

Vergaderjaar 2018–2019

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 570

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Met deze brief wil ik u mede namens de Staatssecretaris van Defensie informeren over de opbrengst van de verkenningsfase van de Luchtvaartnota en Luchtruimherziening. U ontvangt bij deze brief ook een Bloemlezing met opgehaalde beleidsvragen en de kennisscans opgesteld door de verschillende kennisinstellingen. Ook geef ik aan hoe ik het vervolg voor mij zie om te komen tot een kabinetsbesluit over de toekomst van de luchtvaart in de tweede helft van 2019. Daarnaast schets ik u de stand van zaken van de door u aangenomen moties.

Opbrengst verkenningsfase

Het doel van de verkenningsfase was om te luisteren wat er in de verschillende landsdelen van Nederland speelt rondom luchtvaart en om maatschappelijke issues op te halen. Door mijn ministerie is een breed participatietraject ingericht over de toekomst van de luchtvaart ten behoeve van de Luchtvaartnota en de Luchtruimherziening. Er zijn hiervoor diverse instrumenten ingezet, namelijk focusgroepen, achtergrondgesprekken, een representatief publieksonderzoek, negen regionale luchtvaartgesprekken en een nationale Luchtvaartdag. Ik merk dat mensen en partijen graag ingaan op mijn verzoek om mee te denken over het luchtvaartbeleid, en dat stel ik zeer op prijs. Ook is in de verkenningsfase een kennisscan uitgevoerd door kennisinstellingen.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle bijlagen bij deze Kamerbrief¹. U treft vervolgens het resultaat van de verkenningsfase in de vorm van een Bloemlezing (bijlage 2)² en een Kennisbasis (bijlage 3 en 4)³. In de Bloemlezing staan de belangrijkste beleidsvragen die ik in de verkenningsfase tot nu toe heb opgehaald. Elke beleidsvraag is beknopt

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onderbouwd met trends en ontwikkelingen en wordt geïllustreerd met opgehaalde en soms tegengestelde uitspraken die de reikwijdte van de standpunten breed laten zien. Als basis voor de onderbouwing heb ik onder meer de uitkomsten van de luchtvaartgesprekken gebruikt (bijlage 5)⁴, een door bureau Motivaction uitgevoerd representatief draagvlakonderzoek onder het Nederlands publiek naar luchtvaart (bijlage 6)⁵, de resultaten van een aantal aselechte focusgroepen over luchtvaart (bijlage 7)⁶, een vergelijkende analyse (bijlage 8)⁷, en de position papers die ik heb ontvangen van maatschappelijke partijen en belanghebbenden (bijlage 9)⁸. Daarnaast heeft de Omgevingsraad Schiphol (ORS) ten behoeve van de lopende adviezen ook een participatietraject ingericht. De uitkomsten hiervan gebruik ik ook als input voor de Luchtvaartnota. Meer informatie over de uitkomsten van dit traject is te vinden op de website van de ORS.

De Bloemlezing bevat nadrukkelijk nog geen antwoorden of beleidskeuzes. Dat komt in de volgende fase, de verdiepfingsfase, aan de orde. Het geeft wel een inzicht in de reikwijdte van de thematiek die in de Luchtvaartnota aan de orde zal komen.

Uit de Bloemlezing blijkt dat de toekomst van de luchtvaart een complex vraagstuk is. Er is sprake van schaarste en uiteenlopende publieke belangen zoals veiligheid, klimaat, economie en gezondheid. Er moet een nieuwe balans tussen de publieke belangen worden gevonden. De keuzes daarvoor wil ik zorgvuldig maken, in gesprek met alle belanghebbenden. Ik voel mij namelijk verantwoordelijk om, ook voor toekomstige generaties, de lusten en lasten van de luchtvaart in evenwicht met elkaar te brengen.

De vraag naar luchtvaart neemt in de toekomst fors toe, terwijl de capaciteit van luchthavens en het luchtruim in met name West-Europa achterblijft. Dit terwijl bijvoorbeeld in het Midden-Oosten de capaciteit wordt uitgebreid. Het is daarbij nog onzeker wat (nieuwe) mobiliteitsvormen als alternatief kunnen betekenen voor luchtvaart op de lange termijn. Naast de toenemende vraag naar civiele luchtvaart breidt Defensie haar materieel uit en vernieuwt haar luchtvaartsystemen, zoals de F-35 (waarover in 2014 is besloten) en onbemande systemen. Dit vraagt om ander en meer militair gebruik van het luchtruim. Militair trainen en opereren in het luchtruim gebeurt als onderdeel van de grondwettelijke taken van Defensie.

Bij de ontwikkeling van de luchtvaart betrek ik ook actuele wetenschappelijke inzichten over de gevolgen van vliegtuiggeluid en -emissies op de gezondheid. Verder is de uitstoot van CO₂ een aandachtspunt voor nationaal beleid. Binnen de ICAO zal moeten worden bekeken of de CO₂ doelstelling¹⁰ passend is bij de opgave van het Klimaatakkoord van Parijs. Ook ligt er een grote woningbouwopgave inclusief bijbehorende mobiliteitsopgave voor wegen en openbaar vervoer. Daarnaast zie ik dat in de fysieke leefomgeving meer ruimte wordt gezocht voor windmolens op land en op zee, die hoogtebeperkingen opleveren voor de luchtvaart.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Zie ook: adviezen Bewonersdelegatie Aansluitroutes Lelystad, bijlagen bij Kamerstuk 31 936, nr. 428 en Kamerstuk 31 936, nr. 462

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Het UN-ICAO-doel is om de klimaatuitstoot in 2050 met 50% te verminderen ten opzichte van 2005.

Randvoorwaardelijk bij deze ontwikkelingen is dat de veiligheid in de luchtvaart op de grond en in de lucht wordt gewaarborgd. De luchtvaart zal daarnaast, net als andere modaliteiten, transparanter moeten opereren met de omgeving. Dit vraagt om een professionele attitude van de sector richting de omgeving, een passende governance structuur en dat de luchtvaart meer als reguliere modaliteit wordt beschouwd. Dat blijkt ook uit de luchtvaartgesprekken waarin wordt aangegeven dat het vertrouwen in de overheid gering is. Daarbij moet ik wel aantekenen dat, in tegenstelling tot bij weg en spoor, de sturingsmogelijkheden vanuit de nationale overheid op luchtvaart gering zijn vanwege het internationale karakter van de luchtvaartsector. De ruimte die er is vanuit de nationale overheid zullen we dus maximaal moeten benutten om beleidsdoelen te realiseren. In het kader van de luchtvaartnota zal ik ook kijken of het ontwikkelen van aanvullend instrumentarium nodig en mogelijk is.

Naast het participatietraject en de Bloemlezing is in de verkenningsfase gewerkt aan een onafhankelijke kennisbasis (zie bijlage 3 en 4)¹¹. Bij de afwegingen die het kabinet gaat maken over de toekomst van de luchtvaart in Nederland is kennis onmisbaar. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR), hebben op mijn verzoek een scan gemaakt van de literatuur zoals gepubliceerd in openbare (semi)wetenschappelijke onderzoeksrapporten, ten aanzien van de meest relevante thema's voor de Luchtvaartnota. De kennisscan van het PBL is bijgevoegd als bijlage 3 en de kennisscan van het NLR wordt op een later moment gepubliceerd. Daarnaast heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) een factsheet over luchtvaartontwikkelingen opgesteld (bijlage 4)¹². De opbrengst komt onder meer tegemoet aan de behoefte van veel belanghebbenden om meer inzicht te hebben in de beschikbare kennis op het luchtvaartterrein. Hiermee kom ik al gedeeltelijk tegemoet aan de motie van de leden Van Raan en Bruins (Kamerstuk 31 936, nr. 496).

De kennisscans betreffen globale en bondige overzichten op basis waarvan gericht terug kan worden gezocht in de enkele honderden doorgenomen bronnen, wat mij helpt om te komen tot onderbouwde beleidskeuzes in de nog op te stellen Luchtvaartnota. De kennisinstellingen hebben op verzoek van het ministerie, vanuit de eigen zelfstandige verantwoordelijkheid, hun producten opgeleverd. Het PBL heeft in haar kennisscan tevens aanvullende kennisvragen gesteld. In de verdiepingsfase van de Luchtvaartnota zal worden gezien hoe we kennisvragen gaan benutten.

De kennisscans voor de Luchtvaartnota zal ik, net als de Bloemlezing en de analyse van de Luchtvaartgesprekken, voor iedereen beschikbaar stellen via de website <<http://luchtvaartindetoeekomst.nl/>>. Daar treft u ook de verslagen van de regionale luchtvaartgesprekken. In januari kan men nog reageren op eventuele omissies in de analyse van de Luchtvaartgesprekken. Op deze wijze wil ik de beschikbare kennis ontsluiten voor alle belanghebbenden en geïnteresseerden.

Vervolg richting kabinetsbesluit in 2019

In de eerste helft van 2019 worden tijdens de verkenningsfase geïdentificeerde beleidsvragen in de verdiepingsfase door middel van co-creatie met andere partijen verder uitgewerkt tot bouwstenen voor beleid. Daarbij benut ik ook de inzichten en suggesties die worden aangereikt door belanghebbenden. Ter ondersteuning van de visievorming en de

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

besluitvorming zal ik voor de Luchtvaartnota een kwalitatieve ex-ante-evaluatie uit laten voeren in de vorm van een plan-m.e.r. Hiermee kom ik ook tegemoet aan vragen uit uw Kamer. Een plan-m.e.r. is een geschikt instrument om breder te kijken dan alleen milieueffecten. Mijn voornemen is om in het te hanteren beoordelingskader de hele breedte van people, planet en profit (brede welvaart) mee te nemen. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging aan uw Kamer dat in de Luchtvaartnota zal worden gezien wat een optimale mix kan zijn vanuit een brede benadering van welvaart.

De eerste stap van de plan-m.e.r. is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD zal relevante ontwikkelingen schetsen, de opgaven waar later in de Luchtvaartnota mogelijke beleidsstrategieën voor worden ontwikkeld benoemen, en het te hanteren beoordelingskader voor in de plan-m.e.r. bevatten. Er wordt in beschreven welke effecten in de plan-m.e.r. moeten worden beschouwd («reikwijdte») en op welke wijze de effecten moeten worden onderzocht («detail-niveau»). Mijn voornemen is om deze notitie in maart te publiceren en vervolgens ter inspraak voor te leggen. Deze notitie leg ik ook voor bij de Commissie m.e.r.

Het hanteren van de procedure van de plan-m.e.r. heeft wel effect op de eerder met uw Kamer gedeelde planning. De plan-m.e.r. zal via het beoordelingskader zoals is opgesteld in het NRD de verschillende beleidsstrategieën waarderen.

Mede op basis van de uitkomsten van het plan-MER zal ik in de besluitvormingsfase een optimale mix van besluitvormingsstrategieën kiezen. Dit vormt de opmaat naar het kabinetstandpunt over de Luchtvaartnota. Ik verwacht de Ontwerp Luchtvaartnota samen met het plan-MER na de zomer van 2019 aan te bieden aan uw Kamer. De Ontwerp Luchtvaartnota en het plan-MER leg ik ter inspraak voor aan eenieder. Ook zal de Commissie m.e.r. de uitkomsten toetsen. Na beantwoording van de ingebrachte zienswijzen wordt eind 2019 de Luchtvaartnota vastgesteld.

Betrekken van de omgeving

Ik vind het van belang om bij dit traject verschillende belanghebbenden goed te betrekken en de verschillende stappen om te komen tot een kabinetsstandpunt zorgvuldig te doorlopen. Dit zal ik via verscheidene wegen doen, aanvullend op de formele inspraakmogelijkheden horend bij de plan-m.e.r. en de Ontwerp Luchtvaartnota.

Ten eerste heb ik voor de maatschappelijke participatie een klankbordgroep ingericht voor de Luchtvaartnota waar bewoners, maatschappelijke partijen, de luchtvaartsector en andere belanghebbenden evenwichtig zijn vertegenwoordigd. De bewoners zijn vertegenwoordigd via de bewonersvertegenwoordiging uit de ORS, via het Landelijk Bewonersberaad Luchtvaart (LBBL) en via de Bewonersvertegenwoordigers Regionale Luchthavens i.o. Met deze klankbordgroep betrek ik alle belanghebbende partijen bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Ik heb hen gevraagd om van tijd tot tijd te reflecteren op het proces en (tussen)producten.

Ten tweede heeft in het kader van bestuurlijke participatie op 27 november overleg plaatsgevonden met de provinciale bestuurders. In dit overleg is onder andere afgesproken de inrichting van de maatschappelijke participatie in overleg met elkaar vorm te geven, ieder vanuit de eigen rol en bevoegdheden. Hiervoor wordt per provincie een kerngroep ingericht, de provincies zorgen voor een onafhankelijke technisch voorzitter per

kerngroep. Het belangrijkste doel is elkaar te ondersteunen, informeren en faciliteren bij het vormgeven van de maatschappelijke participatie in de regio. Daarbij signaleert de kerngroep of de regio voldoende betrokken is bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota en de Luchtruimherziening. De kerngroepen zijn aanvullend op andere bestaande afstemmingsgremia rond Luchthavens, zoals de ORS, Commissies Regionaal Overleg (CRO's)/Commissies Overleg & Voorlichting Milieu (COVM's). Ook is afgesproken dat de provincies vanuit hun bestuurlijke rol de gelegenheid wordt geboden om inbreng te leveren bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota en de Luchtruimherziening. Doel van deze afspraken is te zorgen dat de regio, zowel maatschappelijk als bestuurlijk, voldoende gehoord is.

Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de VNG (commissie mobiliteit) teneinde de gemeenten op een goede manier aan te haken bij de Luchtvaartnota en Luchtruimherziening.

Stand van zaken aangenomen moties

In de Kamerbrief voor het Algemeen Overleg van 5 december jl. heb ik al aangegeven hoe het staat met een aantal van de aangenomen moties en daarbij ook vermeld dat in de Bloemlezing de onderwerpen van een aantal van de moties nadrukkelijk naar voren komen.

Allereerst wordt in de motie van het lid Graus (Kamerstuk 29 665, nr. 293) verzocht tot een plan van aanpak voor het verder ontwikkelen van de multi-modale hub Schiphol. Hier wordt invulling aan gegeven in het kader van het toekomstbeeld OV en de Luchtvaartnota. Samen met de trein- en spoorsector wordt gewerkt aan een plan van aanpak hoe vlieg- en treinreizen beter te integreren en zo de treinreis een aanvulling dan wel een gelijkwaardig alternatief te laten zijn voor vliegen. Als onderdeel van de Kennisbasis heb ik specifiek aan het KiM gevraagd om komend half jaar een onderzoek uit te voeren naar de externe kosten, infrastructuurkosten, belastingen, heffingen en subsidies voor zover toe te delen aan een aantal voorbeeldreizen voor het vliegtuig, de trein, de auto of de bus. De uitkomsten van deze studie benut ik bij de uitwerking van de Luchtvaartnota.

Verder vraagt de motie Amhaouch (Kamerstuk 29 665, nr. 311) om in de Luchtvaartnota expliciet aandacht te besteden aan de overkoepelende en slimme en integrale regie tussen de luchthavens van nationaal belang. Hiervoor heb ik de Nederlandse Vereniging van Luchthavens uitgenodigd haar visie ten behoeve van de Luchtvaartnota in beeld te brengen (zie bijlage 6.d)¹³. Deze vraag is opgenomen in de Bloemlezing van de verkenningfase. In de Luchtvaartnota zal ik vervolgens mijn visie over de rol van de luchthavens individueel en gezamenlijk schetsen.

Ook zal in de uitwerking van de thema's governance en economie nadrukkelijk aandacht zijn voor een visie op overlegstructuren, besluitvorming en de economische rol van Schiphol als mainport voor Nederland. Deze punten komen ook terug in de Bloemlezing. In de Luchtvaartnota zullen deze beleidsvragen aan de orde komen. Hiermee geef ik invulling aan de moties van de leden Amhaouch en Dijkstra (Kamerstuk 31 936, nr. 457) en van het lid Laçin (Kamerstuk 29 665, nr. 264).

Ten slotte ontvangt u binnenkort ook van mij de uitkomsten van de lopende quickscan naar de potentiële maatschappelijke kosten en baten

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

alsmede de consequenties voor de vliegveiligheid van een verplaatsing van Schiphol naar zee, conform motie met Kamerstuk 29 665, nr. 317. Daarbij wordt het zoeken naar mogelijke locaties van een luchthaven op zee beperkt door de reeds in gang gezette uitrol van windparken op zee, conform het Nationaal Waterplan.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga