

Vergaderjaar 2019–2020

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 741

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2020

Het COVID-19-virus en de wereldwijde bestrijding daarvan hebben een zware impact op de luchtvaartsector, nu en de komende jaren. Luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en gelieerde partijen en kennis- en adviesinstellingen worden hard geraakt doordat de operatie op dit moment tijdelijk voor een groot deel tot stilstand is gekomen en bijbehorende inkomsten zijn weggevallen. Hiermee ontstaat ook een veranderde context voor verschillende voorbereide besluiten en nota's. Zoals ik in mijn brief van 31 maart¹ heb aangegeven leren ervaringen met eerdere grote crises, waaronder de kredietcrisis in 2008, dat de luchtvaart snel de negatieve impact van een crisis ondervindt, maar ook dat redelijk snel herstel weer mogelijk is. Het kabinet stelt alles in het werk om de economische impact van de coronacrisis zoveel mogelijk te beperken.

De crisis heeft natuurlijk impact op de voorgenomen besluiten zoals de opening van Lelystad Airport waarover ik u heb geïnformeerd. Voor Schiphol werk ik onverminderd door aan het LVB 1 en het zo snel mogelijk juridisch verankeren van het Nieuwe Normen en Handavingsstelsel Schiphol (NNHS). De komende jaren is er door de crisis sprake van een lager aantal vluchten op Schiphol. Eerste inschattingen, die omgeven zijn met onzekerheden, laten zien dat dit minimaal twee tot drie jaar zal duren. Ondanks deze groeivertraging acht ik het van belang om perspectief te blijven bieden op Schiphol, mede gelet op de rol van de luchtvaartsector in het herstelvermogen van de economie. Daarom leg ik de komende periode de basis voor de verdere ontwikkeling van Schiphol door middel van een eerste stap in het proces, het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) van het LVB-2 Schiphol.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 732

Nieuwe koers

Het is voor mij daarnaast van belang om te werken aan een nieuw verbindend toekomstperspectief voor de luchtvaart, juist ook om de luchtvaartsector duidelijke richtlijnen te kunnen bieden voor na de coronacrisis. Zoals ik reeds aankondigde in mijn brief van juli 2019 aan uw Kamer² moet het luchtvaartbeleid anders. Kwaliteit moet centraal komen te staan en van ongeclausuleerde groei kan niet langer meer sprake zijn.

Met de Ontwerp-Luchtvaartnota 2020–2050 zet ik een nieuwe koers uit naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Daarbij geldt dat groei door de sector verdiend moet worden. Dit kan alleen wanneer er eerst sprake is van een vermindering van de negatieve effecten voor leefomgeving en klimaat. Ook in de herstelperiode komende jaren zullen de uitgangspunten van de nieuwe koers gelden als leidraad bij het maken van beleidskeuzes.

De Luchtvaartnota 2020–2050 is opgebouwd rond vier publieke belangen. Het geformuleerde beleid draagt bij aan de borging van:

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

De rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden voor groei vanuit de voorgenoemde publieke belangen. De capaciteit in de lucht en op de grond is de uitkomst daarvan.

Het realiseren van de ambities uit deze nota brengt nieuwe opgaven voor de sector en een andere rol voor de rijksoverheid met zich mee. In deze kabinetsperiode worden de eerste stappen gezet richting de implementatie van de Luchtvaartnota. Toekomstige kabinetten zullen besluiten over verdere uitwerking en de bijbehorende financiële opgaven voor de lange termijn.

Graag wil ik mijn dank uitspreken aan alle partijen die in aanloop naar de Ontwerp-Luchtvaartnota hun inbreng hebben geleverd. Er zijn vele *position papers* geschreven, discussies gevoerd en onderzoeken uitgevoerd. Ook heeft uw Kamer diverse moties aangenomen die zijn verwerkt.

Aangeboden stukken

Als bijlage bij deze brief treft u de Ontwerp-Luchtvaartnota en het Nota van Antwoord (NvA) op de ingediende zienswijzen op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) aan³. Ik heb u afgelopen periode ook onderzoeken en studies gestuurd in het kader van de Luchtvaartnota, bijvoorbeeld op het gebied van economie. Als bijlage bij deze brief treft u een door NLR uitgevoerde Quicksan veiligheid banenstelsel Schiphol⁴. Alle overige relevante stukken zijn ook terug te vinden op de website www.luchtvaartindetoekomst.nl.

De plan-MER van de Luchtvaartnota is opgesteld door een onafhankelijk consortium⁵. Zij hebben de verschillende beleidsmaatregelen, de

² Kamerstuk 31 936, nr. 646

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Dit consortium bestond uit RoyalHaskoning DHV, NLR en BCI.

hoekpunten en de gekozen voorkeursstrategie getoetst op brede welvaartseffecten. Tevens is er door het consortium een Passende Beoordeling uitgevoerd op de voorkeursstrategie. U kunt deze stukken digitaal inzien als i-report (zie <https://planmerlvn.ireport.royalhaskoningdhv.com>).

Vervolg totstandkoming Luchtvaartnota

De aangeboden stukken zullen conform de gehanteerde planMER procedure vanaf 29 mei zes weken lang ter inzage liggen. Naast de inspraak heb ik een aantal commissies gevraagd te reflecteren op onderdelen van de Ontwerp-Luchtvaartnota of onderliggende stukken. Zo heb ik de Commissie m.e.r. gevraagd om te beoordelen of het MER de benodigde en juiste milieu-informatie bevat. Zij brengt hiervoor rond de zomer een toetsingsadvies uit. Daarnaast heb ik aan onafhankelijke (wetenschappelijke) experts met kennis van vervoer en economie gevraagd om de economische effecten in de plan-MER te toetsen. De commissie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) onder leiding van dhr. Cohen, doet dit voor het governance onderdeel van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Op deze manier is er naast een maatschappelijke reflectie sprake van deskundig advies op de verschillende onderdelen van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Tevens laat ik een uitvoeringstoets op hoofdlijnen uitvoeren door de LVNL, en zal de ILT een handhavingstoets op hoofdlijnen uitvoeren.

De zienswijzen worden voorzien van een kabinetsreactie in een Nota van Antwoord (NvA). De kabinetsreactie op de zienswijzen, de adviezen en de toetsen worden verwerkt. Naar verwachting kan ik u eind 2020 de definitieve door het kabinet vastgestelde Luchtvaartnota 2020–2050 aanbieden.

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

Moties en externe adviezen m.b.t. de Luchtvaartnota

Naast de planMER, heb ik ook een aantal onderzoeken en adviezen betrokken bij de voorbereiding van de Ontwerp-Luchtvaartnota. In april 2019 bood de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) het advies *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute* aan. Het Rli-advies speelde een belangrijke rol bij de uitwerking van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Alle aanbevelingen hebben in enige mate een vertaling gekregen in de nota.

Met het opleveren van de Ontwerp-Luchtvaartnota kom ik tegemoet aan een aantal aangenomen moties en toezeggingen. In de Ontwerp-Luchtvaartnota vormen de publieke belangen de randvoorwaarden. Dit is in lijn met de motie van de leden Kröger en van Raan (Kamerstuk 31 936, nr. 600) die verzoekt om grenswaarden op het gebied van klimaat, leefomgeving en veiligheid te ontwikkelen. De motie van het lid van Brenk (Kamerstuk 29 665, nr. 275) spreekt uit dat integrale veiligheid rondom het vliegverkeer van luchthaven Schiphol altijd het eerste uitgangspunt van al het beleid en beslissingen moet zijn voor alle betrokken partijen. In lijn met deze motie is in de Ontwerp-Luchtvaartnota opgenomen dat het uitvoeren van een integrale veiligheidsanalyse bij belangrijke beslissingen een centrale plaats in het toekomstige beleid. Met het voorgestelde beleidskader netwerkqualiteit wordt ten slotte invulling gegeven aan de afbakening van het verkeer op Schiphol waar de motie Visser c.s. (Kamerstuk 31 936, nr. 408) om vraagt.

Met het opleveren van de planMER wordt voldaan aan de motie van het lid Kröger (Kamerstuk 31 936, nr. 543). De ambitie uit de Ontwerp-Luchtvaartnota van een significante verbetering van de luchtkwaliteit komt tegemoet aan de motie van het lid Paternotte (Kamerstuk 31 936, nr. 681). Conform dezelfde motie zou een voorwaarde gesteld moeten worden in de groeisystematiek voor een significante verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij speciale aandacht is voor ultrafijnstof. Voor het formuleren van deze voorwaarde wordt aansluiting gezocht bij het Schone Lucht Akkoord (SLA) en zijn relevant de nog te verwachten onderzoeken van het RIVM en aanbevelingen van de Gezondheidsraad over ultrafijnstof. Door stofemissies expliciet mee te nemen is de Ontwerp-Luchtvaartnota in lijn met de motie van het lid Van Raan c.s. (Kamerstuk 31 936, nr. 445), die oproept om minder hinder als criterium breder te definiëren dan geluidhinder. Ten slotte is in de planMER en de Passende Beoordeling inzicht gegeven in de totale CO₂- uitstoot van luchthavenoperaties. De NO₂-, en (ultra)fijnstofemissies van luchthavenoperaties worden meegenomen in de kabinetsreactie op het advies van de commissie Remkes en het RIVM onderzoek over ultrafijnstof. Ten slotte is in de PlanMER en de passende beoordeling inzicht gegeven de mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van CO₂- NO₂, en (ultra)fijnstofemissies van luchthavenoperaties, conform motie van het lid Kroger en Paternotte (Kamerstuk 31 936, nr. 679).

De leden Dijkstra en Paternotte verzoeken de regering in motie met Kamerstuk 31 936, nr. 550 om in de Luchtvaartnota een aanpak uit te werken waardoor gedoogvergunningen en bijbehorend anticiperend handhaven tot een absoluut minimum worden beperkt. Met de Ontwerp-Luchtvaartnota schets ik de kaders voor geclausureerde groei. Deze kaders worden vertaald naar heldere en handhaafbare luchthavenbesluiten en andere regelgeving. De praktijk van anticiperend handhaven rond Schiphol eindigt zodra de eerste aanpassing van het LVB (LVB1) is uitgevoerd. Daarnaast worden in de Ontwerp-Luchtvaartnota nieuwe

voorwaarden gesteld aan de luchtvaart vanuit het belang van duurzaamheid (klimaat) en gezondheid van mens en natuur (geluid en schadelijke stoffen). Deze voorwaarden worden in uitwerking van de LVN vastgelegd in wet- en regelgeving, luchthavenbesluiten en/of afspraken. Dit is in lijn met de motie van het lid Paternotte (Kamerstuk 31 936, nr. 614).

De ambities en strategische keuzes op het gebied van internationaal spoor maken onderdeel uit van de uitwerking van het Toekomstbeeld OV. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Kröger en Amhaouch (Kamerstuk 31 936, nr. 693) over het opnemen van een scenario Railport Schiphol. Daarnaast is in de Ontwerp-Luchtvaartnota ook de inzet van het kabinet ten aanzien van de multimodale hub Schiphol en alternatieve vervoersvormen beschreven. In het Actieplan air/rail dat in 2020 verschijnt, volgt verdere uitwerking. Het Rijk is voorstander van een nauwere samenwerking tussen luchthavens om op deze manier te komen tot een optimale benutting van de beschikbare capaciteit. Daarbij is het van belang dat de ontwikkeling van een luchthaven op draagvlak kan rekenen in de regio. Het Rijk voert vanuit haar regierol het overleg met de luchthavens over hun onderlinge samenwerking. Ook worden in de Ontwerp-Luchtvaartnota kansen benoemd voor samenwerking en specialisatie. Hiermee kom ik tegemoet aan de motie van de leden Amhaouch en Paternotte (Kamerstuk 35 300 XII, nr. 28), die vraagt om te onderzoeken welke samenwerkingsscenario's er zijn en wat de mogelijkheden zijn om de regie tussen de vliegvelden te vergroten.

Met het voornemen om te onderzoeken hoe de MKBA-methodiek voor luchtvaartprojecten kan worden verbeterd, wordt ook ingegaan op de motie van de leden Bruins en Paternotte (Kamerstuk 31 936, nr. 680). Het verder professionaliseren van de Commissies Regionaal Overleg (CRO's) en haar deelnemers komt tegemoet aan de motie van de leden Bruins en Van Raan (Kamerstuk 31 936, nr. 496) die de regering verzoekt te onderzoeken op welke wijze omwonenden/belanghebbenden ondersteund kunnen worden in hun behoefte aan kennis. Daarnaast is het instellen van een Nationale Klankbordgroep Luchtvaart, met daarin een brede vertegenwoordiging van belangen, in lijn met de motie van het lid Lacin (Kamerstuk 29 665, nr. 264), die de regering verzoekt om bij het inrichten van nieuwe overlegstructuren de inspraak van omwonenden en milieuorganisaties een prominente rol te geven. Ten slotte wordt met het verhogen van de subsidies voor de CRO's ook voldaan aan de motie van de leden Paternotte en Amhaouch (Kamerstuk 31 936, nr. 548).

Met de verdiensystematiek zoals geïntroduceerd in de Kamerbrief kiest het kabinet voor een vermindering van het aantal nachtvluchten en geeft daarmee invulling aan de motie van de leden Bruins en Groot (Kamerstuk 31 936, nr. 628). Het kabinet heeft daarbij onderzoek laten doen naar de nachtregimes van andere grote Europese luchthavens, dit onderzoek vindt u bijgevoegd. Ook wordt met deze verdiensystematiek invulling gegeven aan de motie van lid Visser (Kamerstuk 34 098, nr. 14) die de regering oproept invulling te geven aan de vierde baanregel waarbij de luchtvaartsector een prikkel tot innovatie blijft behouden en ook in de toekomst verdere volumegroei binnen de gelijkwaardigheidscriteria kan blijven realiseren. De voorwaarden die het kabinet stelt zorgen ervoor dat vliegtuigen stiller en schoner worden, terwijl de luchtvaartsector perspectief op verdere ontwikkeling houdt.

Tot slotte kom ik hiermee tegemoet aan de richting uw Kamer gedane toezegging dat vervolgstappen omtrent aanscherping/aanpassing van de in artikel 17 Luchtvaart opgenomen doelen kengetallen en indicatoren en

een daaruit voortvloeiende evaluatieagenda zal aansluiten bij de Luchtvaartnota (Kamerstuk 32 861, nr. 28 en Kamerstuk 31 936, nr. 526).