebied. Het rondcirkelen van de vliegtuigen heeft effect op de NO_x belasting van de duinen en geluidsbelasting. Deze effecten zijn niet getoetst.

In een zienswijze wordt verwezen naar de milieueffectrapportage Luchtruimherziening en het advies van Commissie m.e.r. hierover. Hierbij is de kern dat naast stikstofdepositie ook verstoring van de natuur door luchtvaart een relevant effect kan zijn. De Commissie wijst erop een passende beoordeling uitgevoerd moet worden indien niet uitgesloten kan worden dat handelingen habitats in Natura2000-gebieden verslechteren of verstoren.

Kabinetsreactie

In het plan-MER wordt betoogd dat er geen gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden is en dat er een negatieve trend is in de populatieomvang van habitatrictlijn- en vogelsoorten. De luchtvaart draagt hieraan bij, waarbij deze bijdrage in het plan-MER voor diverse aspecten wordt gerelativeerd op basis van wetenschappelijke inzichten. Als belangrijkste ‘drukfactoren’ op het strategische niveau van de Luchtvaartnota noemt het MER stikstofdepositie en verstoring door geluid. In lijn met de zienswijze stelt het MER dat de bijdrage van luchtvaart relevant kan zijn, ondanks de relatief beperkte bijdrage, zelfs voor natuurgebieden op grotere afstand. Wel heeft volgens het MER de huidige slechte staat van natuur weinig relatie met de luchtvaart. Ook wordt de negatieve trend voor natuurgebieden en soorten hooguit in beperkte mate door de luchtvaart veroorzaakt. Dat komt door de ongunstige staat van instandhouding van veel gebieden.

Zowel het plan-MER als de passende beoordeling zijn kwalitatief en daarmee indicatief, aansluitend op het strategische karakter van de Luchtvaartnota. In het plan-MER en de strategische passende beoordeling kunnen geen kwantitatieve doorrekeningen voor specifieke natuurgebieden gedaan worden. Daarom ook is de eindconclusie van de passende beoordeling dat significant negatieve effecten zijn uit te sluiten op voorwaarde dat de maatregelen die moeten leiden tot vermindering van de geluidbelasting en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden aantoonbaar effectief zijn. In de vervolgbesluiten op de Luchtvaartnota, zoals luchthavenbesluiten en bij aanleg van infrastructuur, moeten de mogelijke natuureffecten van de voorgenomen activiteiten in een voortoets en/of passende beoordeling concreet worden getoetst aan de Wet natuurbescherming. Aan de Wet natuurbescherming moet worden voldaan.

Verder wijst een indiener er terecht op dat de afweging van belangen politiek is op basis van politiek/maatschappelijke discussie. In hoofdstuk 2 worden de zienswijzen behandeld die ingaan op de afweging van de publieke belangen in de Luchtvaartnota.

Vliegtuigmotoren zorgen behalve voor stikstofuitstoot onder de 3000 voet (stationair draaien, taxiën, opstijgen en landen) inderdaad ook voor stikstofuitstoot boven de 3000 voet. Voor de emissies onder de 3000 voet zijn de deposities in de omgeving te berekenen. Maar zodra vliegtuigen boven de grens van 3000 voet vliegen is de ruimtelijke relatie tussen emissies en deposities niet meer te leggen. Een deel van de NO_x boven de 3000 voet is afkomstig van de vliegtuigen die opstijgen van of landen op Nederlandse luchthavens, een ander deel is afkomstig van vliegtuigen van buitenlandse luchthavens en van andere (buitenlandse) bronnen. Hoeveel uitstoot er plaatsvindt boven de 3000 voet en welk deel daarvan is toe te schrijven aan vliegtuigen van Nederlandse luchthavens is niet helder in beeld. Wel is geraamd dat de stikstofdepositie op Nederlands grondgebied als gevolg van alle emissies boven de 3000 voet in het totaal 8 tot 15 mol N/ha/jaar bedraagt. Deze depositie is egaal verdeeld over Nederland en draagt dus overall in gelijke mate bij aan de stikstofdepositie (Advies Adviescollege Stikstofproblematiek, 2019). Het gevolg is dat de effecten van 'Nederlandse luchtvaart boven de 3000 voet' met de huidige kennis nog niet in beeld kunnen worden gebracht.

Het plan-MER ondersteunt de redenering van de indiener die de bijdrage van luchtvaart aan de stikstofdepositie relateert, maar ondersteunt niet de suggestie dat stikstofuitstoot door luchtvaart in de toekomst geen relevant issue is gezien de relatief geringe bijdrage van luchtvaart en het steeds schoner worden van vliegtuigen. Zie hiervoor de argumentatie hierboven. Bovendien betreft de relativering van de luchtvaartbijdrage een generiek gegeven. Voor een specifiek natuurgebied dichtbij een luchthaven kan de lokale bijdrage van luchtvaart hoger liggen. Dit moet juist uitgezocht worden in vervolgbesluiten. Tenslotte sluit het plan-MER niet uit dat de stikstofuitstoot van nieuwe vliegtuigmotoren kan gaan toenemen door hogere verbrandingstemperaturen.

De effecten die het gevolg zijn van geluidsverstoring voor fauna, onder meer boven stiltegebieden, zijn wel beoordeeld binnen het thema Natuur. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang van stiltegebieden en de mogelijke effecten van luchtverkeer. Om 'dubbeltelling' van effecten te voorkomen zijn binnen het thema Gezondheid de effecten van geluid in stiltegebieden niet nogmaals als een losse indicator opgenomen. Binnen het thema Gezondheid is wel gekeken naar geluid. Hierbij zijn de subcriteria ernstig gehinderden, slaapverstoring en hinderbeleving in beschouwing genomen. De 48 dBA L_{den} geluidcontour is bij hierbij de laagste contourwaarde.

Het kabinet vindt het wel terecht dat het MER lichtoverlast door luchtvaart niet als een belangrijke veroorzaker beschouwt. In het plan-MER wordt betoogd dat in Nederland bebouwd gebied (stedelijk en industrieel), glastuinbouwkassen en verlichting van infrastructuur de meeste lichthinder veroorzaken. De landingsbanen en de vliegtuigen dragen daar hooguit in beperkte mate aan bij. Wijziging in het aantal vluchten en eventuele aanpassing van landingsbanen zal daarom naar verwachting geen substantiële verandering in de lichtverstoring veroorzaken. Om deze reden is luchtvaart als niet onderscheidend beoordeeld voor lichtverstoring.

In het plan-MER is inderdaad geen toetsing uitgevoerd van de wachtruimte boven de Voordelta. Dit is te specifiek voor toetsing voor het abstractieniveau van het plan-MER en de Luchtvaartnota. De Luchtvaartnota geeft geen aanleiding tot toetsing hiervan omdat hier geen uitspraken over gedaan worden. Toetsing komt aan de orde bij relevante besluitvorming die deze 'wachtruimtes' in het luchtruim raken.

Voor zienswijzen over (de milieueffectrapportage van) de Luchtruimherindeling verwijst het kabinet door naar het proces daarvan. In het plan-MER van de Luchtvaartnota is verstoring meegenomen als een relevant effect en is ook een passende beoordeling uitgevoerd.

13.11 Landschap

Samenvatting zienswijzen

Een indiener mist het Nationale Landschap De Veluwe als nabijgelegen Nationaal Landschap in de buurt van Lelystad Airport (Tabel 6.3, pagina 122). Waarom wordt de Veluwe niet meegenomen, terwijl bij andere luchthavens, zoals Rotterdam, diverse nationale landschappen worden genoemd die veel verder van de luchthaven zijn verwijderd? Zo ligt Nationaal Landschap De Hoekse Waard bijvoorbeeld op 51,89 km van luchthaven Rotterdam.

Kabinetsreactie

De Hoge Veluwe is in het plan-MER opgenomen in de afbeelding 6.17 als Nationaal Park en in afbeelding 6.18 als Nationaal Landschap, maar staat niet vermeld in tabel 6.3. Dit had wel moeten gebeuren. De effectscores van de hoekpunten veranderen echter niet als ook de Veluwe in de tabel wordt opgenomen. Alleen bij het hoekpunt Verdelen is er sprake van aanleg van nieuwe (rail)infrastructuur rondom regionale luchthavens. Hierop scoort het hoekpunt al negatief. Effecten op de belevingswaarde spelen vooral bij open landschappen, de Veluwe valt daar niet onder.

13.12 Economie

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vindt dat een specifieke economische effectrapportage goed zou zijn geweest. De Commissie m.e.r. heeft aangegeven de economische effecten niet te kunnen beoordelen. Het ministerie van I&W heeft daarom onafhankelijke experts gevraagd om de effecten in het plan-MER te toetsen. Indiener vraagt zich af of deze beoordeling al gereed en gepubliceerd is.

De samenvatting wordt als eerste gelezen. Het is belangrijk dat hierin duidelijk wordt wat de bijdrage is van de luchtvaart voor het vestigingsklimaat. Een indiener mist in de samenvatting waarom Schiphol belangrijk is voor de Nederlandse economie en de aantrekkingskracht als vestigingsland.

Een indiener geeft aan dat het effect van de luchtvaartsector op de Nederlandse werkgelegenheid en economie heel lastig te voorspellen is. Vergelijkingen met economieën zonder luchthavens die ongeveer de hele wereld bedienen, zijn volgens indiener wellicht zinvoller.

In paragraaf 3.3 van het plan-MER worden de economische effecten op de Metropoolregio Amsterdam (MRA) beschreven. Volgens een indiener is onduidelijk of dit vanuit Schiphol of vanuit Lelystad wordt bekeken. Het valt de indiener op dat de MRA de enige regio is waarop de economische effecten worden beschreven. Bij worden voorkeur ook de economische effecten van regionale luchthavens beschreven.

Een indiener mist een algemene beschouwing van de werkgelegenheid voor de verschillende modaliteiten (vliegen, trein, andere vormen van vervoer, uitgestelde vluchten, online meetings) en het netto effect van verschuiving van toerisme van het buitenland naar lokaal. Hierbij in ogenschouw nemend de financiële voordelen die de verschillende sectoren genieten. Teneinde een eerlijke vergelijking van de genoemde werkgelegenheid te kunnen maken.

Een indiener vraagt naar onderbouwing van de stelling in het plan-MER dat de werkgelegenheid min of meer recht evenredig met de toename van het aantal vliegbewegingen zal groeien.

Bij een aanbodreductie zullen de ticketprijzen stijgen, staat in het Plan-MER. Volgens een indiener is het niet correct om dit te stellen. Door aanbodreductie zal hub-afkalving plaatsvinden. Hierdoor worden minder bestemmingen aangeboden. Het gevolg is dat de gemiddelde ticketprijs juist zal dalen. De goedkoopste tickets worden weliswaar iets duurder, de duurste tickets worden echter veel goedkoper door het steeds meer wegvallen van de zakelijke reiziger, de vershraling van het netwerk en het vestigingsklimaat.

Het werkgelegenheidseffect van luchtvaart wordt in het plan-MER op 370.000 fte ingeschat. Dit getal moet volgens een indiener ook als uitgangspunt dienen voor de Luchtvaartnota.

In het plan-MER wordt gesteld dat luchtvaart geen heffingen betaalt, in tegenstelling tot andere sectoren. Volgens een indiener is dit niet juist. Volgens hem betaalt de luchtvaart haar infrastructuur volledig zelf, en zijn er ook nog diverse heffingen die de luchtvaart afdraagt. Luchtvaart is de enige industrie in Nederland die alle kosten van isolatie en nadeelcompensatie, in totaal 754 miljoen euro, zelf heeft gedragen. Tenslotte wordt middels dividend jaarlijks meer dan €100 miljoen door Royal Schiphol Group afgedragen aan de overheid. Daarnaast is voor vergelijkbaar internationaal vervoer de trein voor haar internationale deel ook geen btw verschuldigd.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft gekozen voor een brede plan-effectrapportage, waarin ook de economische effecten zijn meegenomen. Dit is geen regulier onderdeel van een m.e.r. Het klopt dat de Commissie m.e.r. heeft aangegeven de economische effecten niet te kunnen beoordelen en dat het ministerie daarom onafhankelijke economische experts heeft gevraagd onder leiding van het KiM. Deze beoordeling is uitgevoerd en gepubliceerd door het KiM: <https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2020/07/13/toets-economische-effecten-planmer-luchtvaartnota> en ook gepubliceerd op [luchtvaartindetoekomst.nl](https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2020/07/13/toets-economische-effecten-planmer-luchtvaartnota).

Bij de samenvattende beschrijving van de vergelijking van de hoekpunten toetst het plan-MER ook het al dan niet behalen van economische beleidsdoelstellingen (zie paragraaf 3.2 en verder). Hierbij gaat het om het realiseren van het economisch best mogelijke netwerk van bestemmingen, en het vergroten en optimaliseren van de internationale bereikbaarheid door de luchtvaart (versterken van de netwerk-kwaliteit). Hier wordt tevens aangegeven dat deze bereikbaarheid van groot belang is voor groei en welzijn in Nederland als klein land met een open economie. Inzet is een zo groot mogelijke bijdrage van het bestemmingennetwerk van Schiphol en de regionale luchthavens aan de Nederlandse economie, inclusief het vestigingsklimaat. Het behalen van de economische beleidsdoelstellingen is per hoekpunt samengevat en beoordeeld (zie paragraaf 3.2.4). Alleen in de referentiesituatie (Voortbouwen) en het hoekpunt Concentreren worden de economische beleidsdoelstellingen gehaald.

De effecten met betrekking tot werkgelegenheid en economische ontwikkeling van de hoekpunten en de voorkeursstrategie *in Nederland* worden in beeld gebracht in het plan-MER (paragraaf 5.9). Het effect van de luchtvaartsector op de Nederlandse werkgelegenheid en economie is in het plan-MER bij verschillende indicatoren direct (of indirect) bekeken: het gaat dan met name om de indicatoren werkgelegenheid (zie paragraaf 7.8.1), verdienvermogen (7.8.2) en vestigingslocaties voor bedrijven (7.8.5).

Economische ontwikkelingen in de internationale luchtvaartsector en (beleids-)ontwikkelingen in andere landen (klimaatbeleid en ruimte voor ontwikkeling luchthavens) worden niet in de hoekpunten uitgewerkt en meegewogen, maar bekeken op basis van de huidige economische situatie. Huidige concurrerende (hub)luchthavens worden bijvoorbeeld als 'gegeven beschouwd'. Als mogelijke ontwikkelingen in het buitenland de effecten significant zouden kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld bij het hoekpunt *Normeren en Verdelen*) worden effecten op basis van mogelijke ontwikkelingen in het buitenland wel kort benoemd. Een benchmark met andere landen (met en zonder hub-luchthaven) maakt dus geen onderdeel uit van de methodiek. Onzekerheden en leemten die een rol spelen bij het gedetailleerder uitwerken van concrete beleidsmaatregelen worden wel benoemd. Zie paragraaf 8.2 Onzekerheid over de uitvoering van het beleid. Om kansen en risico's van beleid en concrete maatregelen goed in te kunnen schatten zijn aanvullende studies nodig, die een plek krijgen in de vervolgstappen na vaststelling van de Luchtvaartnota. In het plan-MER wordt een aantal leemten in de huidige kennis benoemd (paragraaf 8.2), waaronder elementen die samenhangen met de ontwikkeling en de (economische) waarde van Schiphol als hub-luchthaven, in samenhang met het netwerk van de home carrier KLM.

Effecten met betrekking tot de vestiging van internationale bedrijven in Nederland staan in paragraaf 7.8.5 van het plan-MER. Een belangrijk deel van deze effecten hangt samen met het 'indirect voorwaarts effect' dat ontstaat als gevolg van de ontwikkeling van het netwerk van bestemmingen vanaf Schiphol. Dit agglomeratie effect is gebaseerd op de redeneerlijn (afkomstig uit literatuur en rapportages) dat

binnenlandse en buitenlandse bedrijven zich in de regio van een (hub)luchthaven als Schiphol vestigen als gevolg van (de ontwikkeling van) het internationale netwerk aan verbindingen. Via kennis- en innovatie spillovers kan deze vestiging een positief effect hebben op de productiviteit van de al aanwezige bedrijven en vice versa. Het netwerk van Schiphol zorgt daarnaast voor betere toegang tot, en uitwisseling van gespecialiseerde kennis, arbeid en andere productiefactoren voor bedrijven. In het plan-MER wordt op basis van deze redeneerlijn vooral gekeken naar effecten in de regio rond Schiphol (de Metropoolregio Amsterdam).

Bij regionale luchthavens is de samenhang tussen het bestemmingsnetwerk en vestiging van bedrijven minder evident. De regionale luchthavens bedienen in meerderheid leisurebestemmingen in Europa, en hebben geen intercontinentaal netwerk. Voor de regionale luchthavens zijn daarom vooral specifieke effecten beschreven met betrekking tot de vestiging van bedrijven, aansluitend bij specifieke maatregelen zoals die in de hoekpunten zijn beschreven.

Het plan-MER plaatst wel een aantal kritische kanttekeningen bij de hierboven beschreven redeneerlijn. Deze belangrijke nuanceringen van het agglomeratie effect en de beschreven kennislacunes met betrekking tot regionaal economische effecten voor Schiphol én regionale luchthavens (zie paragraaf 7.8.5), kunnen bij de uitwerking van concrete beleidsmaatregelen op basis van de luchtvaarnota mogelijk tot nieuwe onderzoeksvragen leiden.

Een beschouwing van de werkgelegenheid voor alle verschillende modaliteiten (vliegen, trein, andere vormen van vervoer, etc.) maakt geen onderdeel uit van het plan-MER. De werkgelegenheidseffecten zijn hierin kwalitatief beschreven voor een set van maatregelen in verschillende hoekpunten (beleidsstrategieën). Wel is expliciet aangegeven dat een eventuele groei in werkgelegenheid gekoppeld aan meer vliegtuigbewegingen een 'bruto' effect is. Een aanzienlijk deel van de mensen die in de luchtvaart een baan kunnen vinden, zal in een situatie zonder groei van werkgelegenheid in de luchtvaart ook werk gevonden hebben, ook bij andere vormen van vervoer. Met andere woorden: als beleidsmaatregelen van het kabinet bijdragen aan bijvoorbeeld een substitutie van luchtvaart naar spoorvervoer, dan zal het aantal banen in de luchtvaart niet toenemen (of mogelijk zelfs afnemen), maar in de spoorsector naar verwachting toenemen, waardoor per saldo toch een positief werkgelegenheidseffect mogelijk is. Alleen als de extra werkgelegenheid in de luchtvaart leidt tot een afname van de structurele werkloosheid, is er sprake van welvaartswinst voor de Nederlandse maatschappij. Op basis van gebruikte literatuur en rapportages is dit 'netto' werkgelegenheidseffect in het plan-MER omschreven als ca. 2,5 procent van het bruto effect. Het werkgelegenheidseffect van investeringen of beleidsmaatregelen in de luchtvaart wordt hiermee in een breder economisch perspectief geplaatst.

In de methodiek van het plan-MER is gekozen voor een kwalitatieve beschrijving van effecten op hoofdlijnen, op basis van bestaande literatuur en rapportages. Het plan-MER geeft hiervoor literatuurverwijzingen. In lijn met deze keuze wordt in het plan-MER de lineaire relatie tussen het aantal vluchten en economische effecten (werkgelegenheid, verdienvermogen) beschreven op basis van bestaande literatuur/rapportages, inclusief nuanceringen die uit een ander deel van de literatuur naar voren komen (zie bijvoorbeeld paragraaf 7.8.1, "Effecten werkgelegenheid"). Een aantal studies en rapporten wijst er inderdaad op dat de causaliteit in de relatie tussen de groei van de luchtvaart en economie niet eenduidig is. Het zou logischer zijn om 'aantal passagiers' en 'hoeveelheid vracht' als basis voor de inschatting van de economische effecten te nemen.

Ondanks deze nuanceringen is er toch voor gekozen om de lineaire relatie tussen het aantal vluchten en economische effecten te gebruiken om per hoekpunt de richting van de ontwikkeling (kans op positief of negatief effect) te beschrijven. Binnen de gebruikte hoekpunten is het aantal vluchten (vliegbewegingen) het enige 'harde' kental dat kan worden gehanteerd om een beschrijving van effecten op te baseren. Er kan geen exacte bepaling worden gemaakt van het aantal passagiers of de hoeveelheid vracht per hoekpunt. Een andere aanpak (op basis van aantallen passagiers en/of vracht) zou bovendien niet tot wezenlijk andere uitkomsten en een andere beoordeling van de hoekpunten hebben geleid.

De kwalitatieve effectbeschrijvingen van een hypothetische situatie met grote capaciteitschaarste op Schiphol (bijvoorbeeld in het hoekpunt Normeren, waarbij de verwachte vraag het aanbod sterk overtreft) zijn opgesteld aan de hand van bestaande literatuur en rapportages. Zie hiervoor de bronnenlijst in het plan-MER. Op basis hiervan wordt stapsgewijs een aantal effecten beschreven, die voortkomen uit verwacht gedrag van passagiers en luchtvaartmaatschappijen. Capaciteit schaarste leidt initieel tot hogere ticketprijzen, gevolgd door verdringing van niet zakelijk verkeer en transferverkeer, en een stapsgewijs proces van 'de-hubbing'. Dit is een analyse op hoofdlijnen, die niet ingaat op gedetailleerde analyses van de gedifferentieerde vraag, type bestemmingen, frequenties etc.

Ook (internationale) marktontwikkelingen en de ontwikkeling van beleid en beperkende maatregelen in het buitenland in 2030 en 2050 zijn niet meegewogen in de effecten. Dit heeft deels te maken met de scope van de economische effectbeschrijvingen in het plan-MER (op hoofdlijnen en kwalitatief), en deels met beperkte aanknopingspunten in de beschikbare literatuur (waar veelal wordt gewerkt met aannames die niet altijd zijn toe te passen op de specifieke hoekpunten). Eén van de indieners geeft aan dat bij capaciteitsrestricties ook andere effecten kunnen optreden, bijvoorbeeld de keuze van luchtvaartmaatschappijen om minder bestemmingen aan te bieden vanaf de betreffende luchthaven, verscaling van de netwerkqualiteit, verlies van zakelijke reizigers, daling van prijzen voor de duurste tickets, een lagere gemiddelde ticketprijs etc. Ook deze effecten leiden stapsgewijs tot hub-afkalving, maar vragen om andere beleidsmaatregelen van de overheid om negatieve effecten in een dergelijke situatie zo veel mogelijk te beperken.

Bij de analyse in het plan-MER wordt daarom aangegeven dat de situatie (capaciteitschaarste) en de op basis daarvan te verwachten effecten *zeer case specifiek* zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om factoren als het operationeel systeem van de huidige hubcarrier(s), de economische structuur van de luchthavenregio (en/of het land waarin de hub luchthaven ligt), de ontwikkeling van de luchthaventarieven, strategieën van andere carriers en ontwikkelingen op concurrerende hub luchthavens. In het plan-MER wordt geadviseerd om in de vervolgstappen die volgen op de Luchtvaartnota, het systeem van de 'hub' op Schiphol nader te onderzoeken en jaarlijks te monitoren, bijvoorbeeld op basis van een beoordeling van netwerkqualiteit en economische houdbaarheid voor de hub carrier(s).

Het huidige werkgelegenheidseffect van de luchtvaart wordt in het plan-MER niet ingeschat op 370.000 fte, maar beschreven in de vorm van een bandbreedte die uit verschillende studies is afgeleid (zie paragraaf 6.6.1). Om deze bandbreedte goed te beschrijven, wordt ingegaan op het onderscheid in een direct werkgelegenheidseffect (de werkgelegenheid op de luchthavens en bij luchtvaartmaatschappijen), een indirect achterwaarts effect (werkgelegenheid bij toeleverende bedrijven) en een indirect voorwaarts effect (bijvoorbeeld werkgelegenheid bij internationale bedrijven die zich in Nederland vestigen, of werkgelegenheid in de toerismesector). In bestaande literatuur en rapporten is geen eenduidige inschatting van indirect voorwaartse effecten te vinden. Doordat in de studies de definities van bijvoorbeeld handel/reistijd-effecten, vestiging/locatiekeuze-effecten en toerisme-effecten verschillen, varieert ook de verwachting van het indirect voorwaarts effect. Het door indieners genoemde werkgelegenheidseffect van 370.000 fte voor Nederland, wordt in het plan-MER beschreven als een voorbeeld van een alternatieve benadering voor het bepalen van werkgelegenheidseffecten (Intervistas, 2015, in opdracht van ACI Europe – een vereniging van Europese luchthavens). In deze benadering wordt het voorwaarts effect hoger ingeschat dan in andere studies/rapportages. Het genoemde kengetal (370.000 fte) is daarmee onderdeel van een ruime bandbreedte en dus niet automatisch uitgangspunt voor beleid. In de Luchtvaartnota gaat het kabinet uit van alleen de directe- en indirecte werkgelegenheidseffecten (van Schiphol) op basis van een recente studie van Decisio (2020). Deze effecten tellen op tot een totaal van 114.000 banen (93.000 fte).

In het plan-MER wordt aangegeven dat de luchtvaartsector in Nederland een aantal (fiscale) voordelen geniet die andere (concurrerende) sectoren niet hebben. Zo wordt in de huidige situatie geen btw en brandstof (kerosine) accijns geheven op vliegtickets. Eén van de indieners geeft aan dat dit beeld niet compleet is, omdat de luchtvaart tegelijkertijd wel bijdraagt aan infrastructuur en Royal Schiphol Group jaarlijks dividend afdraagt aan de overheid. Feitelijke strekking van deze zienswijze is juist (de luchtvaartsector in Nederland draagt bijvoorbeeld 264 miljoen euro per jaar bij aan security, 457 miljoen euro aan

havengelden, en 59 miljoen aan de luchtverkeersleiding, zie: SEO 2018). Tegelijkertijd betalen andere sectoren/modaliteiten ook voor het gebruik van infrastructuur, en geniet de luchtvaart genoemde fiscale voordelen die andere sectoren voor een groot deel niet hebben. De constatering in het plan-MER is dus niet onjuist, maar onvolledig wanneer wordt gekeken naar alle bijdragen/afdrachten vanuit de luchtvaartsector.

Uit de beschrijving van de voorkeursstrategie in het plan-MER, die aansluit bij de Luchtvaartnota blijkt overigens dat een deel van het in het plan-MER beschreven verschil zal verdwijnen door de invoering van de voorgenomen vliegbelasting (ticket-taks) met een totaalopbrengst van 200 mln. op jaarbasis.

De constatering van indiener dat bij internationaal spoorvervoer geen btw betaald hoeft te worden over het 'internationale' deel is niet geheel correct. Voor de btw is van belang waar de plaats van dienst is, omdat in dat land de btw is verschuldigd. De plaats van dienst bij het vervoer van personen is de plaats waar het vervoer feitelijk plaatsvindt. Het vervoer is daarbij belast in ieder EU-land, in de verhouding van de afgelegde afstanden. In Nederland gelden verlaagde btw-tarieven voor het vervoer van personen. Het vervoer van personen per trein, bus, taxi, binnenschip en andere gelijksoortige vervoermiddelen is in Nederland belast met het lage BTW-tarief van 9%. Het internationaal personenvervoer per zeeschip of vliegtuig is in Nederland belast met het 0%-tarief als gevolg van oude afspraken in internationale verdragen. Alleen voor Nederlandse aanbieders van spoorvervoer is het mogelijk deze btw terug te vragen via de Nederlandse btw aangifte.

13.13 Mobiliteit

Samenvatting zienswijzen

Een indiener vraagt in welke mate het vormgeven van internationale verbindingen op alternatieve wijzen (spoor, video conferencing), ondersteund door passend beleid, is meegenomen in het plan-MER.

Kabinetsreactie

Mogelijke effecten op het gebied van (alternatieve) internationale verbindingen zijn in het plan-MER meegenomen door het beoordelen van de mogelijke modal shift tussen vliegvervoer en treinvervoer (conventioneel en Hogesnelheidstrein). Hierbij is gekeken naar belangrijke afwegingscriteria tussen een reis per vliegtuig of per trein: reistijd, prijs, en in mindere mate frequentie, flexibiliteit en comfort. Op basis van deze criteria en geraadpleegde bronnen (o.a. KIM, 2018) zijn acht belangrijke bestemmingen in Europa geïdentificeerd waar de trein zou kunnen concurreren met het vliegtuig. Hiervan is Londen qua potentiële marktvraag verreweg de grootste. Bij treinreistijden van minder dan 3 uur is een 50% modal split of meer reële, maar die bestemmingen zijn in de huidige situatie zeer beperkt. Bij treinreistijden van meer dan 5 uren (circa 600 Km) is het aandeel trein ten opzichte van vliegen momenteel bijna nul. Ten behoeve van de effectbepaling in het plan-MER is de aanname dan ook dat (gegeven de geschetste referentiesituatie) substantiële modal shift van vliegen naar de trein alleen plaatsvindt bij reële investeringen in railinfrastructuur (verkorting reistijd) en grote verandering in de prijs van vliegen (bijvoorbeeld bij grote schaarste van slots op Schiphol) of treinvervoer. Een betere benutting van bestaande infrastructuur en betere aansluiting van de modaliteiten vliegen en spoor, kunnen op beperktere schaal ook tot substitutie effecten leiden.

In twee van de vier beoordeelde hoekpunten zijn beleidsmaatregelen opgenomen die zorgen voor een positief effect op de modal shift van vliegen naar internationale trein (zie paragraaf 7.8.3 Modaliteiten). In het *hoekpunt Voortbouwen* (referentie) wordt ingezet op het concurrerder maken van internationaal treinvervoer en het bevorderen van betere aansluitingen tussen trein- en vliegverbindingen. Dit zorgt naar verwachting voor een bescheiden modal shift naar de trein voor maximaal 8 bestemmingen in Europa (inclusief het qua volume belangrijke Londen). In totaal gaat het om een reizigersaantal dat overeenkomt met maximaal 3,6% van alle vluchten van/naar Schiphol. In het *hoekpunt Normeren* wordt op langere termijn (na 2030) de aanleg van een uitgebreid Europees HSL-netwerk voorzien (zowel op de zuid- als de oostas). De aanleg van een dergelijk netwerk draagt in positieve zin bij aan een meer

substantiële modal shift naar de trein: het aanbod (bestemmingen/ frequentie) van internationale treinreizen < 3 uur (met minimaal 50% modal shift) kan dan immers fors worden uitgebreid.

In de *voorkeursstrategie* (paragraaf 4.3) wordt ingezet op een integrale mobiliteitsbenadering, met inzet van alternatieven voor vliegverkeer waar dit reëel is (kortere afstanden binnen Noordwest-Europa). In een actieplan zal het Rijk bovendien samen met de luchtvaart- en spoorsector maatwerkbeleid introduceren gericht op substitutie naar de trein voor 6 Europese bestemmingen. In het plan-MER wordt aangegeven dat dit leidt tot kortere reistijden, betere aansluitingen, en makkelijker boeken van treinreizen (en daarmee modal shift naar treinvervoer).

13.14 Ruimte

Samenvatting zienswijzen

Diverse indieners hebben behoefte aan een nadere duiding van de effecten van de luchtvaart op de mogelijkheden voor de opwekking van duurzame energie

Kabinetsreactie

Vanwege de veiligheid voor de luchtvaart stelt het Rijk beperkingen aan activiteiten en het gebruik van gronden rondom luchthavens, waarmee ook de mogelijkheden voor de opwekking van duurzame energie worden beperkt. In Nederland stonden tot nu toe maar weinig hoge objecten die een obstakel konden vormen voor de luchtvaart of de apparatuur van de luchtverkeersleiding. Bovendien stonden die objecten meestal vrij geïsoleerd. Moderne windturbines worden steeds hoger waardoor er een nieuwe luchtruimgebruiker bij is gekomen. Bovendien worden de windturbines vaak in parken bij elkaar gezet. De draaiende rotorbladen kunnen de werking van radar verstoren. Deze ontwikkelingen maken dat de hoogtebeperkingen voor bouw die vanwege luchtvaart zijn vastgelegd aangepast moeten worden. Het kabinet is het met indieners eens dat er meer duidelijkheid moet komen. Nieuw beleid is in ontwikkeling. Daarom is er een interactieve viewer ontwikkeld waarmee per gebied de hoogtebeperkingen inzichtelijk worden gemaakt en wordt aangegeven met welke instantie contact kan worden opgenomen voor uitleg over de (on)mogelijkheden van nieuwe ontwikkelingen.

14 Passende beoordeling

In het plan-MER wordt bepaald of een plan of project, in dit geval de Luchtvaartnota, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden gericht op instandhouding van de meest bedreigde soorten en habitattypen. Als in het (plan-)MER niet kan worden uitgesloten dat het plan significante gevolgen heeft, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. Daarin wordt dieper ingegaan op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Net als in een (plan-)MER moet het detailniveau van de passende beoordeling passen bij het detailniveau van het plan.

14.1 Inhoud

Samenvatting zienswijzen

In reactie op de passende beoordeling wijzen diverse indieners erop dat in veel Natura 2000-gebieden de Kritische Depositiewaarde voor stikstofdepositie al bereikt of overschreden is. Meer vliegbewegingen zullen een negatief effect hebben op de stikstofdepositie en daarmee op de natuur. Ook zijn effecten op individuele natuurgebieden en natuurdoelen niet gerapporteerd. Daarbij ontbreekt de cumulatie van effecten. Ook de effecten door vogelaanvaringen ontbreken, evenals de gevolgen van de uitstoot van stikstof boven 3000 voet en de uitstoot van het grondvervoer van personen en goederen van en naar de luchthavens.

Volgens een indiener zijn wezenlijke stikstofdeposities door luchtvaartbewegingen naar Schiphol op het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck zeer aannemelijk. Deze depositie is volgens indiener in de ogen van het Adviescollege stikstofproblematiek beïnvloedbaar en te relateren aan de emissiebron, te weten het vliegverkeer. Voor de luchtvaartsector heeft het Adviescollege in januari 2020 een aanvullend advies voor de lange termijn uitgebracht. Daarbij merkt het Adviescollege op dat de uitgangspunten voor de stikstof-emissies, zoals geformuleerd in het eindadvies, ook gelden voor de luchtvaart (generieke emissiereductie en beoordeling als piekbelaster voor nabijgelegen natuurgebieden, maar geen beoordeling op marginale effecten op honderden kilometers afstand). Ook in dit advies wordt aldus specifieke aandacht gevraagd voor natuurgebieden in de nabijheid van luchthavens als Schiphol. De indiener vraagt in hoeverre er sprake kan zijn van een passende beoordeling, wanneer de concrete effecten van de voorkeursstrategie niet zijn bepaald.

Een andere indiener vindt dat de passende beoordeling niet voldoet omdat de effecten van opening van Lelystad Airport niet zijn meegenomen.

Een indiener geeft aan dat in tabel 4.1 onterecht De Veluwe ontbreekt.

Kabinetsreactie

In het plan-MER staat dat er geen gunstige staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden is en er een negatieve trend is in de populatieomvang van habitatrictlijn- en vogelsoorten. De luchtvaart draagt hieraan bij, maar deze bijdrage wordt voor diverse aspecten gerelativeerd op basis van wetenschappelijke inzichten. Op het strategische niveau van de Luchtvaartnota zijn stikstofdepositie en verstoring door geluid de belangrijkste 'drukfactoren'. In lijn met de zienswijze staat in het plan-MER dat de bijdrage van luchtvaart relevant kan zijn, ondanks de relatief beperkte bijdrage, zelfs voor natuurgebieden op grotere afstand. Dit komt door de ongunstige staat van instandhouding van veel gebieden. Zowel het plan-MER als de passende beoordeling zijn kwalitatief en daarmee indicatief, aansluitend op het strategische karakter van de Luchtvaartnota. Op dat abstractieniveau kunnen geen kwantitatieve doorrekeningen voor specifieke natuurgebieden gedaan worden. Daarom ook is de eindconclusie van de passende beoordeling dat significant negatieve effecten zijn uit te sluiten *op voorwaarde dat de maatregelen die moeten leiden tot vermindering van de geluidbelasting en stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden aantoonbaar effectief zijn*. In vervolgbesluiten op de Luchtvaartnota, zoals in luchthavenbesluiten en bij aanleg van infrastructuur, moeten de mogelijke natuureffecten van de voorgenomen activiteiten in een voortoets en/of passende beoordeling worden getoetst aan de geboden en verboden in de Wet natuurbescherming.

Het besluit over opening van Lelystad Airport voor handelsverkeer is niet in de Luchtvaartnota genomen en is daarom ook niet op effecten beoordeeld in het plan-MER en de passende beoordeling van de Luchtvaartnota. Vanzelfsprekend wordt als onderdeel van de besluitvormingsprocedure over Lelystad Airport ook invulling gegeven aan de vereisten op grond van de Wet natuurbescherming.

In de betreffende tabel zijn de Natura 2000-gebieden op een rij gezet die op 'beperkte' afstand van de luchthavens zijn gelegen. Daarbij is een grens aangehouden van circa 20 km. De grens van Natura 2000-gebied Veluwe (nabij Harderwijk) ligt op circa 17 km van luchthaven Lelystad. De Veluwe had derhalve in de tabel moeten worden vermeld. Het ontbreken van De Veluwe in de tabel heeft echter geen effect op de (kwalitatieve) beoordeling van de voorkeursstrategie.

Vogelaanvaringen vormen, naast verstoring, geen onderscheidend criterium waarmee effecten van de Voorkeursstrategie kunnen worden vergeleken met effecten in de huidige situatie. Voor een deel van de luchthavens geldt dat de kans op vogelaanvaringen gering is vanwege de afwezigheid van kritische concentraties vogels in de nabijheid. Andere luchthavens, die wel te maken hebben met verhoogde risico's op vogelaanvaringen, spannen zich maximaal in om de vogels uit de gevarezone te houden. Aangezien dit in de toekomst bij de Voorkeursstrategie niet anders zal zijn dan in de huidige situatie zijn effecten door vogelaanvaringen niet separaat beoordeeld.

Vliegtuigmotoren zorgen behalve voor stikstofuitstoot onder de 3000 voet (stationair draaien, taxiën, opstijgen en landen) inderdaad ook voor stikstofuitstoot boven de 3000 voet. Voor de emissies onder de 3000 voet zijn de deposities in de omgeving te berekenen. Maar zodra vliegtuigen boven de grens van 3000 voet vliegen is deze ruimtelijke relatie tussen emissies en deposities niet meer te leggen. Een deel van de NO_x boven de 3000 voet is afkomstig van de vliegtuigen die opstijgen van of landen op Nederlandse luchthavens, een ander deel is afkomstig van vliegtuigen van buitenlandse luchthavens en van andere (buitenlandse) bronnen. Hoeveel uitstoot er plaatsvindt boven de 3000 voet en welk deel daarvan is toe te schrijven aan vliegtuigen van Nederlandse luchthavens is niet helder in beeld. Wel is geraamd dat de stikstofdepositie op Nederlands grondgebied als gevolg van alle emissies boven de 3000 voet in het totaal 8 tot 15 mol N/ha/jaar bedraagt. Deze depositie is egaal verdeeld over Nederland en draagt dus overal in gelijke mate bij aan de stikstofdepositie (Advies Luchtvaartsector). Het gevolg is dat de effecten van 'Nederlandse luchtvaart boven de 3000 voet' met de huidige kennis nog niet in beeld kunnen worden gebracht.

Of, en zo ja, in welke mate de uitstoot van grondvervoer van personen en goederen van en naar luchthavens in de voorkeursstrategie wezenlijk anders zijn dan in de huidige situatie hangt niet alleen samen met de (verandering van) omvang van grondvervoer, maar ook met de mate waarin dit met



emissiearme en -loze vervoermiddelen zal plaatsvinden. Een kwantitatieve beoordeling van de effecten van gewijzigd grondvervoer is daarom in de passende beoordeling niet mogelijk.

Vanwege het strategische karakter van de Luchtvaartnota is een kwantitatieve beoordeling van de effecten van de Voorkeursstrategie in de passende beoordeling niet mogelijk. Eventuele cumulatie van effecten van andere ontwikkelingen is daarom niet mogelijk. Bij vervolgbesluiten, zoals luchthavenbesluiten is een passende beoordeling met beoordeling van cumulatieve effecten wel te maken.

14.2 Proces/procedure

Samenvatting zienswijzen

Net als in het plan-MER hadden ook in de passende beoordeling meerdere scenario's beoordeeld moeten worden.

Kabinetsreactie

Een passende beoordeling heeft een ander doel en proces dan een (plan-)m.e.r. Een m.e.r. is erop gericht om milieueffectinformatie te leveren die meegewogen kan worden bij het besluit. Hiervoor worden verschillende alternatieven naast elkaar gezet, waardoor verschillende milieueffecten inzichtelijk worden. Een passende beoordeling is een vereiste op grond van de Wet natuurbescherming, waarmee aangetoond moet worden of en hoe significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten kunnen worden kunnen worden bij een voorgenomen besluit.

15 Buitenlandse zienswijzen

Vanuit het buitenland zijn zienswijzen binnengekomen van het districtsbestuur Münster (Duitsland), de Vlaamse overheid, en enkele gemeenten uit de Vlaamse provincie Limburg.

Enkele indieners geven aan geen inhoudelijke opmerkingen te hebben op de Ontwerp-Luchtvaartnota.

Indieners uit Vlaanderen vragen om in de toekomst, bij het vaststellen van de concrete Luchthavenbesluiten van de individuele luchthavens gelegen in de nabijheid van de grens met Vlaanderen, in het bijzonder de luchthavens van Maastricht en Eindhoven, geïnformeerd te worden over de vaststellingsprocedures en de mogelijkheden tot inspraak vanuit het Vlaamse Gewest.

Een indiener vraagt om in de toekomst betrokken te worden als er sprake is van grensoverschrijdende effecten op het gebied van luchtverontreiniging, natuurbehoud en ruimtelijke ordeningsvraagstukken.

Een indiener onderschrijft het belang om voldoende meetpunten te installeren voor het verminderen van de geluidshinder, en geeft aan bereid te zijn tot overleg over het meten van geluid en het installeren van meetpunten aan de Belgische kant van de grens.

Een indiener onderschrijft het belang van volledige rusttijd tijdens de nacht (van 23.00 - 07.00 uur).

Een indiener geeft aan dat de huidige aanvliegeroutes voor de luchthaven Maastricht dienen te blijven zoals ze nu zijn.

Kabinetsreactie

De specifieke inhoudelijke punten over nachtvluchten, voldoende meetpunten en aanvliegroutes zijn meegenomen in de beantwoording in de eerdere hoofdstukken, naar deze antwoorden wordt in de beantwoordingsbrief aan indieners verwezen.

Over activiteiten met grensoverschrijdende effecten zijn in de EU regels vastgelegd, waar Nederland zich aan verbonden heeft. Dit zijn onder andere regels over het informeren en/of betrekken van buurlanden (gemeenten/ provincies/gewesten) bij procedures en de mogelijkheden tot inspraak. Deze regels gelden ook voor luchthavenbesluiten, als daar grensoverschrijdende gevolgen van te verwachten zijn.

Op 25 februari 1991 is in Espoo (Finland) het VN-verdrag over grensoverschrijdende milieueffectrapportage tot stand gekomen. Het verdrag is op 10 september 1997 in werking getreden. Ook de Europese Unie heeft het verdrag van Espoo ondertekend en in een richtlijn verwerkt. Kern van het Espoo verdrag is dat, in het geval van mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen, het publiek en autoriteiten in het buurland op dezelfde wijze en tijd worden betrokken bij de m.e.r.-procedure als de autoriteiten en het publiek in Nederland. In de Wet milieubeheer [1] is zowel het verdrag van Espoo als het betreffende artikel van de Europese richtlijn geïmplementeerd.

Daarnaast zijn er specifieke bilaterale uitvoeringsafspraken tussen Nederland en de buurlanden België en Duitsland. De afspraken die met België (Vlaanderen) en Duitsland zijn gemaakt zijn werkafspraken. Het volgen van deze werkafspraken zorgt ervoor dat aan de juridisch bindende verplichtingen (Nederlandse wet inclusief Espoo verdrag) wordt voldaan.

Bij de betreffende luchthavenbesluiten wordt te zijner tijd bezien in hoeverre indieners woonachtig in het buitenland hierbij betrokken kunnen worden.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht indieners

Indienersgroep	Naam (van bedrijf of organisatie)
Decentrale overheid	Bestuurlijke Regie Schiphol
	Bezirksregierung Munster
	Bodegraven-Reeuwijk
	Gemeente Aalsmeer
	Gemeente Alkmaar
	Gemeente Apeldoorn
	Gemeente Beekdaelen
	Gemeente Bergen
	Gemeente Beverwijk
	Gemeente Bloemendaal
	Gemeente Bodegraven Reeuwijk
	Gemeente Castricum
	Gemeente De Ronde Venen
	Gemeente Den Haag
	Gemeente Den Helder
	Gemeente Dronten
	Gemeente Eindhoven
	Gemeente Epe
	Gemeente Gouda
	Gemeente Groningen
	Gemeente Haarlemmermeer
	Gemeente Hattem, mede namens de gemeenten Heerde, Oldebroek en Elburg
	Gemeente Heiloo
	Gemeente Helmond
	Gemeente Kaag en Braassem
	Gemeente Lansingerland
	Gemeente Lelystad
	Gemeente Lisse
	Gemeente Meerssen
	Gemeente Nieuwkoop
	Gemeente Oostzaan
	Gemeente Ouder-Amstel
	Gemeente Riemst
Gemeente Rotterdam	
Gemeente Schiedam	
Gemeente Teylingen	

Indienersgroep	Naam (van bedrijf of organisatie)
	Gemeente Tynaarlo
	Gemeente Uitgeest
	Gemeente Uithoorn
	Gemeente Utrecht
	Gemeente Velsen
	Gemeente Zaanstad
	Gemeente Zeewolde
	Het waterschapshuis
	Provincie Drenthe
	Provincie Flevoland
	Provincie Fryslân
	Provincie Gelderland
	Provincie Groningen
	Provincie Limburg
	Provincie Noord-Holland
	Provincie Noord-Brabant
	Provincie Overijssel
	Provincie Utrecht
	Provincie Zeeland
	Provincie Zuid-Holland
	Stadsbestuur Dilsen-Stokkem
	Vlaamse Overheid
	Omgevingsdienst IJmond
	PFO Schiphol regio HaarlemIJmondAlkmaar
Maatschappelijke- en bewonersorganisaties	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen Alliantie tegen uitbreiding MAA evofenedex Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) GGD GHOR Nederland KNWV AOPA NACA Leefbaar Tynaarlo Milieugroep Schinnen-Spaubeek NAG, brancheorganisatie van de luchtvaartindustrie Natuur & Milieu Natuur en Milieufederatie Flevoland Netherlands Association of Commercial Aviation Stichting Aalsmeer Westeinder Promotie Aalsmeer Stichting de Bovenlanden Aalsmeer Stichting De Rechte Tafel Stichting Delta Floating Airport Stichting Donatiefonds Boze Moeders Stichting DroneHub Groningen Airport Eelde Stichting Freedom of Mobility Stichting Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL)

Indienersgroep**Naam (van bedrijf of organisatie)**

Stichting Minder Hinder Boven Westfriesland
Stichting Natuurlijk Geuldal
Stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport
Stichting Verontruste Artsen
VNC Vereniging Nederlands Cabinepersoneel
VNO-NCW West
Werkgroep Red Gelderland
ABReL
Beraad Vlieg hinder Moet Minder (BVM2)
Bewoners Omgevingsraad Schiphol (ORS)
Bewonersvertegenwoordigers RTHA
Gemeentebelangen Heiloo
Kies College Cluster Aalsmeerbaan (KCCA)
Klankbordgroep Schiphol/A1 (A6) Gooise Meren
Koepel van Amsterdamse Schipholgroepen
Kontakt Milieubeheer Zaanstreek en Wergroep Saense
Onderwonenden Schiphol
Ielygate klarenbeek
lid CRO
luchtwachters Holland Rijnland
MAA bewoners CRO
Platform Uithoorn Schiphol Hinderbeperking PUSH
Platform Vlieg hinder Kennemerland
SATL
Stichting CDO
Stichting Dorpsraad Rijsenhout
Stichting Dorpsraad Wintelre
Stichting Milieu front Eijsden
Stichting OZV
Stichting Red de Veluwe
Stichting Wijkraad Stommeer ZO in aalsmeer
Vereniging Amsteloever
Vereniging Belangenbehartiging Omwonenden Welschap
Vereniging Bewoners tegen Vliegtuigoverlast Rotterdam Airport BTV
Vereniging Dorpsbelangen Egmond-Binnen
Vereniging Dorpsraad Badhoevedorp
Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde en IVN Eelde -Paterswolde
Vrienden van het Bredius
Werkgroep Toekomst Luchtvaart
Werkgroepen Geluidshinder Kaag en Braassem Noord
Gemeenteraadsfractie GroenLinks Heemstede
GroenLinks Apeldoorn
GroenLinks Haarlemmermeer
PSP'92 (Pacifistisch-Socialistische Partij '92)
Commissie Regionaal Overleg RTHA

Indienersgroep	Naam (van bedrijf of organisatie)
	Limburgse Werkgevers Vereniging (VNO-NCW Limburg) VNO-NCW Brabant Zeeland Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) Stichting SWAB
Bedrijven en brancheorganisaties	AD Cuenta DoctorandusB Ontwerpburo RELIËF Nederlandse Vereniging van Luchthavens Air Cargo Netherlands (ACN) BARIN Airflo B.V. Corendon Dutch Airlines DeDurfplaats Den Helder Airport easyJet Eindhoven Airport Fokker Technologies Holding B.V. Fruitbedrijf Pijls Groningen Airport Eelde NV Jachthaven De Oude Werf BV KLM N.V. Maastricht Logistics Services (MLS) BV ProRail Rotterdam The Hague Airport Royal Schiphol Group SADC Transavia TUI Nederland N.V. en TUI Airlines Nederland B.V. Stichting Lucht- en Ruimtevaart Nederland TLN en FENEX VNO-NCW - MKB-Nederland

Bijlage 2: Afkortingen- en Begrippenlijst

ADC-procedure/toets	<i>Alternatieven, Dwingende, Compensatie procedure/toets</i> Hierbij moet een initiatiefnemer aantonen dat er voor een plan of project geen voor de natuur minder schadelijke Alternatieven zijn, dat er Dwingende reden van groot openbaar belang zijn en hoe Compensatie voor schade aan de natuur geregeld wordt.
AHEV	<i>Actieprogramma voor Hybride Elektrisch Vliegen</i> Dit programma is het resultaat van een gezamenlijk en intensieve samenwerking van overheid, bedrijfsleven en kennis- en onderwijsinstellingen om de ambities voor het handelsverkeer, de general aviation (GA) en de grondgebonden operaties op luchthavens te realiseren met het oog op de ultieme stip op de horizon: 'emissieloze luchtvaart' in 2070.
ALARA	<i>As Low As Reasonable Achievable</i> Het ALARA-principe houdt in dat geluidsbelasting voor mensen, dieren, planten en goederen zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt beperkt.
ARTIP	<i>Routenavigatiepunt dat gebruikt wordt door naderend vliegverkeer richting Schiphol Airport.</i>
ATM	<i>Air Traffic Management</i> Luchtverkeersbeheer bevat alle middelen die vliegtuigen helpen om te vertrekken van een luchthaven, doorvoer door het luchtruim en te landen op een luchthaven, inclusief luchtverkeersdiensten, luchtruimbeheer en luchtverkeersstroom/capaciteitsbeheer.
AWACS	<i>Airborne Warning And Control System</i> Een radarvliegtuig dat door de NAVO gebruikt wordt.
Bellycapaciteit	<i>Vrachtruimte in passagiersvliegtuigen.</i>
Bijmengverplichting	<i>Verplichting om vanaf 2023 fossiele kerosine bij te mengen met biokerosine en synthetische kerosine.</i>
Biokerosine	<i>Duurzame brandstof gemaakt van afval uit de voedselindustrie, landbouw en bosbouw.</i>
BVLOS	<i>Beyond Visual Line of Sight</i> Het vliegen met een onbemand vliegtuig of drone waarbij de piloot het toestel of de drone niet meer in het directe zichtveld heeft. De piloot maakt enkel nog gebruik van de camera beelden of radarscherm op het besturingselement.
(min) BZK	<i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i>
CCD	<i>Continuous Climb Departure</i> Maakt het mogelijk om startend verkeer een flexibel en optimaal routepad te laten vliegen dat economische en milieu voordelen heeft, zoals minder brandstofverbruik, emissies, geluid en brandstofkosten zonder dat het effect heeft op de veiligheid van de vliegoperatie.
CDA	<i>Continuous Descent Approach</i> Een landingstechniek waarbij vliegtuigen al op grotere hoogte met een geleidelijke daling beginnen.
CDO	<i>Continuous Descent Operations</i> Maakt het mogelijk naderend verkeer een flexibel en optimaal routepad te laten vliegen dat economische en milieu voordelen heeft, zoals minder brandstofverbruik, emissies, geluid en brandstofkosten zonder dat het effect heeft op de veiligheid van de vliegoperatie.

Clean Sky	<i>Europees onderzoeksprogramma gericht op technologie voor vermindering CO₂ en geluidsniveaus.</i>
Commissie m.e.r.	<i>Commissie voor de milieueffectrapportage</i> Is een Nederlandse adviesraad. Ze adviseert over de inhoud en kwaliteit van milieueffectrapporten. De Commissie is een volgens de Wet milieubeheer zelfstandige stichting, die een deskundig en onafhankelijk advies uitbrengt.
CORSIA	<i>Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation</i> Internationaal programma van ICAO om de CO ₂ -emissies van de internationale luchtvaart te reduceren.
CRO	<i>Commissie Regionaal Overleg</i> Elke luchthaven binnen Nederland heeft een commissie overleg waar de belangrijkste zaken die bij de luchthaven en binnen de regio spelen worden besproken.
CTR	<i>Controlled Traffic Region (ook wel Control Zone)</i> Dit gebied is gedefinieerd voor elke luchthaven waar luchtverkeersleiding aanwezig is.
dB (A)	<i>Decibel (A)</i> De dB(A) is de eenheid waarin de sterkte van het geluid in verreweg de meeste gevallen wordt weergegeven. De dB(A) is afgeleid van de gewone decibel, maar corrigeert de geluidssterktes voor de gevoeligheid van het (menselijk) oor.
EA	<i>Eindhoven Airport</i> Ligt aan de westkant van Eindhoven, tussen Best en Veldhoven. Van oorsprong is het een burgerluchthaven die na de Tweede Wereldoorlog militair is geworden. Nu in gebruik als militaire luchthaven met burgermedegebruik.
EASA-verordening	<i>European Aviation Safety Agency – Europees Agentschap voor veiligheid van de luchtvaart</i> EASA is belast met de bevordering van gemeenschappelijke normen voor veiligheid en milieubescherming in de burgerluchtvaart. De EASA-verordening betreft regelgeving van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart.
EU ETS	<i>European Emissions Trading System – Europees handel systeem</i> Is een hoeksteen van de Europese beleidsvoering om klimaatverandering tegen te gaan en wordt gebruikt als belangrijkste tool voor het kosteffectief reduceren van de uitstoot van broeikasgassen.
Eurocontrol	<i>European Organization for the Safety of Air Navigation</i> Een internationale organisatie die instaat voor de centrale coördinatie van de luchtverkeersleiding in Europa.
(Min) EZK	<i>Ministerie van Economische zaken en Klimaat</i>
F-35	<i>Nieuw jachtvliegtuig die op den duur alle F-16's van de Koninklijke Luchtmacht vervangen. De toestellen worden vaak nog Joint Strike Fighter genoemd, of JSF. De officiële naam is F-35 Lightning II.</i>
FAB's	<i>Functional Airspace Block Europe Central</i> Gezamenlijke luchtruim van de 6 FABEC landen. Dit zijn België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.
Flightradar	<i>Applicatie waarmee vliegtuigbewegingen kunnen worden gemonitord.</i>
Follow the Money	<i>Follow the Money (FTM)</i> Is een Nederlandse onafhankelijke nieuwswebsite voor financieel-economische onderzoeksjournalistiek van een 20-tal freelance journalisten en een aantal losse columnisten.
FUA	<i>Flexible Use of Airspace</i> Het concept dat bestaat uit het flexibel gebruik van het luchtruim.
GA	<i>General Aviation</i> De algemene luchtvaart is de burgerluchtvaart met uitzondering van groot commercieel lijn- en charterverkeer. De vluchten moeten voldoen aan de zichtvlieg- en instrumentvliegvoorschriften. De algemene luchtvaart bestaat grotendeels uit lichte, zaken- en sportvliegtuigen en helikopters.

GAE	<i>Groningen Airport Eelde</i> Vliegveld ook bekend als vliegveld Eelde of luchthaven Eelde, is een luchthaven voor de burgerluchtvaart, gelegen nabij het dorp Eelde in de gemeente Tynaarlo in het noorden van de provincie Drenthe.
GGD	<i>Gemeentelijke Gezondheidsdienst</i> Is de dienst waarover elke gemeente in Nederland volgens de wet dient te beschikken om een aantal taken op het gebied van de publieke volksgezondheid uit te voeren.
GKN-Fokker	<i>Fusie van Fokker Technologies en GKN Aerospace in 2015 dat wereldwijd onderdelen voor vliegtuigen produceert.</i>
Grondvervoer	<i>Transport van personen en goederen dat van en naar de luchthaven reist buiten het luchthaventerrein.</i>
Hubfunctie	De functie van een luchthaven waar men overstapt op andere vluchten, zo mogelijk van dezelfde maatschappij. De hub maakt deel uit van het zogeheten hub and spokes- vervoersconcept, dat bedoeld is om de gemiddelde bezettingsgraad van de toestellen te verbeteren. Hierbij brengen kleinere vliegtuigen (feeders) passagiers naar een hub. Vervolgens vliegen de passagiers eventueel met grote toestellen naar een andere hub, waarna ze met kleinere vliegtuigen naar hun uiteindelijke bestemming worden gebracht.
ICAO-certificatie	<i>International Civil Aviation Organization – Internationale Burgerluchtvaartorganisatie</i> Certificatie proces voor luchthavens waarbij aan een set principes en standaarden moet worden voldaan ter verbetering van het luchtverkeer.
ICAO Montreal protocol	<i>Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air</i> De Montreal Convention is een multilateraal verdrag aangenomen door alle ICAO member states in 1999.
(min) IenW	<i>Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat</i>
ILT	<i>De Inspectie Leefomgeving en Transport</i> Een agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport.
ILUC	<i>Indirect Land Use Change</i> Indirecte veranderingen in het landgebruik als gevolg van het gebruik van biobrandstoffen in de Europese Unie.
IMPACT	<i>Integrated aircraft noise and emissions modelling platform</i> Een web applicatie dat het mogelijk maakt om consistent trade-off analyses te maken tussen brandstofverbruik en emissies.
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change – Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering</i> Is een organisatie van de Verenigde Naties om risico's van klimaatverandering te evalueren.
ISMS Schiphol	<i>Integraal Safety Management Systeem Schiphol</i> Een platform waarin alle actoren op Schiphol in vertegenwoordigd zijn en waarmee de integrale veiligheid van Schiphol kan verbeteren..
KiM	<i>Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid</i> Levert kennis voor het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).
KMar	<i>Koninklijke Marechaussee</i> Is een Nederlands krijgsmachtdeel naast de Koninklijke Landmacht (KL), Koninklijke Luchtmacht (KLu) en de Koninklijke Marine (KM). De Koninklijke Marechaussee is een gendarmerie, een militaire dienst die politietaken en grens taken uitvoert.
Kritische depositiewaarde	De kritische depositiewaarde (KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.
LA	<i>Lelystad Airport</i> Luchthaven voor de burgerluchtvaart, gelegen in de provincie Flevoland nabij Lelystad.

L_{den}/L_{night}	L _{den} staat voor Level day-evening-night. L _{den} is een maat om de jaargemiddelde geluidbelasting als gevolg van vliegverkeer te bepalen. L _{night} is een maat om de jaargemiddelde geluidbelasting voor de nachtperiode (periode van 23:00 – 07:00 uur) als gevolg van vliegverkeer te bepalen.
LIB	<i>Luchthavenindelingbesluit</i> In dit besluit is opgenomen welk gebied bestemd is voor gebruik als luchthaven en voor welk gebied(en) daaromheen beperkingen gelden ten behoeve van de veiligheid en geluidsbelasting
Life cycle cost	Life cycle costing is een methodiek voor het in kaart brengen van de financiële kosten van een product of dienst die investeringskosten, beheers- en onderhoudskosten en 'sloopkosten' onderling vergelijkbaar maakt.
L_{max} en Piekgeluid	L _{max} is een Europese maat om de maximale geluidsbelasting door omgevingslawaai uit te drukken. Hierbij wordt het maximale geluid ook wel 'piekgeluid' genoemd.
Low-cost maatschappijen	Low-cost maatschappijen, in de volksmond ook wel prijsvechters genoemd, hebben een zeer efficiënt bedrijfsmodel en bieden goedkope vliegtickets aan.
LRN	<i>Lucht- en Ruimtevaart Nederland</i> Een stichting, ontstaan door een krachtenbundeling van de belangrijkste partijen en organisaties uit de Nederlandse lucht- en ruimtevaart sector.
LVB-1	<i>Luchthavenverkeerbesluit- 1 Schiphol</i> Onderdeel van Wet luchtvaart dat het gebruik van Amsterdam Airport Schiphol bepaalt.
LVN	<i>Luchtvaartnota 2020-2050</i> In de Luchtvaartnota 2020-2050 staan de randvoorwaarden voor de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. In het plan-MER zijn de effecten onderzocht.
LVNL	<i>Luchtverkeersleiding Nederland</i> Is de instantie die zich bezighoudt met de luchtverkeersleiding in het Nederlandse civiele luchtruim en op de Nederlandse civiele luchthavens.
MAA	<i>Maastricht Aachen Airport</i> Is een van de grotere vliegvelden van Nederland, met ruim 16.500 vliegbewegingen per jaar. De luchthaven is gelegen in de Limburgse gemeente Beek langs de A2 en bevindt zich acht kilometer ten noorden van Maastricht.
m.e.r.	<i>Milieueffectrapportage (de procedure)</i> Behelst de procedure voor het in beeld brengen van de milieugevolgen van een besluit voordat het besluit wordt genomen.
MER	<i>Milieueffectrapport (het rapport)</i> Behelst het in beeld brengen van de milieugevolgen van een (overheids-)besluit voordat het besluit wordt genomen. De onderzoeksresultaten worden gepubliceerd in het milieueffectrapport (MER).
MIRT-studie ZWASH	<i>Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport studie Zuidwestkant Amsterdam-Schiphol-Hoofddorp</i> Onderzoek naar de Zuidwestkant Amsterdam-Schiphol-Hoofddorp. Dit betreft een gebiedsgericht MIRT-bereikbaarheidsonderzoek binnen het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid.
MIT-regeling	<i>MKB Innovatieregeling Topsectoren</i> Mkb'ers met een plan voor een innovatief product, proces of dienst kunnen subsidie aanvragen binnen de MKB Innovatiestimuleringsregeling Regio en Topsectoren (MIT). Met de MIT-regeling wil de overheid innovatie bij het mkb stimuleren, van innovaties op het gebied van markt en ketens tot aan technologische innovaties.
MKBA	<i>Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse</i> Is een kosten-batenanalyse waarbij de kosten en baten voor een gehele maatschappij worden beschouwd.
MRO	<i>Maintenance, Repair and Overhaul</i> Bedrijven in het ontwikkelen en vervaardigen van vliegtuigen en complexe vliegtuigsystemen en het vliegtuigonderhoud, en demontage van vliegtuigen

Natura-2000 gebieden	Europees netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit.
NDC	<i>New Distribution Capability</i> Een reis industrie programma gelanceerd door IATA dat het mogelijk gaat maken voor luchtvaartmaatschappijen om alle luchtvaarttarieven en toebehoren beter en sneller te distribueren via de diverse kanalen..
NL-Doc29 berekeningen	Geluidberekeningen conform de methode zoals vastgelegd in de implementatie van ECAC Doc.29 voor Schiphol.
NLR	<i>Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum</i> Is het centrale instituut voor luchtvaart- en ruimtevaartonderzoek in Nederland. Sinds 1937 is het NLR een zelfstandige stichting zonder winstoogmerk, die technologische ondersteuning verschaft aan de lucht- en ruimtevaartsector.
NNHS	<i>Nieuwe Normen en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS)</i> Op 8 oktober 2013 heeft dhr. Alders het advies van de Alderstafel Schiphol over een Nieuw Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) voor de luchthaven Schiphol aangeboden aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu stelt zich ten doel het nieuwe stelsel voor strikt preferentieel vliegen alsook de afspraken over de ontwikkeling van Schiphol in wet- en regelgeving te verankeren.
NRD	<i>Notitie Reikwijdte en Detailniveau</i> Een notitie die voorafgaande aan het MER proces, het waarom van het plan en project omvat, onderzochte alternatieven en milieuaspecten.
NvA	<i>Nota van Antwoord</i> In de nota worden alle antwoorden gegeven op zienswijzen die zijn ingediend op het desbetreffende onderwerp.
NVL	<i>Nederlandse Vereniging van Luchthavens</i> Branche organisatie van de Nederlandse General Aviation vliegvelden, de regionale luchthavens en Schiphol die door bundeling van expertise de gesprekspartner voor de overheid en andere relevante partijen is op het gebied van alle technisch / operationele en beleidsvragen m.b.t. de Nederlandse burgerluchthavens.
OD-markt	<i>Origin Destination markt</i> Luchtverkeer dat zich niet focust op het vervoeren van transfer passagiers, maar op passagiers vervoer van locatie naar locatie.
OFL (-commissie)	<i>Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (-commissie)</i> Bereidt, onder voorzitterschap van OFL-voorzitter Job Cohen, een advies voor aan de minister over governance en participatie van de luchtvaart in Nederland.
Omgevingsfonds	Met het Omgevingsfonds kan geïnvesteerd worden in de kwaliteit van de leefomgeving van luchthavens
ORS	<i>Omgevingsraad Schiphol</i> Draagt bij aan de ontwikkeling van Schiphol en omgeving door discussies en adviesvraagstukken te faciliteren tussen overheden, bewoners, luchtvaart- en brancheorganisaties. Daarnaast verstrekt de ORS aan de partijen informatie over onder andere vliegtuiggeluid, ontwikkelingen in het vliegverkeer en operationele omstandigheden. De omgevingsraad volgde in 2015 de Alderstafel Schiphol en de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol op. Sindsdien biedt de ORS een platform voor alle luchtvaart gerelateerde vraagstukken, belangen en partijen in de regio.
OVV	<i>Onderzoeksraad voor Veiligheid</i> Is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in Nederland dat na rampen, grote ongevallen of andersoortige incidenten onderzoek kan doen naar de oorzaken en gevolgen van het betreffende incident.
OZB	<i>Onroerende Zaak Belasting</i> Wordt in rekening gebracht door gemeentes aan eigenaren en gebruikers van (bedrijfs) onroerende zaken zoals bedrijfspanden, winkelpanden en kantoorpanden. De onroerende zaakbelasting bestaat bij bedrijfshuisvesting uit eigenarenbelasting en gebruikersbelasting.
Parallele Kaagbaan	Mogelijk toekomstige start- en landingsbaan op Schiphol die parallel komt te liggen aan de huidige Kaagbaan.

Plan-MER	<i>Milieueffectrapport voor plannen</i> Behelst het in beeld brengen van de milieugevolgen van een (overheids-)besluit voordat het besluit wordt genomen. Het plan-MER definieert het plan om onderzoeksresultaten te genereren om tot een milieueffectrapport (MER) te komen.
PRM (werkzaamheden)	<i>Persons with reduced mobility</i> Dit zijn werkzaamheden voor personen met een functiebeperking of beperkte mobiliteit die van luchtvaart gebruik maken en extra hulp nodig hebben in het proces.
PSP'92	<i>Pacifistisch-Socialistische Partij '92</i> Is een Nederlandse politieke partij. PSP'92 werd opgericht op 3 oktober 1992 te Amsterdam, als voortzetting van de PSP, door PSP-leden die tegenstander waren van een fusie met EVP, CPN en PPR tot GroenLinks.
Randen van de nacht	Tijdsblokken grenzend aan de nachtperiode (ook wel de vroege ochtend of late avond genoemd) (23 tot 24 uur of 06-07 uur)
RBML	<i>Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens</i> Nederlandse regelgeving waarin alle aspecten zijn vastgelegd waaraan regionale burgerluchthavens en militaire luchthavens aan moeten voldoen.
RED II Annex IX A en B	<i>Renewable Energy – recast to 2030</i> In RED II, the overall EU target for Renewable Energy Sources consumption by 2030 has been raised to 32%. Within the 14% transport sub-target, there is a dedicated target for advanced biofuels produced from feedstocks listed in Part A of Annex IX. The contribution of advanced biofuels and biogas produced from the feedstock listed in Part A of Annex IX as a share of final consumption of energy in the transport sector shall be at least 0,2 % in 2022, at least 1 % in 2025 and at least 3,5 % in 2030.
RIVM	<i>Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu</i> Is een kennis- en onderzoeksinstituut in Nederland, gericht op de bevordering van de volksgezondheid en een gezond en veilig leefmilieu. De kerntaken van het RIVM, die zowel in nationale als internationale context worden uitgevoerd, dienen als ondersteuning van het beleid van de Nederlandse overheid.
RTHA	<i>Rotterdam The Hague Airport</i> Voorheen Rotterdam Airport en bij de aanleg in 1956 Vliegveld Zestienhoven genoemd, is sinds eind 2006 na Eindhoven Airport het tweede regionale vliegveld van Nederland, gemeten naar het aantal reizigers. Het vliegveld ligt in de Zestienhovensepolder, net ten noorden van Rotterdam.
SA	<i>Schiphol Airport</i> Is de grootste Nederlandse luchthaven en een belangrijke transferluchthaven in Europa. De naam "Schiphol" wordt ook gebruikt als plaatsnaam, evenals Schiphol-Oost en Schiphol-Rijk.
Schiphol Local Rule II	Document dat de lokale richtlijnen voor het toekennen van slots voor de luchthaven Schiphol definieert.
Schone Lucht Akkoord	Akkoord bevat een pakket aan maatregelen om de lucht in Nederland schoner en gezonder te maken.
Single European Sky	Project van de Europese Commissie om tot een gemeenschappelijke Europese luchtverkeersleiding en een efficiënt luchtruim te komen en zo de huidige versnippering van de verantwoordelijkheden voor het Europese luchtruim op te heffen.
SkyNRG	Bedrijf dat in samenwerking met KLM en andere partijen bio brandstoffen produceert.
Synthetische kerosine	Een duurzame brandstof die in een chemisch proces geproduceerd wordt
TMA	<i>Terminal Control Area</i> Een begrip dat wordt gebruikt in de luchtvaarnavigatie en de luchtverkeersleiding, en het luchtruim in de omgeving van een luchthaven aangeeft
TNO	<i>Toegepast-natuurwetenschappelijk Onderzoek</i> Onafhankelijke Nederlandse onderzoeksorganisatie.
TO2-subsidieregeling	<i>Subsidieregeling voor instituten voor toegepast onderzoek</i>

Ultrafijnstof	Ultrafijnstof zijn de deeltjes in de lucht die kleiner zijn dan 0,1 micrometer. Ieder deeltje is 10.000 keer kleiner dan een millimeter en niet met het oog te zien.
Unruly passengers	Een passagier die zich niet aan de gedragsregels houdt op een luchthaven of aan boord van een vliegtuig of de instructies van de luchthavenmedewerkers of vliegtuigpersoneel niet opvolgt en hiermee de orde verstoort op een luchthaven of aan boord van een vliegtuig.
V, U, L, W-vormige scenario	Verschillende herstelscenario's omtrent COVID19 pandemie.
VN	<i>Verenigde Naties</i> Vormen een internationale organisatie die in 1945 werd opgericht door 51 landen. De VN wordt beschouwd als de opvolger van de Volkenbond.
VNV	<i>Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers</i> Is de vakbond van Nederlandse burgerluchtvaartpiloten.
WHO-advies/richtlijn	<i>World Health Organization-advies/richtlijn</i> Het advies van World Health Organization omtrent verantwoorde niveaus voor bescherming van de leefomgeving, specifiek op het gebied van geluid.
ZBO LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is in 1993 verzelfstandigd tot een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) en Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT).

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

November 2020