

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2023

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang op diverse onderwerpen met betrekking tot regionale luchthavens en luchtruim. Daarbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan enkele toezeggingen en moties.

Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Regionale luchthavens:
 - a. Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde
 - b. Eindhoven Airport
 - c. Benoeming nieuwe voorzitter CRO Rotterdam The Hague Airport
 - d. Verplaatsen vakantievluchten naar regionale luchthavens
2. Onderzoek wettelijke verplichting analyse en afweging luchthavenbesluiten
3. Brandveiligheidseisen kleine regionale luchthavens
4. Openbare dienstverplichting (PSO) Cariben
5. Tariefdifferentiatie andere Europese luchthavens
6. Voortgang herziening tarieven transportsectoren
7. Planning iCAS
8. Green ATM toekenning aan Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

1. Regionale luchthavens

De Kamer is per brief op 19 juni 2023 geïnformeerd over de beleidsinzet en ontwikkelingen rond de regionale luchthavens Rotterdam The Hague Airport (RTHA), Maastricht Aachen Airport (MAA), Groningen Airport Eelde (GAE) en Eindhoven Airport.¹ De Kamer is bij recente debatten op de hoogte gesteld van actualiteiten. De Kamer wordt met deze brief geïnformeerd over de laatste stand van zaken voor deze luchthavens.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1085.

a. Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde

Voor de regionale luchthavens RTHA, MAA en GAE is de inzet om per 1 januari 2025 een luchthavenbesluit vastgesteld te hebben. Zoals in de Kamerbrief van 19 juni jl. is aangegeven zijn de luchthavens bezig met het uitvoeren van onder andere de noodzakelijke milieuonderzoeken voor hun aanvragen. Planning was dat de luchthavens in de tweede helft van 2023 hun aanvraag van een luchthavenbesluit bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zouden indienen. IenW zou dan voor het zomerreces van 2024 ontwerpbesluiten in procedure kunnen brengen. De vaststelling van de luchthavenbesluiten zou dan uiterlijk eind 2024 kunnen plaatsvinden. Het is inmiddels duidelijk dat het proces bij luchthavens om tot aanvragen van luchthavenbesluiten te komen met enkele maanden wordt vertraagd. De luchthavens hebben aangegeven dat de milieuonderzoeken meer tijd vragen dan voorzien. Dit heeft onder meer te maken met het onderzoeken van extra alternatieven, de complexiteit van de nieuwe rekenmethode voor geluidbelasting (Doc29) en afstemming met regionale overheden.

Deze vertraging in het aanvraagproces heeft effect op de gehele planning van de luchthavenbesluiten. De aanvragen vanuit de luchthavens zijn namelijk nodig om vervolgstappen in de procedures te kunnen zetten. Het vaststellen van de luchthavenbesluiten zal naar verwachting doorschuiven naar de eerste helft van 2025. De huidige gebruiksvergunningen (Omzettingsregelingen) blijven echter geldig. Deze verliezen hun rechtskracht niet. Het traject op weg naar de luchthavenbesluiten blijft inhoudelijk, bestuurlijk en politiek complex. Verdere vertraging is niet uit te sluiten. IenW blijft inzetten op het zoveel mogelijk beperken van de vertraging. Dit vraagt ook extra inspanningen van de luchthavens. IenW spreekt de luchthavens hier op aan in de periodieke overleggen die plaatsvinden met de luchthavens en de regionale overheden. Verder vinden overleggen plaats met betrokken diensten zoals de ILT en LVNL. Deze overleggen vinden plaats om eventuele inhoudelijke vraagstukken vroegtijdig te kunnen oplossen. De Kamer zal over de voortgang van de luchthavenbesluiten periodiek geïnformeerd worden. Over de lopende procedures om tot een natuurvergunning te komen wordt de Kamer separaat geïnformeerd door de Minister van Natuur en Stikstof.

b. Eindhoven Airport

De Ministeries van Defensie en IenW werken samen aan de wijziging van het Luchthavenbesluit Eindhoven. Momenteel worden de benodigde onderzoeken voor het Milieueffectrapport (MER) uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van het MER zal een ontwerp-wijzigingsbesluit voor het Luchthavenbesluit worden opgesteld. Dit wordt door Defensie (als bevoegd gezag) in procedure gebracht. De ontwikkeling rondom de MER-onderzoeken en het ontwerp-wijzigingsbesluit worden elk kwartaal met het Luchthaven Eindhoven Overleg (LEO) besproken. De Kamer wordt geïnformeerd zodra het ontwerp-wijzigingsbesluit is afgerond.

Eindhoven Airport is de civiele medegebruiker van de militaire luchthaven Eindhoven. De huidige vergunning die benodigd is voor het burgermedegebruik verloopt op 31 december 2023. De vergunning voor 2024 is door de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) in samenwerking met IenW voorbereid. De ontwerp-vergunning is dit najaar voor advies aan de voorzitter van het LEO gestuurd. Op basis van de gemiddeld te verwachten vlootvernieuwing voor 2024 zal de vergunde civiele geluidruimte wederom stapsgewijs afnemen. De vergunde maximale civiele geluidsbelasting voor 2023 was 9,15 km² en zal voor 2024 8,9 km²

bedragen. Verder is de inhoud van de vergunning ongewijzigd ten opzichte van 2023. Het maximum aantal van 41.500 vliegtuigbewegingen zal ook in 2024 gelden. De vergunning is op 12 december 2023 vastgesteld en zal in de Staatscourant worden bekendgemaakt.

c. Benoeming voorzitter CRO Rotterdam The Hague Airport

De Kamer is met de brief van 19 juni 2023 (Kamerstuk 31 936, nr. 1085) geïnformeerd over het ontslag (op eigen verzoek) van dhr. Weber als voorzitter van de Commissie Regionaal Overleg (CRO) luchthaven Rotterdam. De heer Van Heijningen is benoemd als ad interim voorzitter voor de periode tot en met 31 december 2023. De CRO is gevraagd een voordracht te doen voor een nieuwe voorzitter per 1 januari 2024. Per brief van 13 november jl. heeft de CRO unaniem mevrouw List-De Roos bij lenW voorgedragen als nieuwe voorzitter. lenW stemt hiermee in en zal de nieuwe voorzitter per 1 januari a.s. benoemen. lenW wenst mevrouw List-De Roos veel succes en is de heer Van Heijningen zeer erkentelijk voor zijn inzet in de afgelopen maanden.

d. Verplaatsen vakantievluchten naar regionale luchthavens

In het Commissiedebat van 27 juni 2023 (Kamerstuk 31 936, nr. 1091) is de toezegging aan het lid Koerhuis (VVD) gedaan om de Kamer te informeren over de mogelijkheden van het overnemen van vakantievluchten door GAE en MAA.² Zoals in het commissiedebat is gemeld heeft lenW in de afgelopen periode met zowel Schiphol, de regionale luchthavens als de luchtvaartmaatschappijen gesprekken gevoerd over de mogelijkheden voor verplaatsing. Deze blijken beperkt. Extra vluchten moeten passen binnen de vergunningen van de luchthavens, zowel wat betreft geluidsruimte als openingstijden. Dat laatste vormt soms een knelpunt, zo geven luchtvaartmaatschappijen aan. Evenmin heeft het Rijk de juridische instrumenten om het luchtverkeer over Nederland te verdelen. Luchtvaartmaatschappijen en operators bepalen zelf (onder meer op basis van de marktvrage) van welke luchthavens gebruik wordt gemaakt.

Zoals in de Kamerbrief van 7 november jl. met de reactie op het rapport Herziening Slotverordening EU³ is aangegeven, is overheidsingrijpen in de geliberaliseerde luchtvaartmarkt erg ingewikkeld. Het strookt niet met de principes van een open markt en vrije concurrentie waarop de EU-regelgeving is gebaseerd. In uitzonderlijke gevallen kan er worden gestuurd op de verdeling van verkeer door middel van een verkeersverdelingsregel (verder: VVR) op grond van Verordening 1008/2008. Dat is een tijdrovend proces. Een VVR moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarbij kan een VVR alleen opgesteld worden voor luchthavens die dezelfde agglomeratie bedienen. Nederland beschikt over een VVR tussen Schiphol en Lelystad Airport. De inwerkingtreding daarvan hangt samen met de integrale besluitvorming rondom Lelystad Airport. Naast Lelystad Airport zou, vanwege de eis dat luchthavens dezelfde agglomeratie moeten bedienen, alleen RTHA in aanmerking kunnen komen voor een VVR met Schiphol. Op deze luchthaven is echter geen capaciteit meer beschikbaar voor extra vliegverkeer. Hiermee is uitvoering gegeven aan de toezegging aan het lid Koerhuis.

² TZ202307-089.

³ Kamerstuk 31 936, nr. 1130.

2. Onderzoek wettelijke verplichting analyse en afweging luchthavenbesluiten

De motie Krul (CDA) verzoekt het kabinet een wettelijke verplichting uit te werken om bij elk nieuw luchthavenbesluit vooraf de economische waarde af te wegen ten opzichte van de impact op mens, milieu, leefbaarheid, samenleving en de brede welvaart.⁴ Zoals toegezegd in de brief aan de Kamer van 24 oktober jl. zijn binnen lenW de mogelijkheden verkend hoe een dergelijke verplichting juridisch vastgelegd kan worden.⁵ Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de uitgevoerde verkenning.

De nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen wordt standaard vergaard bij de voorbereiding van een luchthavenbesluit voor een regionale burgerluchthaven van nationale betekenis. Dit is in overeenstemming met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hieronder worden, onder andere, de in de motie genoemde belangen verstaan. Zo vraagt lenW bij de aanvraag van een luchthavenbesluit altijd om de economische onderbouwing waarop de aanvraag is gebaseerd. Dit is in lijn met de Luchtvaartnota 2020–2050. In deze economische onderbouwing wordt ingegaan op de bedrijfseconomische haalbaarheid en de welvaartseffecten van het aangevraagde luchthavenbesluit in relatie tot de beschikbare gebruiksruimte.

Daarnaast is een milieuonderzoek in de vorm van een milieueffectrapportage (m.e.r.) of een m.e.r.-beoordelingsnotitie wettelijk verplicht. Dit is in overeenstemming met de Wet milieubeheer, die vanaf januari 2024 wordt vervangen door de Omgevingswet. In een milieuonderzoek worden veel verschillende gevolgen voor het milieu en de omgeving in kaart gebracht. Voorbeelden hiervan zijn geluidbelasting, luchtkwaliteit, natuur en gezondheid, grond- en oppervlaktewater, landschap, ecologie, ruimtelijke kwaliteit en wegverkeer. De aanvrager moet de uitkomsten van het milieuonderzoek bij de aanvraag voor een luchthavenbesluit toesturen aan het bevoegd gezag. Alle relevante feiten en belangen worden vervolgens bij vaststelling van een luchthavenbesluit zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 3:4 van de Awb. Daarin is geregeld dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af moet wegen. De uitkomst van deze weging zal uiteindelijk worden gemotiveerd in de toelichting bij het luchthavenbesluit. Het ontwerpbesluit met de daarbij horende onderzoeken worden vervolgens ten behoeve van de voorhangprocedure aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Gelijktijdig wordt eenieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op het ontwerpbesluit in te dienen.

De economische waarden en de impact op mens, milieu, leefbaarheid, samenleving en de brede welvaart worden door verschillende verplichtingen bij de vaststelling van een luchthavenbesluit in kaart gebracht. Al deze belangen worden conform de daarvoor geldende wettelijke bepalingen tegen elkaar afgewogen. Deze afweging wordt nader gemotiveerd in het luchthavenbesluit. Kortom: alle juridische verplichtingen worden zodanig uitgevoerd dat hiermee de motie Krul kan worden afgedaan.

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 1106.

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 1118.

3. Brandveiligheidseisen kleine regionale luchthavens

In het Commissiedebat Luchtvaart van 25 oktober 2023 (Kamerstuk 31 936, nr. 1131) is aan het lid Koerhuis (VVD) toegezegd de Kamer te informeren over de conceptwijziging van de brandveiligheidseisen en administratieve lasten voor kleine regionale luchthavens.⁶ Met deze brief wordt deze toezegging afgedaan.

In internationale ICAO-bepalingen zijn minder strenge eisen voor de brandveiligheid op kleine regionale luchthavens van kracht geworden. Deze internationale regelgeving werkt niet automatisch in Nederland door. lenW werkt daarom aan een conceptwijziging van de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (RVGLT). Daarin zijn de minder strenge eisen voor de brandveiligheid en de beperking van bijbehorende administratieve lasten opgenomen. Hiervoor is lenW in overleg met de Nederlandse Vereniging van Luchthavens, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de overige organisaties uit de luchtvaartsector. De ILT zal een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheids-toets (HUF-toets) uitvoeren op deze wijziging. De uitkomst van deze HUF-toets wordt in het eerste kwartaal van 2024 verwacht. De Kamer wordt na ontvangst van deze HUF-toets geïnformeerd over het vervolg.

4. Openbare dienstverplichting (PSO) Cariben

De Kamer is per brief van 13 juni 2023 geïnformeerd over het onderzoek waarin mogelijke invoering van een openbare dienstverplichting (PSO, public service obligation) voor de Cariben wordt verkend.⁷ Dit vanuit de wens de connectiviteit tussen de bovenwindse Caribisch-Nederlandse eilanden te verbeteren. Daarnaast is de hiervoor benodigde wijziging van de Luchtvaartwet BES in procedure. De adviesaanvraag hierover wordt in het tweede kwartaal van 2024 verwacht.

De Kamer zal met de begeleidende brief worden geïnformeerd over de voortgang. Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Wuite en Ceder van 19 oktober jl.⁸

De instelling van een PSO vereist hoogstwaarschijnlijk een structurele financiële overheidsbijdrage. Hiervoor zijn op dit moment geen financiële middelen begroot. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en lenW verkennen gezamenlijk in overleg met andere partijen de mogelijkheden voor financiering. Dit vanuit het economisch en maatschappelijk perspectief dat samenhangt met betere bereikbaarheid. Deze verkenning is op dit moment nog niet afgerond. De besluitvorming over een mogelijke overheidsbijdrage voor een PSO zal aan een volgend kabinet zijn.

5. Tariefdifferentiatie andere Europese luchthavens

In het Commissiedebat Luchtvaart van 25 oktober 2023 is aan het lid Koerhuis (VVD) toegezegd om de Kamer te informeren over de wijze van differentiëren op schonere en stillere vliegtuigen op andere Europese luchthavens.⁹

⁶ Kenmerk: TZ202311-012.

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 1082.

⁸ Kamerstuk 36 410 IV, nr. 21.

⁹ Kenmerk: TZ202311-011.

De «*Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2022*» is op 17 april 2023 aan de Kamer toegezonden.¹⁰ Deze benchmark wordt jaarlijks in opdracht van lenW uitgevoerd. Begin 2024 zal een nieuwe benchmark van 2023 gepubliceerd en toegezonden worden. Hiermee wordt deze toezegging afgedaan.

In de benchmark over 2022 wordt een overzicht geboden in het prijsniveau van luchthavengelden en overheidsheffingen op Schiphol ten opzichte van twaalf andere luchthavens. Dit zijn Brussel, Dubai, Düsseldorf, Frankfurt, Istanbul, Kopenhagen, London Heathrow, London Gatwick, Madrid, München, Parijs Charles de Gaulle en Zürich. In hoofdstuk 3.3 wordt inzake het prijsniveau op de luchthavens ingegaan op differentiatie naar geluidcategorisering.

In het kort volgt uit hoofdstuk 3.3 dat Parijs Charles de Gaulle, Frankfurt, London Gatwick, München en Zürich geluidsgelden en/of -heffingen in rekening brengen. Schiphol integreert het geluidaspect in de luchthavengelden door te differentiëren naar geluidcategorie in de landingsgelden. Parijs Charles de Gaulle, Londen Heathrow, Brussel, Düsseldorf, Madrid en München differentiëren ook naar geluidcategorie in de landingsgelden. In 2022 differentieerden Schiphol en London Heathrow het sterkst naar geluidcategorie in de landingsgelden. Voor meer resultaten van de benchmark en nadere uitleg daarover wordt u verwezen naar de benchmark.

6. Voortgang herziening tarieven transportsectoren

lenW werkt aan een herziening van het tarievenstelsel transportsectoren. Dit om te komen tot tarieven die gelijk zijn aan publieke kostprijzen voor vergunningen die worden verstrekt aan partijen in transportsectoren, zoals o.a. de luchtvaart-, maritieme-, spoor- en wegsector. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid uit het rapport Maat Houden 2014. De Kamer is op 18 april 2023 geïnformeerd dat de eerste stap tot een gefaseerde ingroei richting publieke kostprijzen zal plaatsvinden op 1 januari 2024¹¹.

De afgelopen periode heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een aantal doorrekeningen gedaan met een update van het kostprijsmodel. Daaruit bleek nog een aantal onvolkomenheden. Het model zal daarom opnieuw opgebouwd en extern gevalideerd worden. Omdat deze nieuwe versie van het model niet tijdig gereed en gevalideerd is, is daarom besloten dat er niet al per 1 januari aanstaande een eerste stap zal worden gezet. Wel wordt op de tarieven een inflatiecorrectie toegepast, tekstuele aanpassingen gedaan en enkele nieuwe tarieven toegevoegd.

7. Planning iCAS

Luchtverkeerleiding Nederland (LVNL) is bezig met de vervanging van het huidige luchtverkeersleidingssysteem AAA (Amsterdam Advanced Air traffic control) door het nieuwe systeem iCAS (iTEC-based Centre Automation System). Het huidige systeem is veilig en betrouwbaar, maar aan vervanging toe. LVNL heeft daarom samen met de Duitse verkeersleiding DFS opdracht gegeven om iCAS te ontwikkelen, testen en bouwen. Hierbij werken DFS en LVNL nauw samen met zes andere luchtverkeersleidingsorganisaties binnen het iTEC-verband met de Spaanse technologiepartner Indra. De implementatie van iCAS is in lijn met de toekomstige eisen vanuit de Europese wet- en regelgeving (Single European Sky) en maakt het voor de toekomst mogelijk om aanpassingen in het luchtruim

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 1056.

¹¹ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 112.

sneller en eenvoudiger door te voeren. iCAS zal in de toekomst bijdragen aan minder brandstofgebruik en CO₂-uitstoot door luchtvaartmaatschappijen en een efficiëntere reis voor passagiers. De Kamer is hierover al eerder geïnformeerd¹².

De nieuwe operationele zaal, datacenter en werkplekken zijn gereed voor de transitie naar het nieuwe systeem en de laatste versie van de software is bijna volledig afgerond. Wat nog resteert is het configureren van het systeem voor de procedures en werkwijze van LVNL voor de afhandeling van het vliegverkeer in het Nederlandse luchtruim. Deze configuratiewerkzaamheden worden door LVNL zelf uitgevoerd en zijn aanzienlijk omvangrijker en complexer dan aanvankelijk ingeschat. Ze nemen daardoor meer tijd in beslag. Er is bovendien sprake van een schaarste aan technisch personeel door krapte op de arbeidsmarkt en onvoldoende beschikbaarheid van operationele expertise van luchtverkeersleiders. Opleiding en instroom van nieuwe luchtverkeersleiders is als gevolg van COVID-19 vertraagd. Training van huidige luchtverkeersleiders is moeilijk in te passen in krappe roosters. Daarnaast brengen aanvullende externe wensen, waaronder uitvoeringstoetsen, en mogelijke nieuwe eisen voor duurzaamheid grote veranderingen met zich mee waarvoor ook operationele en technische expertise vereist is. Onlangs heeft LVNL daarom gemeld dat de werkzaamheden meer tijd vereisen. Volgens de hernieuwde planning zal iCAS op zijn vroegst eind 2026 operationeel zijn. Er wordt rekening gehouden met een risicobudget van twee jaar, wat inhoudt dat iCAS uiterlijk in 2028 operationeel is. LVNL heeft bevestigd dat deze vertraging geen effect heeft op de dagelijkse operatie. Het huidige AAA-systeem blijft de komende jaren de dagelijkse operatie op een veilige wijze ondersteunen.

Naast de primaire taak om te zorgen voor een veilige en efficiënte afhandeling van het verkeer, blijft LVNL ook doorwerken aan belangrijke prioriteiten zoals duurzaamheid en hinderbeperking. Deze prioritaire beleidspakketten worden nog uitgevoerd in het bestaande systeem AAA. Het is van belang daarbij terughoudend te zijn met aanvullende wensen, omdat iedere wijziging ook moet worden geïmplementeerd in iCAS, wat dubbele werkzaamheden oplevert. IenW en LVNL blijven daar intern scherp op om te voorkomen dat verdere vertraging optreedt. LVNL informeert IenW regelmatig over de voortgang van het project. De financiering van iCAS geschiedt op basis van voorfinanciering via schatkistbankieren en EU-subsidies. LVNL heeft in het benodigde budget rekening gehouden met een risicobudget. De kosten worden doorbelast in de gebruikerstarieven zodra iCAS operationeel is.

Op verzoek van LVNL heeft Bureau Gateway de nieuwe planning getoetst op beheerste afronding en succesvolle ingebruikname van iCAS. Bureau Gateway doet enkele aanbevelingen die LVNL zal oppakken. Het Ministerie van IenW zal met LVNL in gesprek blijven over de planning en de opvolging van de aanbevelingen.

8. Duurzaamheid van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

LVNL is in november 2023 als tweede luchtverkeersleidingsorganisatie ter wereld geaccrediteerd onder het CANSO Green ATM-programma. Hierbij heeft LVNL een level 3 op een schaal van 5 toegekend gekregen. Hierbij is gekeken naar de directe bijdrage van LVNL aan het beperken van haar impact op de omgeving. Maar ook naar haar bijdrage aan de inspanning

¹² BIT-advies programma iCAS.pdf (Kamerstuk 31 936, nr. 490 en 31 936, nr. 658) Gevolgen COVID-19 pandemie voor LVNL.pdf (Kamerstuk 31 936, nr. 887).

van luchtruimgebruikers om hun impact op de omgeving te beperken. LVNL onderzoekt wat er – naast de al lopende activiteiten op het gebied van duurzaamheid – nodig is om level 4 te behalen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers