

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Nota van Antwoord

Betreffende zienswijzen op de NRD Luchtvaartnota 2020-2050

Nota van Antwoord

Betreffende zienswijzen op de NRD Luchtvaartnota 2020-2050

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**5**
1.1	Start nieuwe Luchtvaartnota 2020-2050	5
1.2	Wie dienden een zienswijze in?	6
1.3	Verwerken ontvangen zienswijzen	6
1.4	Vervolg	6
1.5	Leeswijzer	7
2	**Proces en betrokkenheid**	**8**
2.1	Inleiding	8
2.2	Proces	8
2.3	Betrokkenheid	10
2.4	Overige onderwerpen (plan-MER)	11
3	**Beleidsstrategieën**	**12**
3.1	Inleiding	12
3.2	Publieke belangen en waarden	12
3.3	Groei of krimp: Schiphol in vergelijking met regionale luchthavens	13
3.4	Beleidsopties	13
3.5	Detailniveau en MKBA	13
3.6	Scope	14
3.7	Focus Schiphol	14
4	**Toetsingskader**	**15**
4.1	Inleiding	15
4.2	Referentiesituatie	15
4.3	Aanpassen indicator	16
4.4	Detailniveau	18
4.5	Hinderbeleving	18
4.6	Methode	19
4.7	Monitoring	20
4.8	Uitwerking plan-MER	20
5	**Bestuur**	**21**
5.1	Inleiding	21
5.2	Governance	21
5.3	Participatie	22
6	**Gezondheid**	**24**
6.1	Inleiding	24
6.2	Balans tussen luchtvaart en gezondheid	24
6.3	Grenzen stellen	25
6.4	‘Betere’ normen	25
6.5	Waardering van huidig normstelsel	26
6.6	Gezondheidseffecten van stofemissies door luchtvaart	27
6.7	Geluid	27

7	**Natuur en Landschap**	**29**
7.1	Inleiding	29
7.2	Luchtvaart en natuurwaarden	29
7.3	Luchtvaart en recreatieve waarden	30
8	**Ruimte**	**31**
8.1	Inleiding	31
8.2	Lokale en regionale ruimtelijke ontwikkelingen rond Schiphol	31
8.3	Druk op de ruimte	31
9	**Klimaat**	**33**
9.1	Inleiding	33
9.2	Het thema 'klimaat' in het plan-MER	33
9.3	Suggesties voor de Luchtvaartnota	33
9.4	Begrippen en relatie met andere beleidstrajecten	33
9.5	Klimaatdoelen en introductie CO_2-plafond	34
9.6	Alternatieve brandstoffen en aandrijvingen	35
9.7	Uitfasering van vervuilende toestellen	35
10	**Economie**	**36**
10.1	Inleiding	36
10.2	Negatieve effecten meenemen in analyse	36
10.3	Belasting op vliegtickets	36
10.4	Groeiende vraag als uitgangspunt	37
10.5	Hubfunctie	38
10.6	Netwerk	38
10.7	Economisch voordeel	38
10.8	Regiofuncties	39
10.9	Verplaatsing Schiphol	39
10.10	Bescherming KLM	40
10.11	Groei in relatie met vlootvernieuwing	40
10.12	Werkgelegenheid	40
10.13	Investeringen luchtvaart	40
11	**Mobiliteit**	**41**
11.1	Inleiding	41
11.2	Bereikbaarheid van Nederland	41
11.3	Europese samenwerking	41
11.4	Alternatieve modaliteiten	42
11.5	Landzijdige ontsluiting	42
11.6	Personenvervoer	42
11.7	Vrachtvervoer	42

12 Veiligheid **44**
12.1 Inleiding: ‘veiligheid van genoeg naar beter’ 44
12.2 Omgevingsveiligheid 44
12.3 Vliegveiligheid 44
12.4 Veiligheid breder beschouwd 44
12.5 Veiligheid andere luchtvaart 45

13 Luchtvaartprojecten **46**
13.1 Inleiding 46
13.2 Luchtruimherziening 46
13.3 Luchtruim 47
13.4 Schiphol 48
13.5 General Aviation 50
13.6 Regionale Luchthavens 51
13.7 Lelystad Airport 53

Bijlage 1 **59**
Internationale reactie op zienswijze 59

1 Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stelt voor de periode 2020-2050 een toekomstvisie op voor de luchtvaart in Nederland: de Luchtvaartnota 2020-2050. Voor de Luchtvaartnota doorloopt IenW de procedure voor een milieueffectrapportage: de plan-MER.

De eerste stap in deze procedure is het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin staat welke onderwerpen (reikwijdte) IenW in het plan-MER onderzoekt en met welke diepgang (detailniveau). IenW legde de NRD van 20 maart tot en met 16 april 2019 in Nederland ter inzage. Ook is 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) kennis gegeven van het plan-MER procedure. Iedereen kon toen met een zienswijze hierover zijn mening geven. Ook vroeg het ministerie de Commissie voor de milieueffectrapportage (CIE MER) om advies.

Er werden 180 zienswijzen ingediend. In deze Nota van Antwoord betreffende zienswijzen op de NRD reageert het ministerie op de zienswijzen. In de Luchtvaartnota is een verantwoordingshoofdstuk opgenomen waarin wordt verwezen naar de Nota van Antwoord op de NRD en waarin ook ingegaan wordt op de adviezen van de CIE MER.

1.1 Start nieuwe Luchtvaartnota 2020-2050

Het kabinet gaf in oktober 2017 met het regeerakkoord het startsein voor een nieuwe Luchtvaartnota voor de periode 2020-2040. Op verzoek van de Tweede Kamer is die verlengd naar 2050, zodat de periode overeenkomt met die van de klimaatdoelstellingen.

Eind 2018 sloot de verkenningsfase van de Luchtvaartnota. Het doel van die fase was om te luisteren naar wat Nederlanders vinden van de luchtvaart en om maatschappelijke zorgen en wensen in kaart te brengen. Dit gebeurde met focusgroepen, achtergrondgesprekken, een publieksonderzoek, negen regionale luchtvaartgesprekken en een nationale Luchtvaartdag. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) maakten een kennisscan en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) maakte een factsheet met een overzicht van de actuele kennis over de luchtvaart.

Het resultaat van de verkenningsfase staat in de Bloemlezing en de hiervoor genoemde kennisbasis. Het kabinet stuurde de documenten in december 2018 aan de Tweede Kamer en publiceerde ze op de website www.luchtvaartindetoekomst.nl. In de bloemlezing staan de belangrijkste beleidsvragen die de verkenningsfase opleverde. Elke beleidsvraag is beknopt onderbouwd met trends en ontwikkelingen en geïllustreerd met (soms tegengestelde) uitspraken die de reikwijdte van de standpunten laten zien. De kennisbasis bestaat uit de hiervoor genoemde kennisscans.

De bloemlezing bevat nog geen antwoorden of beleidskeuzes. Die komen in de verdiepingsfase aan bod. Uit de bloemlezing blijkt dat de toekomst van de luchtvaart een ingewikkeld vraagstuk is. Er is sprake van schaarste en uiteenlopende publieke belangen zoals veiligheid, klimaat, economie en gezondheid. Er moet een nieuwe balans komen tussen de publieke belangen waarbij de lusten en lasten in evenwicht zijn. De keuzes daarvoor wil het kabinet zorgvuldig maken, in gesprek met alle belanghebbenden.

De beleidsvragen voor de Luchtvaartnota die in de verkenningsfase zijn geïdentificeerd, zijn in de verdiepingsfase in 2019 verder uitgewerkt tot bouwstenen voor beleid. Daarbij zijn de inzichten en suggesties uit de ingediende zienswijzen op de NRD en de adviezen van de Commissie m.e.r. waar mogelijk benut.

Als ondersteuning voor de visie en de besluiten over de Luchtvaartnota doorloopt IenW de procedure van de milieueffectrapportage. In dit geval het plan-MER. Daarin staat wat de gevolgen zijn van de beleidskeuzes op de omgeving, zoals geluidshinder of effecten op het milieu. Het plan-MER gaat ook in op de economische effecten. In het plan-MER rapportage is aangegeven welke beleidsstrategieën zijn onderzocht. IenW heeft ervoor gekozen om de hoekpunten van het maatschappelijk debat over luchtvaart als uitgangspunt te nemen in het plan-MER. Daarom worden in dit Nota van Antwoord de termen beleidsstrategieën en hoekpunten beiden gebruikt.

1.2 Wie dienden een zienswijze in?

IenW heeft in totaal 180 zienswijzen ontvangen op de NRD. Van deze 180 zienswijzen werden 100 zienswijzen ingediend door beroepsmatige participanten en 80 zienswijzen door particulieren.

1.3 Verwerken ontvangen zienswijzen

IenW analyseerde alle 180 ingediende zienswijzen en heeft deze gebundeld naar thema. Bij elk thema staat hoe IenW ermee omgaat. De individuele zienswijzen worden niet afzonderlijk behandeld. Indieners vinden hun inbreng terug aan de hand van een identificatienummer.

Bij het ontwikkelen van de bouwstenen voor het plan-MER van de Luchtvaartnota en de uitwerking van de Luchtvaartnota zelf is inhoudelijk rekening gehouden met wat in de ingediende zienswijzen werd gesteld.

Een groot deel van de zienswijzen ging over de uiteindelijke keuzes die gemaakt moesten worden in de Luchtvaartnota, en niet over de NRD. De zienswijzen die niet over de NRD gingen, hebben wel bijgedragen aan de vorming van beleidsstrategieën in het plan-MER of zijn afgewogen bij de vorming van het nieuwe beleid. Deze zienswijzen zijn echter niet inhoudelijk beantwoord in de voorliggende Nota van Antwoord. Er wordt doorverwezen naar de Luchtvaartnota, die gelijktijdig met deze Nota van Antwoord is gepubliceerd.

Ook zijn er zienswijzen binnengekomen over het proces van de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Naar aanleiding van deze zienswijzen zijn gesprekken gevoerd met partijen om alsnog deel te nemen aan de klankbordgroep van de Luchtvaartnota. Daarnaast is besloten om, mede naar aanleiding van deze zienswijzen, besloten meer tijd te nemen voor het opstellen van de Luchtvaartnota.

Tot slot zijn er zienswijzen binnengekomen over de te hanteren indicatorenset in het plan-MER. Het consortium dat het plan-MER uitvoert heeft naar aanleiding van deze zienswijzen alsmede het advies van de Commissie m.e.r. de indicatorenset aangepast.

1.4 Vervolg

De Luchtvaartnota is door het kabinet als ‘ontwerp’ vastgesteld. De vervolgstap is dat iedere Nederlander en de buurlanden hun zienswijze kunnen indienen op de Luchtvaartnota. Daarnaast komen er adviezen van de commissie m.e.r., een Commissie Economie en een Commissie Governance. Via een Nota van Antwoord zal reactie worden gegeven op de binnengekomen zienswijzen en hoe deze hebben geleid tot een de definitieve Luchtvaartnota. De definitieve Luchtvaartnota zal naar verwachting eind 2020 door het kabinet worden vastgesteld.

1.5 Leeswijzer

Opbouw Nota van Antwoord:

hoofdstuk 2: Proces en betrokkenheid
hoofdstuk 3: Beleidsstrategieën
hoofdstuk 4: Toetsingskader
hoofdstuk 5: Bestuur
hoofdstuk 6: Gezondheid
hoofdstuk 7: Natuur en landschap
hoofdstuk 8: Ruimte
hoofdstuk 9: Klimaat
hoofdstuk 10: Economie
hoofdstuk 11: Mobiliteit
hoofdstuk 12: Veiligheid
hoofdstuk 13: Luchtvaartprojecten

2 Proces en betrokkenheid

2.1 Inleiding

Diverse indieners hebben vragen gesteld en zorgen geuit over het proces dat gevoerd wordt en over de zorgvuldigheid waarmee de Luchtvaartnota tot stand komt. Daarnaast zijn er vragen gesteld over de betrokkenheid van verschillende partijen en hun rollen bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Op diverse onderdelen heeft het ministerie aanpassingen doorgevoerd in de planning en aanpak naar aanleiding van onderstaande zienswijzen.

2.2 Proces

Indieners vragen zich af wat de afspraken zijn met/de rol is van de VNG.
Gemeenten nemen deel aan de provinciale kerngroepen die afgelopen jaar twee keer bijeen zijn gekomen. Daarnaast heeft de VNG heeft het ministerie laten weten dat zij niet wil deelnemen aan de klankbordgroep van de Luchtvaartnota. De VNG vindt dat er geen eenduidige mening te vormen is voor alle Nederlandse gemeenten over de Luchtvaartnota.

Indieners vragen zich af of het ministerie het recente RLI-rapport over luchtvaartbeleid en andere studies benut bij het opstellen van de Luchtvaartnota en wat de relatie is met de NOVI.
De inzichten uit het Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) over luchtvaartbeleid (Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute, Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur 2019) zijn benut bij het uitwerken van de beleidsstrategieën die getoetst zijn in het plan-MER. De Kamer is hierover vóór de zomer geïnformeerd (in de kamerbrief van 5 juli 2019 over de ontwikkeling van Schiphol en de hoofdlijnen van de Luchtvaartnota). Vooral bij het hoekpunt Normeren in het plan-MER is dit zichtbaar. Hierbij bepalen de normen het kader voor het luchtvaartbeleid. Ook in de voorkeursstrategie van het plan-MER en de Luchtvaartnota is een duidelijke relatie gelegd tussen het RLI-advies en de gemaakte beleidskeuzes.

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) presenteert het Rijk een integrale langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Het Rijk streeft naar een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit. Een leefomgeving die maatschappelijke functies de ruimte geeft en waar de boven- en ondergrond efficiënt wordt gebruikt. In samenhang met die integrale langetermijnvisie worden in de Luchtvaartnota de keuzes uitgewerkt die specifiek gemaakt worden voor de luchtvaart.

In de NRD is aangegeven dat de Luchtvaartnota aansluit bij de systematiek en het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet. De Luchtvaartnota wordt daardoor aangemerkt als een onverplicht programma; een van de nieuwe wettelijke instrumenten. De Omgevingswet stelt namelijk zes kerninstrumenten vast om de leefomgeving te beheren en te benutten. Het instrument ‘programma’ is een nieuw generiek wettelijk instrument.

De Omgevingswet kent drie verplichte programma’s (o.a. de verplichte programma’s volgend uit Europese regelgeving) en een onverplicht programma. Deze laatste categorie wettelijke instrumenten is hier aan de orde. Een onverplicht programma is een beleidsdocument dat flexibel is in de vormgeving en uitwerking van de beleidsdoelen.

De Omgevingswet gaat ervan uit dat in beginsel altijd een van de instrumenten van de Omgevingswet wordt gebruikt om beleid voor de leefomgeving vorm te geven en uit te werken. In de systematiek van de Omgevingswet vindt beleidsuitwerking van (onderdelen) van de NOVI plaats in (onverplichte) programma's. Op grond van overgangsrecht wordt een (onverplicht) programma dat is vastgesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, bij inwerkingtreding van die wet met een programma als bedoeld in die wet gelijkgesteld.

Voor het plan-MER en de Luchtvaartnota zijn ook veel andere onderzoeken en studies benut, maar er is niet gewacht op lopend onderzoek. Een voorbeeld daarvan is het rapport van het College van Rijksadviseurs (CRA) over 'Verdozing van het Nederlandse landschap', zoals één van de indieners zich afvraagt.

Indieners vragen om een onafhankelijke beoordeling MER en de Zienswijze NRD en benoemen een mogelijk risico van belangenverstrengeling.
Binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is geen ambtelijke functiescheiding aangebracht tussen de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag. De wet stelt dat bij een plan-MER ook niet verplicht. Bij het opstellen van beleidsvisies op strategisch niveau is het ook niet gebruikelijk dat die rollen worden gescheiden. Bij de Nationale Omgevingsvisie bijvoorbeeld, zijn die rollen niet gescheiden.

Wel heeft het ministerie gekozen voor een onafhankelijke toetsing van beleidsstrategieën (hoekpunten uit het plan-MER, beleidsopties, voorkeursstrategie). Deze zijn getoetst door een consortium dat bestond uit Royal HaskoningDHV, Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) en Buck Consultants International.

De Luchtvaartnota is door het kabinet als 'ontwerp' vastgesteld. Vervolgstap is dat iedere Nederlander en de buurlanden hun zienswijze kunnen indienen op de ontwerp-Luchtvaartnota. Daarnaast komen er adviezen van de CIE MER, een commissie Economie en een commissie Governance. Via een Nota van Antwoord zal reactie worden gegeven op de binnengekomen zienswijzen en hoe deze hebben geleid tot een de definitieve Luchtvaartnota. De definitieve Luchtvaartnota zal naar verwachting eind 2020 door het kabinet worden vastgesteld.

Indieners vragen zich af of het proces van het plan-MER voldoende flexibel is en of er mogelijkheden zijn om de onderzoeksopzet aan te passen voor het geval dat nodig zou zijn.
Een zorgvuldige aanpak van het plan-MER staat voorop. Inzichten hebben ertoe geleid dat de planning van het plan-MER en Luchtvaartnota gaandeweg is bijgesteld. Er is bijvoorbeeld besloten om een 'passende beoordeling' uit te voeren, dat is een wettelijke plantoets die hoort bij kaderstellende plannen waarvan een significant negatief effect op voorhand niet uitgesloten kan worden. Ook is besloten meer tijd te nemen voor afronding van de milieueffectrapportage.

Indieners vragen zich af hoe uitvoering van de Luchtvaartnota wordt geborgd.
LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) zal toetsen of de beleidsvoornemens uit de Luchtvaartnota uitvoerbaar zijn.

Indieners vragen naar de status van de Luchtvaartnota. Zij stellen dat de huidige politieke visie niet bindend zou mogen zijn voor beleid tot 2050.
De Luchtvaartnota bevat de strategisch visie van het kabinet op de Nederlandse luchtvaart, inclusief de Nederlandse gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). In de Luchtvaartnota staat het luchtvaartbeleid van het kabinet weergegeven vanaf 2020, met een planhorizon tot 2050 en voor klimaat een doorkijk naar 2070. De Luchtvaartnota biedt kaders voor toekomstige plannen en projecten. De Luchtvaartnota geeft helderheid over de rol die de Rijksoverheid voor zichzelf ziet en is bindend voor de Rijksoverheid en richting gevend voor andere betrokkenen bij het luchtvaartbeleid.

Indieners vragen waarom de zienswijze vier weken duurde in plaats van zes weken? Zij spreken hun voorkeur uit voor zes weken bij zienswijze LVN.
Vier weken is een gangbare termijn. Die termijn past volgens het ministerie bij het karakter van dit start-document (Notitie Reikwijdte en Detailniveau). De ontwerp-Luchtvaartnota zal zes weken ter inzage worden gelegd.

Indieners vragen of er voldoende tijd is voor inspraak en verdieping, en waarom de procedure van het plan-MER parallel loopt aan het vaststellen van de Luchtvaartnota.
Mede om deze reden is door IenW besloten om meer tijd te nemen voor de Luchtvaartnota dan oorspronkelijk gepland. Het plan-MER loopt parallel aan de Luchtvaartnota, omdat deze samen met andere studies informatie verschaft om te beslissen over keuzes in de Luchtvaartnota. Na het vast-stellen van de ontwerp-Luchtvaartnota volgt een nieuwe zienswijzeprocedure. Op die manier is inspraak en verdieping zorgvuldig geregeld.

2.3 Betrokkenheid

Indieners vragen zich af op wat voor manier bewoners en bewonersgroepen zijn vertegenwoordigd, ook degenen die verder van een luchthaven afwonen (maar wel te maken hebben met laagvliegend verkeer).
Voor maatschappelijke participatie bij de Luchtvaartnota is een Klankbordgroep ingericht waarin bewoners, maatschappelijke partijen, de luchtvaartsector en andere belanghebbenden evenwichtig zijn vertegenwoordigd. Mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is het aantal deelnemers aan de klankbordgroep uitgebreid. De bewoners zijn vertegenwoordigd via de bewonersvertegenwoordiging uit de Omgevingsraad Schiphol (ORS), via het Landelijk Bewonersberaad Luchtvaart (LBBL), via de Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen en de Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast (SATL, BTV) en de bewonersvertegenwoordigers van de Commissies Regionaal overleg (CRO's) via de Stichting Advisering Bewonersvertegenwoordigers Regionale Luchthavens (ABREL). Met deze Klankbordgroep laat de minister zich adviseren door een dwarsdoorsnede van alle belanghebbende partijen bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Als onderdeel van het proces zijn ook 'brede' Klankbordgroepen georganiseerd, waarin meer organisaties hebben kunnen participeren. Daarnaast zijn bewoners ook betrokken via de luchtvaartgesprekken, het publieksonderzoek en het community onderzoek NRD.

Indieners, waaronder de sportvliegerij, SATL, RECRON, en de Commissies Regionaal Overleg, geven aan niet betrokken te zijn.
Deze belangen zijn vertegenwoordigd via KNVvL en SATL/BTV in de Klankbordgroep van de Luchtvaart-nota. Met de Commissies Regionaal Overleg is op diverse momenten in het proces gesproken over de Luchtvaartnota en in te richten governance. Daarnaast kunnen alle partijen of belanghebbenden participeren door hun zienswijze in te dienen op de ontwerp-Luchtvaartnota.

Indieners vragen zich af hoe input van de klankbordgroep uit januari en februari 2019 en de luchtvaartgesprekken is verwerkt of gebruikt.
De inzichten uit de klankbordgroepen in januari en februari en de input uit de luchtvaartgesprekken zijn verwerkt in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De luchtvaartgesprekken hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de Bloemlezing (zie par.1.1) en tot de thema's in de NRD. Bovendien hebben de inzichten uit de klankbordgroep bijeenkomsten geleid tot de keuze voor vier publieke belangen: (veiligheid, economie, leefomgeving en klimaat) en tot het toetsingskader dat in het plan-MER is opgesteld.

Indieners vragen zich af op wat voor manier lokale bestuurders kunnen participeren in het traject van de Luchtvaartnota en op welke wijze de inbreng van regionale overheden in het plan-MER wordt geregeld.
Op concrete verzoeken van lokale bestuurders hebben afgelopen periode individuele gesprekken plaatsgevonden met het ministerie. Daarnaast zijn er op diverse momenten in het proces ambtelijke en bestuurlijke overleggen geweest met provincies, en zijn gemeentes en provincies betrokken geweest via kerngroep bijeenkomsten die in bijna elke provincie hebben plaatsgevonden.

Nu de ontwerpLuchtvaartnota gereed is, heeft ieder de gelegenheid om een zienswijze indienen op het ontwerp. Zie voor betrokkenheid gemeenten paragraaf 2.2.

Indieners vragen zich af hoe de Klankbordgroep Luchtvaartnota functioneert.
Voor maatschappelijke participatie bij de Luchtvaartnota is een Klankbordgroep ingericht waarin bewoners, maatschappelijke partijen, de luchtvaartsector en andere belanghebbenden evenwichtig zijn vertegenwoordigd. Met deze Klankbordgroep laat de minister zich adviseren door een dwarsdoorsnede van alle belanghebbende partijen bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Als onderdeel van het proces zijn ook 'brede' Klankbordgroepen georganiseerd, waarin meer belanghebbenden hebben kunnen participeren.

Indieners vragen om informatie- en consultatierondes te organiseren, zodat burgers geïnformeerd een keuze kunnen maken.
Nu de ontwerp-Luchtvaartnota gereed is, zal er gekoppeld aan de zienswijzenprocedure, gekeken worden naar passende informatievoorziening binnen de huidige mogelijkheden.

Indiener merkt op dat in de Notitie, bij de beschrijving van relaties met andere plannen in paragraaf 1.4, het Luchthavenbesluit van Rotterdam The Hague airport ontbreekt.
Het ministerie neemt hier kennis van. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) zijn de belangrijkste relaties weergeven met andere plannen. Deze lijst is niet uitputtend.

Indieners vragen of de GGD'en en GHOR-bureaus betrokken worden bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota, met het oog op het inzicht dat zij kunnen bieden op gezondheidsrisico's.
Het RIVM is betrokken bij de kennisbasis voor de Luchtvaartnota en neemt deel aan de begeleidingsgroep plan-MER. Het RIVM adviseert daarnaast onder meer over de gezondheidseffecten van ultrafijnstof, niet-akoestische factoren van geluidhinder, het WHO-rapport en de programmatische aanpak meten vliegtuiggeluid. Verder is het RIVM in samenwerking met de GGD/GHOR betrokken bij het meten van geluidhinder door belevingsonderzoek.

Indieners vragen of de informatie vanuit de overheid begrijpelijker en leesbaarder wordt.
Overheidsinformatie moet voor iedereen begrijpelijk zijn. Taalniveau B1 is daarom het uitgangspunt voor communicatie; Nederlands dat de overgrote meerderheid van de bevolking goed begrijpt. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Luchtvaartnota voldoet niet aan dit criterium. Daarom is er op de website luchtvaartindetoekomst.nl een leeswijzer geplaatst. In de Luchtvaartnota 2020-2050 is extra aandacht besteed aan de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van het taalgebruik.

2.4 Overige onderwerpen (plan-MER)

Indieners vinden het ernstig dat de Europese Commissie heeft geconstateerd dat in Nederland bepaalde vereisten voor kwaliteitsborging ontbreken en dat in de wetgeving alleen naar projecten met significante negatieve effecten wordt gekeken, terwijl alle significante effecten moeten worden meegenomen. Indieners vragen de overheid om deze redenen de huidige NRD aan te passen en een gewijzigde NRD of een addendum te publiceren, waarin de noodzakelijke kwaliteitsborging wordt gegarandeerd.
De Luchtvaartnota is een visie op de luchtvaart van 2020 tot 2050 en geen concreet project, zoals aangegeven in de zienswijze. Toch is er bij de Luchtvaartnota uit zorgvuldigheid voor gekozen om een milieueffectrapportage uit te voeren. Hierdoor heeft het ministerie zichzelf gecommitteerd aan alle wettelijke vereisten. De NRD zal hier niet op worden aangepast.

Indieners vragen of een plan-MER-rapport altijd voorstellen voor verbetering moet bevatten. Is het opstellen van voorstellen voor verbetering ook beoogd in dit plan-MER-rapport?
In het plan-MER wordt indien nodig aandacht besteed aan mitigerende maatregelen. In de vervolg-besluiten wordt per project bekeken wat de negatieve effecten zijn en op welke wijze deze kunnen worden teruggebracht.

3 Beleidsstrategieën

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende zienswijzen ingediend die gaan over de beleidsstrategieën. Daarin worden onder andere vragen gesteld naar de afweging die in de Luchtvaartnota wordt gemaakt tussen publieke belangen, hoe om wordt gegaan met groei en krimp, en het detailniveau. Ook wordt naar voren gebracht dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd zou moeten worden en dat internationale ontwikkelingen moeten worden meegenomen in de scope van de Luchtvaartnota.

Mede door deze zienswijzen heeft het ministerie de kernvragen die in het maatschappelijk debat over de luchtvaart naar voren zijn gekomen, centraal gesteld in het plan-MER. Vanwege de verschillende publieke belangen zijn de effecten van groei, stabilisatie en krimp van het bestemmingennetwerk expliciet in beeld gebracht. In het plan-MER rapportage is aangegeven welke beleidsstrategieën zijn onderzocht. IenW heeft er voor gekozen om de hoekpunten van het maatschappelijk debat over luchtvaart als uitgangspunt te nemen in het plan-MER. Daarom worden in dit Nota van Antwoord de termen beleidsstrategieën en hoekpunten beiden gebruikt.

3.2 Publieke belangen en waarden

Indieners maken zich zorgen of de belangrijkste publieke belangen daadwerkelijk worden meegenomen.
In het plan-MER van de Luchtvaartnota wordt gekeken naar verschillende invalshoeken en publieke belangen en waarden. De denkrichtingen (veiligheid als basis, en daarbovenop economie, klimaat en leefomgeving) uit de NRD zijn, mede op basis van de ingediende zienswijzen, vertaald naar beleids-strategieën voor de luchtvaart. Daarbij heeft het ministerie gekeken naar onder andere een strengere normstelling voor klimaat en leefomgeving, naar een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verbindingen en naar de afweging van concentreren of juist verdelen van luchtvaart. In het plan-MER rapportage is uitgelegd hoe de beleidsvragen uit zeven clusters zijn samengenomen in vier thema's/belangen.

Indieners vragen zich af of er een prioriteitstelling is tussen de verschillende belangen.
Zoals aangegeven krijgt veiligheid prioriteit. Bij het opstellen van de beleidsstrategieën stond deze prioriteit vast. De andere publieke belangen (economie, klimaat, leefomgeving) hebben onderling gelijke prioriteit. In de Luchtvaartnota is voor elk van die publieke belangen een doelstelling vastgesteld. Die doelstellingen konden pas geformuleerd worden, nadat inzicht was verkregen in het plan-MER resultaten en dus niet al bij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Het plan-MER zelf is een hulpmiddel bij de besluitvorming en bevat verder geen prioritering of waardeoordelen. De voorgenomen besluit-vorming wordt omschreven in de Luchtvaartnota.

3.3 Groei of krimp: Schiphol in vergelijking met regionale luchthavens

Indieners veronderstellen dat in het plan-MER van de Luchtvaartnota alleen gekeken wordt naar groei van het aantal vluchten. Indieners maken bezwaar tegen die beperkte blik en stellen een groeistop of krimp voor. Indieners spreken hun zorg uit over het feit dat alleen naar Schiphol gekeken wordt en niet naar andere luchthavens. Ook wordt die zorg omgekeerd geuit: wel aandacht voor andere luchthavens en niet genoeg aandacht voor Schiphol. Indieners vragen zich af of er oog is voor de behoeftes in de regio.
Wellicht hebben enkele passages in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau, onder meer over groeiende internationale vraag naar luchtvaart, de indieners in verwarring gebracht. Het ministerie heeft zich bij de uitwerking van de Luchtvaartnota van het begin af aan niet laten leiden door het aantal vluchten. Groei of krimp is geen doel op zich. Het ministerie is op zoek naar een goede balans tussen veiligheid, economie, klimaat en leefomgeving. Uit die afweging volgt het aantal vluchten; niet andersom.
In het plan-MER heeft het ministerie beleidsvoorstellen ontwikkeld op basis van deze uitgangspunten. Deze beleidsvoorstellen variëren van groei tot krimp in de luchtvaart en van spreiding van vluchten over de verschillende regio's tot vliegverkeer geconcentreerd op Schiphol. De Commissie m.e.r. (CIE MER) heeft deze lijn in haar advies ook benadrukt. Verder zijn connectiviteit en netwerkkwaliteit inderdaad een onderscheidend publiek belang. In de Luchtvaartnota wordt dit belang belicht. Daarbij wordt ook ingegaan op passagiersvluchten, vrachtvluchten en de verschillende luchthavens, en de betekenis van die luchthavens voor het netwerk. Zie ook paragraaf 10.4 over de kernvraag Groeiende vraag als uitgangspunt.

3.4 Beleidsopties

Indieners geven gewenste beleidsopties aan en stellen maatregelen voor om in de Luchtvaartnota zelf op te nemen: treinen inzetten, bepaalde type toestellen uitfaseren, prijsprikkels, heffingen en dergelijke.
Het ministerie neemt kennis van deze suggesties. In de Luchtvaartnota is aangegeven hoe gestuurd gaat worden op slimme en duurzame luchtvaart en vlootvernieuwing. Het effect van specifiek uitfaseren van toestellen uit categorie B en C is in het plan-MER niet bekeken. In het plan-MER is gekeken naar de effecten in 2030 en 2050.

3.5 Detailniveau en MKBA

Indieners vragen naar het detailniveau van de beleidsstrategieën van het plan-MER en vragen zich af hoe adaptiviteit of flexibiliteit wordt vormgegeven. Indieners geven aan dat zij de denkrichtingen nogal globaal vinden. Indieners vragen het ministerie om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren. Indieners vragen ook naar de reikwijdte van de 50/50-regel en het Aldersakkoord.
De Luchtvaartnota bevat richtinggevende strategische keuzes en een publieke belangenafweging, waaraan een duidelijke normstelling wordt gekoppeld. De beleidsdoelen tot en met 2030 zijn concreter uitgewerkt dan de beleidsdoelen tot en met 2050. Op die manier is de strategie op de lange termijn aan te passen aan onvoorziene en onzekere ontwikkelingen. De voorkeursrichting is dus adaptief.
De Luchtvaartnota gaat ook in op innovaties in de verre toekomst.

De beleidskeuzes in de Luchtvaartnota zijn strategisch van aard. De keuzes hebben gevolgen voor de luchtruimherziening en voor individuele luchthavenbesluiten. In dergelijke besluiten wordt ingezoomd op lokale specifieke effecten.

Over de MKBA. In de verdiepingsfase wordt een strategische plan-MER-procedure doorlopen, net als bij de Nationale Omgevingsvisie. Dat heeft het ministerie aan het einde van de verkenningsfase aangegeven. De Tweede Kamer heeft overigens ook om die strategische plan-MER-procedure gevraagd.

Daarnaast heeft het ministerie ervoor gekozen om de milieu effect rapportage breder in te richten. Hierdoor zijn niet alleen de milieueffecten, maar ook de effecten op economie, mobiliteit en bereikbaarheid, welzijn en ruimte zijn in beeld gebracht en volwaardig meegewogen bij de besluitvorming over de Luchtvaartnota. De kwaliteit in het plan-MER wordt beoordeeld door een onafhankelijk team met experts uit het consortium (RHDHV/BCI/NLR) getoetst waarbij criteria worden gehanteerd die te maken hebben met mens+maatschappij, de aarde, winst (people, planet, profit: 3 p's). Zij hebben de effecten van de hoekpunten en bouwstenen getoetst.

Een plan-MER brengt de brede welvaartseffecten juist goed in beeld, terwijl een MKBA-benadering mogelijk zou leiden tot te veel aannames om effecten gedegen te kwantificeren en de kosten ervan te berekenen. Zeker als het gaat om 'zachte' waarden, zoals natuur, leefomgeving en gezondheid. Daarnaast is een bijkomend voordeel van een plan-MER dat de formele inspraakmomenten vaststaan. In de brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2019 over de ontwikkeling van Schiphol en de hoofdlijnen van de Luchtvaartnota en in de Luchtvaartnota is aangegeven hoe het kabinet omgaat met de 50/50-regel uit het regeerakkoord en het Aldersakkoord.

3.6 Scope

Indieners geven aan dat in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau geen aandacht is voor het internationale speelveld in Europa of daarbuiten.
Luchtvaart is in beginsel een internationale sector. In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de internationale context en afhankelijkheden waarbinnen het Nederlandse beleid tot stand komt. In het plan-MER wordt in beeld gebracht op welke aspecten Nederland zelf invloed heeft. Ook is er een paragraaf opgenomen, waarin grensoverschrijdende effecten worden benoemd.

3.7 Focus Schiphol

Indieners vragen zich af hoe wordt omgegaan met de focus op Schiphol en hoe die focus samenhangt met aandacht voor andere luchthavens.
De beleidsstrategieën in het plan-MER beschrijven de hoekpunten van het speelveld. Deze beleidsvoorstellen variëren van groei tot krimp in de luchtvaart en van spreiding van vluchten over de verschillende regio's tot vliegverkeer geconcentreerd op Schiphol. Het plan-MER bevat dus een beleidsstrategie die uitgaat van concentratie van luchtverkeer op Schiphol. Tegelijkertijd bevat diezelfde plan-MER een beleidsstrategie die uitgaat van verdeling van de vliegbewegingen over regionale vliegvelden. Hierdoor zijn de gevolgen van de verschillende beleidsstrategieën in beeld.

4 Toetsingskader

4.1 Inleiding

Het toetsingskader is afgeleid van het 'Rad van de Leefomgeving' dat ook voor het plan-MER van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is gebruikt. Het Rad van de Leefomgeving is een instrument om de staat van de leefomgeving, de referentiesituatie en de effecten te beschrijven en dient als basis voor de beoordelingsmethodiek. Het rad geeft de reikwijdte van het milieueffectonderzoek weer en maakt duidelijk naar welke effecten wordt gekeken. De aspecten van het rad zijn onderverdeeld in indicatoren. Sommige indicatoren, zoals bijvoorbeeld geluid, bevatten zo veel elementen dat ze zijn onderverdeeld in subindicatoren (o.a.: geluidbelast oppervlak, geluidgehinderden, slaapverstoorden, hinderbeleving).

Het ministerie heeft ervoor gekozen het toetsingskader breder op te zetten dan bij een plan-MER gebruikelijk is. Hierdoor zijn niet alleen de milieueffecten, maar ook de effecten op economie, mobiliteit en bereikbaarheid, welzijn en ruimte zijn in beeld gebracht.

Om de effecten in beeld te brengen zijn de vier hoekpunten van de beleidsstrategieën in het plan-MER per indicator (en indien van toepassing per subindicator) getoetst. De beleidsstrategieën bevatten bouwstenen voor beleid (een set van soortgelijke maatregelen). De toetsresultaten geven het Ministerie voldoende inzicht om vanuit de bouwstenen van de beleidsstrategieën een voorkeursstrategie samen te stellen. De voorkeurstrategie is vastgelegd in de Luchtvaartnota (de visie van de Luchtvaart 2020-2050).

4.2 Referentiesituatie

Indieners vragen zich af of het jaar 2019 als referentiesituatie in de NRD wel juist is gekozen.
Een aantal zienswijzen gaat over welke referentiesituatie gehanteerd zou moeten worden in het plan-MER. Het ministerie heeft besloten om de referentiesituatie te wijzigen, op basis van de ingediende zienswijzen, het advies van de Commissie m.e.r. en opmerkingen van de begeleidingsgroep. In het plan-MER-rapportage is eerst de situatie 2018 (inclusief kentallen) omschreven. Vervolgens is als werkhypothese de autonome ontwikkeling tot 2030/2050 geschetst in combinatie met huidig beleid (zie hoekpunt Voortbouwen). De schets gaat uit van een bescheiden wereldontwikkeling (WLO Laag) en geeft de referentiesituatie voor 2030 en 2050. Vervolgens zijn de effecten van de andere drie beleidsstrategieën (de hoekpunten: Normeren, Concentreren, Verdelen) en de afzonderlijke bouwstenen bepaald.

Het plan-MER bevat een tabel met beredeneerde effecten van de referentiesituatie vergeleken met de situatie in 2018, zodat voor eenieder inzichtelijk is hoe de leefomgeving in het zichtjaar (2030/2050) verandert ten opzichte van het hier en nu. Het plan-MER bevat tot slot ook een 'robuustheidstoets' naar WLO Hoog. Dat wil zeggen dat ook is getoetst wat de effecten zouden zijn, wanneer de verwachtte wereldontwikkelingen zich snel zouden voordoen.

Verder zijn alle geldende wetten en regels, waaronder alle Luchthavenbesluiten meegenomen in de referentiesituatie.

4.3 Aanpassen indicator

Indieners verzoeken aanpassing of toevoeging van indicatoren. Enkele voorbeelden zijn: landbouw, veeteelt en geur.
Het consortium heeft, in samenspraak met het ministerie, specifiek die indicatoren in het toetsingskader opgenomen die onderscheidend zijn voor de luchtvaart. Na de publicatie van de NRD is het toetsingskader (deels) aangepast op basis van zienswijzen, het advies van de Commissie m.e.r., klankbordgroep bijeenkomsten en input van andere belanghebbenden. Het consortium heeft, in samenspraak met het ministerie, ervoor gekozen om het toetsingskader te beperken en te richten op de indicatoren die significant bepalend zijn voor het milieu alsmede economische effecten. Indicatoren die niet in bepalende mate relevant zijn voor de effectbeoordeling van de Luchtvaartnota zijn verwijderd. Ook zijn indicatoren komen te vervallen, waarvan de effecten over een tijdspanne van dertig jaar niet met enige zekerheid kunnen worden onderzocht. Waar mogelijk zijn thema's samengevoegd of van naam gewijzigd om de inhoud beter weer te geven. Ook is er een enkele indicator toegevoegd. Dat heeft tot gevolg gehad dat sommige thema's zijn vervallen, samengevoegd of aangepast. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

Natuurlijke hulpbronnen (vervallen): Luchtvaart heeft geen effect op indicatoren zoals drinkwater en duurzaam landgebruik, waardoor deze criteria niet relevant zijn.

Ruimtelijk economische structuur veranderd in **Mobiliteit en Bereikbaarheid**: De nieuwe benaming dekt de lading van de criteria beter. De criteria van het nieuwe thema zijn: Modaliteiten, Bereikbaarheid/ Connectiviteit/Netwerkkwaliteit en Vestigingslocaties voor bedrijven.

Landschap & openbare ruimte veranderd in **Landschap**: De indicatoren Openbare ruimte en Erfgoed en archeologie zijn hiermee komen te vervallen, omdat ze niet relevant zijn voor de Luchtvaartnota.

Klimaat: Binnen dit thema zijn de indicatoren hitte en droogte en wateroverlast vervallen. Alleen de indicatoren CO_2 Nederlandse Luchtvaart en NO_x en waterdamp Nederlandse Luchtvaart, waarbij de uitstoot van de in Nederland opstijgende en dalende vluchten vertrekkend uit Nederland wordt beoordeeld, is overgebleven.

Milieukwaliteit en gezondheid veranderd in **Gezondheid**: Het nieuwe thema Gezondheid is opgedeeld in twee milieu-indicatoren: luchtkwaliteit en geluidhinder. De luchtvaart veroorzaakt een significant effect op beide criteria en deze milieu-indicatoren zijn voor veel belanghebbenden belangrijk. Deze indicatoren worden bovendien in veel bijlagen benoemd (Kennisscan Bijlage 2, 3, 5, 6, 7 en 9a) en om die redenen breed gedragen als indicator.

Natuur: Aan dit thema is de indicator Stilte en duisternis toegevoegd, omdat deze indicator gaat over de hinder die omwonenden kunnen ervaren.

Figuur 1. Toetsingskader

Aspect	Indicator	Specificatie
Veilige, gezonde fysieke leefomgeving		
Gezondheid	Geluidshinder	Verandering van de geluidbelasting door vliegtuiggeluid in dB. (lokaal).
		Aantallen ernstig gehinderden (op basis van Lden) en slaapverstoorden (op basis van Lnight) (nationaal).
		Hinderbeleving.
		De wijziging in de omvang van stille perioden.
	Luchtkwaliteit	Verandering van de emissies (NO_x en (ultra)fijnstof) rondom de luchthavens door de vliegtuigen. (lokaal).
Veiligheid	Omgevingsveiligheid	Verandering in de risicocontouren van de luchthavens van het Groepsrisico (GR) en het Plaatsgebonden risico (PR).
	Veiligheid vliegen	Verandering van het ongevalsrisico.
	Beveiliging	Bedreigingen voor de vertrouwelijk, beschikbaarheid en integriteit van assets (gebouwen, personen, systemen e.d.).
Klimaat	Klimaateffecten Nederlandse luchtvaart	CO_2 emissie van uit Nederland vertrekkende luchtvaart.
		NO_x en waterdamp emissies van uit Nederland vertrekkende luchtvaart.
Goede Omgevingskwaliteit		
Natuur	Stilte en duisternis	Verandering in het areaal stille, rustige en donkere gebieden.
	Kwetsbare natuur gebieden en soorten (kwaliteit)	Verandering in de kwaliteit van Natura 2000-, Natuurnetwerk Nederland-gebieden (in zoverre dat geen Natura 2000-gebied is) en verandering van de biodiversiteit buiten Natura 2000- en NNN-gebieden (incl. Wet Natuurbescherming soorten).
	'Verbondenheid/ versnippering'	Verandering in de verbondenheid van natuurgebieden en de robuustheid van ecologische verbindingen rondom de luchthavens.
Landschap	Waardevolle landschappen	Verandering in het areaal, de beleving en de kwaliteit van waardevolle landschappen rondom de luchthavens.
Economische omgeving		
Economie	Werkgelegenheid	Verandering van het aantal banen, direct (luchthavens en luchtvaartmaatschappijen), indirect achterwaarts (toeleveranciers) en indirect voorwaarts (effect op overige economische sectoren).
	Verdienvermogen	Verandering van de toegevoegde waarde, direct (luchthavens en luchtvaartmaatschappijen), indirect achterwaarts (toeleveranciers), indirect voorwaarts (effect op overige economische sectoren).
'Mobiliteit/ Bereikbaar-heid'	Modaliteiten	Verandering van het aantal reizigers die per vliegtuig reizen verdeeld naar bestemmingen.
		Verandering van het volume van het vrachtvervoer per vliegtuig, verdeeld naar bestemmingen.
		Verandering van de ontwikkeling van auto- en treinvervoer aan de landzijde van de luchthavens.
		Verandering in het vliegvervoer door de modal shift van vliegvervoer naar treinvervoer.
	'Bereikbaarheid/ Connectiviteit/ Netwerkkwaliteit'	Verwachting van de verandering van het aantal gevlogen bestemmingen en de frequentie van die bestemmingen voor passagiers vanaf de verschillende luchthavens.
		Verandering van het aantal gevlogen bestemmingen en de frequentie van die bestemmingen voor vracht, vanaf de verschillende luchthavens.
	Vestigingslocaties bedrijven	Verwachte verandering in de vestiging van nieuwe bedrijven (globale ontwikkeling in Nederland en indicatie geografische spreiding).
Woonomgeving		
Welzijn	Sociaal	Verandering in financiële toegankelijkheid publiek tot de luchtvaart.
		Verandering in het gevoel van rechtvaardigheid door een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten.
Ruimte	'Ontwikkelmogelijk-heden voor toekomstige functies'	Verandering in geschiktheid van de ruimte voor de ontwikkelmogelijkheden van de toekomstige functies: geluidsgevoelige objecten, (bepertk) kwetsbare objecten en hoogbouw.
	Ruimtebeslag	Verandering van benodigde ruimte voor lucht- en landzijdige voorzieningen bij luchthavens.

4.4 Detailniveau

Indieners vragen om meer diepgang bij het uitwerken van de onderzoeken van de indicatoren. Indieners vragen ook waarom er voor een bepaald detailniveau is gekozen.
De Luchtvaartnota heeft een bepaald detailniveau. Dat niveau geldt als uitgangspunt voor de effectbeoordeling in het plan-MER. Gezien het strategische karakter en het abstractieniveau wordt in de effecttoetsing in het plan-MER grotendeels gekeken naar effecten op kwaliteit (via expert-judgement). Waar mogelijk worden de kwalitatieve beoordeling met berekeningen (kwantitatief) onderbouwd. De beoordeling wordt gedaan op basis van bestaande informatie (deskresearch).

4.5 Hinderbeleving

Indieners vragen hoe (geluid)hinder wordt onderzocht. Ook vraagt een aantal indieners specifiek naar de dosis-effectrelaties en de methode die wordt gebruikt om die relaties vast te stellen. Indieners gaan ook in op individuele hinderbeleving; vliegtuiggeluid en gevoelens van onveiligheid leiden tot slaapverstoring, stress en verminderd functioneren in werk en privé.
Vliegtuiggeluid wordt per persoon verschillend ervaren; hinder (geluidsoverlast) is subjectief. Ook wanneer een objectieve meting een lage dosis geluid vaststelt, kan dat geluid door individuen nog als zeer storend worden ervaren. Algemene normen voor geluid worden vastgesteld op basis van een gemiddelde ervaring van hinder.

Hoe ernstig de hinder is, wordt bepaald door berekening met een zogeheten dosis-effectrelatie. Dit is een formule waaruit het percentage ernstig gehinderden (het effect) volgt als functie van de Lden geluidsbelasting (de dosis). Voor een toelichting van de term Lden, zie 4.6. Naarmate de waarde van de geluidsbelasting toeneemt, zal het percentage gehinderden ook toenemen. Ook voor ernstige slaapverstoring bestaat een dosis-effectrelatie, waarbij de mate van ernstige slaapverstoring wordt voorspeld op basis van de Lnight geluidsbelasting. Deze relaties worden onder andere toegepast bij het vaststellen van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden per gebruiksjaar rondom Schiphol, omdat er voor Schiphol een wettelijk maximum is vastgesteld voor het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde Lden en Lnight geluidcontouren.

De dosis-effectrelatie is een formule die is afgeleid uit hinderbelevingsonderzoek onder omwonenden in de omgeving van Schiphol. In de praktijk hangt de hinderbeleving af van meer factoren af dan alleen van de geluidsbelasting. Andere factoren zijn bijvoorbeeld: mogelijke waardedaling van een koopwoning, de afhankelijkheidsrelatie met de luchthaven (is iemand er werkzaam), angst (bijvoorbeeld als een vliegroute nadelig afwijkt dan iemand gewend is) communicatie en geluidsgevoeligheid. Deze factoren hebben geen rechtstreeks verband met de geluidbelasting van het vliegverkeer. Ze worden ook wel niet-akoestische factoren genoemd. Deze factoren worden niet expliciet meegenomen bij het vaststellen van een dosis-effectrelatie, maar zullen impliciet wel meespelen.

Om de hinder in het gebied rondom een luchthaven terug te dringen heeft het dus wel zin om naast de geluidsbelasting ook te onderzoeken hoe niet-akoestische factoren de hinderbeleving kunnen beïnvloeden.

4.6 Methode

Indieners vragen uitleg over de methodes die zijn gekozen om de milieueffecten te onderzoeken. Andere indieners geven aan het niet eens te zijn met de gekozen onderzoeksmethode voor het geluidsonderzoek. Ook verzoeken indieners om WHO-en/of GGD-normen te hanteren voor luchtkwaliteit en geluidhinder.
Bij de milieuonderzoeken wordt – als dat van toepassing is – ten minste getoetst aan de maximaal toelaatbare milieuwaarden, zoals opgenomen in de Omgevingswet. In het plan-MER worden onderzoeken op twee verschillende manieren uitgevoerd: kwantitatief en kwalitatief.

- Bij **kwantitatief onderzoek** wordt er gerekend of gemeten met cijfers als resultaat. Dit is exact en maakt een vergelijking tussen hoekpunten transparant. Maar dit type onderzoek is lang niet voor alle thema's in het plan-MER mogelijk of zinvol.
- Bij **kwalitatief onderzoek** wordt de plansituatie woordelijk beschreven. Op basis van expert-judgement worden de effecten beoordeeld. Kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd wanneer geen cijfers beschikbaar zijn. Deze onderzoeksmethode is minder diepgaand dan kwantitatief onderzoek.

Waar het mogelijk en zinvol is wordt er kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Is kwantitatief onderzoek niet mogelijk of niet zinvol, dan wordt kwalitatief onderzoek verricht. In het plan-MER wordt de indicator geluidhinder berekend (kwantitatief onderzocht). Gezien het hoge abstractieniveau en de tijdshorizon van 2050 is het niet zinvol om voor de andere indicatoren een kwantitatief onderzoek uit te voeren. De resultaten van de berekeningen zouden dan zo'n grote marge hebben dat het niet zinvol is deze kwantitatief te onderzoeken.

De geluidbelasting voor luchthaven Schiphol wordt uitgedrukt in de Europees afgesproken geluids-indicatoren Lden en Lnight. Dit zijn jaargemiddelde geluidniveaus op een bepaalde plek, waarbij rekening wordt gehouden met de hinderlijkheid voor de dag- (day), avond- (evening), en nachtperiode (night). Hierdoor telt een vliegtuig dat vliegt tussen 19:00 en 23:00 (avond) voor iets meer dan 3 keer mee, en een vliegtuig dat vliegt tussen 23:00 en 07:00 (nacht) voor 10 keer mee in de berekening. Voor de overige burgerluchthavens is de verplichting, om de geluidbelasting in Lden uit te drukken, wettelijk geregeld. De bestaande geluidbelastingen uitgedrukt in zogenoemde Ke-contouren rondom burgerluchthavens worden in luchthavenbesluiten uitgedrukt in geluidcontouren op basis van de geluidbelasting uitgedrukt in Lden. De Luchtvaartnota gaat niet over militaire vliegbases die, totdat het Ministerie van Defensie anders besluit, de geluidbelasting blijven uitdrukken in Ke-contouren. De geluidsindicator Lden en Lnight worden internationaal gezien als goede beoordelingsmaten van geluid in relatie tot hinder. De Europese Commissie heeft dan ook voorgeschreven dat iedere lidstaat elke 5 jaar geluidskaarten moet maken op basis van deze geluidsindicatoren. Hiermee wordt een onderling goed te vergelijken beeld verkregen van de geluidsituatie rondom een luchthaven

Effecten van geluid op gezondheid hebben ook de aandacht van wereld gezondheids- organisatie (WHO). In 2018 heeft de WHO op dit gebied richtlijnen gepubliceerd waarin ingegaan wordt op negatieve effecten die geluid van weg, spoor, luchtvaart en windturbines kan hebben op de gezondheid van omwonenden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over hartaandoeningen, een verhoogde bloeddruk, maar ook over de invloed op de leesvaardigheid van kinderen. De WHO beveelt aan om de geluidsbelasting van vliegverkeer te reduceren tot onder de 45 dB(A) Lden en 40 dB(A)Lnight om ernstige hinder en slaapverstoring van omwonenden te voorkomen. Ter uitvoering van een motie van de Tweede Kamer heeft de Minister RIVM gevraagd een onderzoek te doen waarin het Nederlandse beleid wordt vergeleken met de WHO richtlijnen en waarin wordt gekeken naar mogelijkheden om met dit WHO-advies het geluidbeleid te versterken. Dit onderzoek zal waarschijnlijk medio 2020 worden gepubliceerd. Om niet op de conclusies uit dit onderzoek vooruit te lopen zijn WHO-advieswaarden voor geluid niet in het plan-MER gebruikt. Ten behoeve van de Luchtvaartnota worden er voor luchtkwaliteit geen berekeningen uitgevoerd. Het hoge abstractieniveau van deze nota en de daar bijbehorende plan-MER leiden ertoe dat alleen de verbetering dan wel verslechtering ten opzichte van de huidige en referentiesituatie in beeld wordt gebracht.

4.7 Monitoring

Indieners verzoeken informatie over de uitvoering van monitoring.
In de NRD is nog geen monitoringsplan opgenomen. De uitvoering van monitoring wordt omschreven in het plan-MER.

4.8 Uitwerking plan-MER

Indieners geven aan passages of begrippen in de NRD onduidelijk te vinden. Sommige indieners verzoeken om aanpassing van de NRD op deze punten.
Overheidsinformatie moet voor iedereen begrijpelijk zijn. Taalniveau B1 is daarom het uitgangspunt voor communicatie. Dit staat voor Nederlands dat de overgrote meerderheid van de bevolking goed begrijpt. De Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Luchtvaartnota voldoet niet aan dit criterium. Daarom is er op de website luchtvaartindetoekomst.nl een leeswijzer geplaatst. In de Luchtvaartnota 2020-2050 is extra aandacht besteed aan de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van het taalgebruik. De NRD zelf wordt niet aangepast.

Bronnen voor de onderzoeksmethode en/of de effectbeschrijving zijn toegelicht in het plan-MER. Ook zijn de methodes, resultaten en beoordeling van de milieuonderzoeken uitgelegd. Namen van experts die de onderzoeken hebben uitgevoerd zijn niet opgenomen in het rapport.

Indieners vragen toelichting over hoe indicatoren uiteindelijk in het plan-MER worden uitgewerkt.
Alle indicatoren zijn in het plan-MER uitgewerkt tot het niveau dat past bij het abstractieniveau van de Luchtvaartnota.

5 Bestuur

5.1 Inleiding

Het hoofdstuk Bestuur in de Luchtvaartnota gaat over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen verschillende partijen en over de betrokkenheid van partijen bij de besluitvorming. De antwoorden op de zienswijzen zijn ingedeeld in drie categorieën: de plek die het hoofdstuk Bestuur inneemt in de Luchtvaartnota, de rol van de overheid, en de participatie van partijen. Het thema van bestuur is geen onderdeel van het plan-MER, maar vormt een eigen parallel traject. De commissie Cohen van het Overleg Fysieke Leefomgeving (OFL) zal een advies uitbrengen ten behoeve van de implementatie van het thema bestuur uit de Luchtvaartnota.

5.2 Governance

Governance in de Luchtvaartnota

Indieners geven aan dat de governance meegenomen moet worden in het plan-MER of het 'Rad van de Leefomgeving'. Eén indiener geeft aan dat governance een belangrijk thema is dat specifiek aandacht verdient in de Luchtvaartnota.

De wijze van besturen ('governance') van de luchtvaartsector is niet opgenomen in het plan-MER omdat het plan-MER met name gaat over effecten op leefomgeving en economie. In de Luchtvaartnota is een apart hoofdstuk opgenomen over de governance. De ingediende zienswijzen over de governance gaan vooral over de rol van de overheid, het belang van toezicht en handhaving, Europese regelgeving en de betrokkenheid van partijen. Al deze onderwerpen worden toegelicht in de Luchtvaartnota.

Rol van de overheid

Een indiener vraagt wat en wie precies wordt verstaan onder 'overheid'. Indieners vragen zich af hoe het nationale instrumentarium, of de ontwikkeling daarvan, zich verhoudt tot Europese regelgeving. Indieners suggereren om in de Luchtvaartnota op de volgende punten in te gaan: hoe wenselijk is het om exploitatieverliezen van luchthavens af te dekken met overheidsgeld? In hoeverre past afdekken van exploitatieverliezen in Europees beleid? Wat is de verantwoordelijkheid van het ministerie bij het toezicht op de naleving van de Europese regelgeving? Indieners vragen zich af hoe de Luchtvaartnota zich verhoudt tot de Omgevingswet en een indiener stelt specifiek dat de informatievoorziening voor de Omgevingswet niet toereikend is voor de Luchtvaartnota. Insprekers geven aan dat de functie-scheiding tussen de rol van initiatiefnemer en bevoegd gezag van een plan-MER of MER onduidelijk is. Meerdere insprekers geven het belang van (transparante) handhaving aan en dat deze op dit moment tekortschiet en het belangrijk is om het vertrouwen in de overheid terug te winnen. Meerdere insprekers geven aan dat er een gebrek is aan betrouwbare data en dat dit een risico is voor de politieke besluitvorming. Meerdere insprekers adviseren de adviezen uit de Proefcasus Eindhoven Airport te betrekken bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota.

Het thema 'governance' is belangrijk in de Luchtvaartnota en gaat onder andere over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen betrokken partijen. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor Luchtvaartbeleid, waarbij de decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor terreinen die raken aan het luchtvaartbeleid. Daarnaast moet in het nationale beleid rekening worden gehouden met Europese regels. Europese regelgeving wordt vertaald naar nationale regelgeving, waarbij nationale inspectiediensten toezicht houden op naleving van die regels. De scheiding van functies bij project-MER zijn wettelijk verplicht, bij een plan-MER ligt de keuze bij het bestuursorgaan. Zie een uitleg voor de keuze bij deze plan-MER paragraaf 2.2. De provincies worden op een passende manier betrokken bij besluitvorming over luchtvaart om te garanderen dat verantwoordelijkheden goed worden afgestemd en om te zorgen

dat wordt ingegaan op het verbeteren van handhaving en toezicht. Ook zijn de adviezen uit de Proefcasus Eindhoven Airport bij de Luchtvaartnota betrokken. IenW hecht waarde aan een duidelijke feitenbasis.

Rol Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

Een indiener stelt dat de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) niet opgesplitst moet worden en dat de huidige rechtsvorm door recente ontwikkelingen op termijn ter discussie komt te staan. De indiener is van mening dat het efficiëntst is om binnen de Nederlandse FIR-sector, area control, approach en toren in samenhang te organiseren. LVNL is voorstander van betere samenwerking in Europees verband, zowel via Single European Sky (SES) als met bilaterale afspraken. Wij vragen de Nederlandse overheid zich in Europa te blijven inzetten voor het behalen van de SES-doelstellingen.
De samenhang in de organisatie en de inzet op SES zijn opgenomen in de Luchtvaartnota. In samenspraak met de LVNL wordt aan de inzet in de nota vervolg gegeven. Op dit moment is heroverweging van de rechtsvorm van de LVNL niet aan de orde.

Handhaving

Indieners geven het belang aan van (transparante) handhaving om vertrouwen in de overheid terug te winnen. Zij stellen dat handhaving op dit moment tekortschiet en regels worden overtreden. Een indiener vraagt zich af hoe de handhaving per hoekpunt eruit gaat zien. Een indiener stelt dat de overheid de sector te veel bevoordeelt en verzoekt om betere afspraken die nageleefd worden. Een indiener stelt transparante handhaving voor op basis van actuele normen en betrouwbare metingen en berekeningen. Een indiener vraagt om een beschrijving hoe de Nederlandse overheid omgaat met overtredingen van EU-richtlijnen door lagere overheden en overtreding van handhavingsbeleid.
In de Luchtvaartnota staat dat afspraken zo veel mogelijk zullen worden vastgelegd in wetten en regels, zodat handhaving mogelijk wordt. Die afspraken moeten in overleg met betrokkenen tot stand komen. Ook zal de samenwerking tussen de Rijksoverheid en Provincies versterkt worden om de afspraken beter af te stemmen. Echter is er geen sprake van handhaving per hoekpunt van het plan-MER, omdat governance geen onderdeel is van de scope van het plan-MER.

5.3 Participatie

Indiener geeft aan dat de besluitvorming afgelopen jaren 'onbehoorlijk' was en dat de verantwoordelijkheid van de overheid expliciet gemaakt moet worden. Een indiener stelt dat de definitie van 'omwonenden' verdergaat dan de 48dB(A) contour. Een indiener stelt dat de luchtvaartlobby zo groot en sterk is, dat van daadwerkelijke inspraak of participatie geen sprake is. Indieners vragen zich af hoe het proces van inbreng gaat verlopen en benadrukken dat in de toekomst de omgeving – en vooral de bewoners in de directe omgeving – tijdig en volledig moet(en) worden betrokken via gestructureerde en ad hoc participatie- en overlegmogelijkheden. Indiener stelt voor om de uitkomsten van de ophanden zijnde ORS-evaluatie mee te nemen in de besluitvorming. Indieners stellen dat in de toekomst een adequate governance structuur essentieel is, waarbij ook de nieuwe overlegstructuren betrokken moeten worden. Een indiener verzoekt de Rijksoverheid te bewaken dat de regionale overheden werkelijk open gesprekken voeren met omwonenden en natuur- en milieuorganisaties. Een indiener verzoekt om lokale overheden goed te betrekken bij de participatie. Een indiener geeft aan dat de gang naar de bestuursrechter moet worden opengesteld.
Bij de voorbereiding op de Luchtvaartnota zijn verschillende participatievormen bestudeerd. De nieuwe participatiestructuur met uitgangspunten is omschreven in de Luchtvaartnota. Voor grote nationale thema's wordt er een Nationale Klankbordgroep Luchtvaart ingesteld. Bij de voorbereiding op de Luchtvaartnota en in de toekomst, is en blijft het voornemen om zicht te houden op alle belangen, zodat besluiten goed worden afgewogen. In de toekomst overlegt de Rijksoverheid op vaste momenten met de decentrale overheden over het luchtvaartdossier. In de Luchtvaartnota is besloten dat er een verkenning start naar de mogelijkheid om beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen alle luchthavenbesluiten.

Dhr. Van Geel is per 1 juli 2019 aangesteld als interim-voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol (ORS). Hij geeft leiding aan de evaluatie van ORS, waarbij over de toekomstgerichte organisatie van de ORS wordt besloten in samenhang met de kaders uit de Luchtvaartnota.

6 Gezondheid

6.1 Inleiding

Gezondheid is een belangrijk aandachtspunt in het luchtvaartbeleid. Hinder is daar een aspect van. Het ministerie hecht eraan dat de invloed van luchtvaart op gezondheid expliciet wordt getoetst in het plan-MER, zodat dit aandachtspunt met zorg wordt betrokken bij de afwegingen die worden gemaakt voor de Luchtvaartnota. Indieners vragen om toetsbare en handhaafbare normen, gebaseerd op nieuwe inzichten en actuele kennis.

6.2 Balans tussen luchtvaart en gezondheid

Aandacht voor gezondheidseffecten van luchtvaart

Indieners zijn bezorgd over de effecten van de luchtvaart op de gezondheid van omwonenden, zowel over de gezondheidseffecten van geluid als van emissies. Zij vragen specifiek aandacht voor de effecten van ultrafijnstof. Indieners stellen dat de luchtvaart sterk is gegroeid zonder aandacht te schenken aan de negatieve externe effecten en dat leefkwaliteit en de fysieke gezondheid ernstig onder druk staan. Indieners geven voorbeelden van specifieke gebieden, dichtbij de luchthavens, maar ook van gebieden op grotere afstand. Ook stellen indieners dat de 50/50-deal in het Aldersakkoord niet op alle vlieg-velden van toepassing kan worden verklaard. Indieners willen 'minder luchtvaart'. Specifiek geven indieners aan dat er te weinig aandacht is voor geluidshinder in het noordelijk deel van Zuid-Holland.
Gezondheidseffecten van luchtvaart voor omwonenden is voor (het huidige en) het toekomstige beleid voor de luchtvaart een belangrijk aandachtspunt. Bij die gezondheidseffecten gaat het om de emissies van geluid en stoffen. Daarom zijn in het toetsingskader van het plan-MER gezondheidsindicatoren opgenomen voor geluid en luchtkwaliteit. In de plan-MER worden via de hoekpunten verschillende variaties van normering getoetst, waarbij de toepassing ook varieert voor de verschillende luchthavens. De 50/50-deal is niet een vooraf vastgesteld uitgangspunt.

Onderzoek naar effecten stof- en geluidsemissies

Indieners wijzen erop dat omwonenden steeds vaker worden gestoord in hun slaap en dat er een sterke toename is van hinder voor omwonenden door de toename van het vliegverkeer in de afgelopen jaren. Indieners stellen dat de effecten onvoldoende zijn onderzocht en wijzen dan vooral op: uitval van arbeidskrachten door slaapverstoring, blootstelling aan uitstoot van schadelijke stoffen afkomstig van de luchtvaart, en geluidshinder. De negatieve economische gevolgen hiervan en de kosten voor de volksgezondheid zijn onvoldoende meegenomen en afgewogen tegen de economische voordelen, stellen de indieners. De onderzoeken naar het effect van uitstoot van schadelijke stoffen en geluid op de omwonenden van de luchthaven worden nog onvoldoende gewaardeerd door de overheid.
Geluid, slaapverstoring en stofemissies zijn belangrijke aandachtspunten. Er lopen diverse onderzoeken en onderzoeksprogramma's om meer kennis te verkrijgen. In het plan-MER wordt gebruik gemaakt van de actuele wetenschappelijke inzichten.

Maatregelen

Indieners stellen dat het belangrijk is om de maatschappelijke discussie aan te gaan over hoeveel gezondheidsrisico acceptabel is. Indieners verzoeken om het voorzorgsprincipe toe te passen wanneer onvoldoende zicht is op gezondheidsrisico's. Indieners bepleiten verschillende maatregelen, zoals verbod op laagvliegen, nachtsluiting Schiphol, luchthaventarieven gebaseerd op geluidsemissie en niet meer over grote afstand laag komen aanvliegen. Ook stellen indieners een luchthaven in zee voor als alternatief voor Schiphol op de huidige locatie.

Specifiek vragen indieners om het effect van het uitfaseren van verschillende categorieën geluidklassen van toestellen in beeld te brengen.
In voorbereiding op de Luchtvaartnota is met veel belanghebbenden, (ervarings)deskundigen en kennis-instellingen overlegd. In de mogelijke alternatieven die worden getoetst in het proces van het plan-MER komen diverse voorgestelde maatregelen aan de orde, zoals verschillende nachtregimes. Aangedragen alternatieven voor het gebruik van het luchtruim kunnen aan de orde komen in het programma Luchtruimherziening. Ook voor de Luchtruimherziening wordt een plan-MER opgesteld. De meer operationele maatregelen die in zienswijzen zijn aangedragen worden afgewogen in de besluitvorming over de Luchthavenbesluiten. Het in beeld brengen van effecten van uit faseren van verschillenden categorieën is te specifiek voor het abstractieniveau van een plan-MER De mogelijkheid van een luchthaven in zee valt buiten de reikwijdte van deze plan-MER.

6.3 Grenzen stellen

Indieners stellen dat duidelijk wordt waar overlast en milieubelasting te verwachten is door baan-gebruik en vlieghoogten te reguleren. Indieners stellen dat in deze gebieden beperkingen moeten worden gesteld aan de woningbouw om op die manier duidelijke grenzen te stellen. Dit vereiste geldt volgens indieners voor alle luchthavens. Volgens indieners gaat het erom dat wordt voorkomen dat de omgevingskwaliteit wordt aangetast door negatieve effecten van de luchtvaart. Op de regionale vliegvelden blijven de vliegtuigen lang laag vliegen en waaieren de vliegpaden ver uiteen. Indieners wijzen erop dat overschrijdingen van het toegestane geluid plaatsvinden. Zij stellen dat innovaties ten goede moeten komen aan verbetering van de leefbaarheid en niet aan meer vluchten.
In de zienswijzen wordt zowel aandacht gevraagd voor de luchtzijdige kant als de landzijdige kant van de luchtvaart. Gewezen wordt op de landzijdige effecten van baangebruik en vlieghoogte. Deze zijn bepalend voor waar en hoe de emissies neerslaan op de grond. De effecten op de grond worden vertaald naar gebruiksmogelijkheden en gebruiksbeperkingen van de gronden. Hier moeten de provincies en gemeenten rekening mee houden bij de ruimtelijke ontwikkelingen. Bij toekomstige wijzigingen aan de luchtzijdige kant wordt bezien of dit tot wijzigingen moet leiden van de ruimtelijke beperkingen.

Het programma Luchtruimherziening is gericht op een efficiënte inrichting van het luchtruim, mede om de hinder terug te dringen die bewoners ervaren. Voor bepaalde luchthavens gelden daarom specifieke regels/afspraken die zijn vastgesteld in Luchthavenbesluiten. De normen en afspraken uit de Luchthavenbesluiten moeten te toetsen en te handhaven zijn. De Luchtvaartnota gaat in op verbetering van toetsing en handhaving.

Innovaties kunnen de landzijdige effecten van de luchtvaart beïnvloeden.

6.4 ‘Betere’ normen

Wetenschappelijke inzichten gebruiken

Indieners geven aan dat de geldende normen voor luchtvaart niet voldoen en verwijzen daarbij naar uitgebrachte en lopende onderzoeken. Zij noemen het WHO-advies over de gezondheidseffecten van geluid en het nog lopende onderzoeksprogramma van het RIVM naar de gezondheidseffecten van ultrafijnstof uit vliegtuigmotoren. Volgens indieners staan de gezondheidseffecten niet in verhouding tot gehanteerde normen en moeten gezondheidseffecten gevolgen hebben voor het toekomstig aantal toegestane vliegbewegingen. Zij stellen dat binnenlandse en buitenlandse onderzoeken moeten worden gebruikt bij het onderzoek naar effecten op de gezondheid. De onderzoeken zouden de fysieke metingen op de plek waar mensen wonen moeten gebruiken.
In het plan-MER wordt gerapporteerd over de getoetste effecten van de beleidsstrategieën. Deze rapportage geeft inzichten die worden gebruikt om keuzes te maken in de Luchtvaartnota. Bij deze toetsing wordt gebruik gemaakt van bestaande actuele kennis. Het WHO-advies wordt bestudeerd bij het uitwerken van het beleid van de Luchtvaartnota.

De resultaten van het onderzoek naar de gezondheidseffecten van langdurige blootstelling aan ultrafijnstof van vliegverkeer worden in 2021 verwacht. Het RIVM voert dit onderzoeksprogramma uit en betrekt hierbij de bestaande binnenlandse en buitenlandse kennis.

Leerprestaties en slaapverstoring

Indieners stellen dat directe en indirecte gevolgen voor de leerprestaties van kinderen en directe en indirecte kosten daarvan voor de maatschappij en voor de persoon zelf onderzocht moeten worden en dat de resultaten daarvan moeten worden meegenomen in besluitvorming. Zij stellen dat slaapverstoring en het aantal slaapverstoorden een criterium moet zijn.
Geluidhinder wordt beleidsmatig meegenomen middels beperking van geluidgevoelige bestemmingen op de gronden die het meest belast worden met geluid en middels beperking van aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden in bepaalde geluidzones. Onder geluidgevoelige bestemmingen vallen naast woningen onder meer ook scholen. In het plan-MER wordt op gelijke wijze ingegaan op hinder en slaapverstoring.

Normering baseren op kennis

Indieners vinden het wenselijk om de Luchtvaartnota pas in te laten gaan wanneer de normering voor de effecten op de volksgezondheid is vastgesteld. Deze normering moet volgens de indieners zo spoedig mogelijk in concrete termen in de Luchtvaartnota worden opgenomen, waarbij veranderende onderzoeksmethoden en -technieken in acht worden genomen. Wanneer nieuwe conclusies door voortschrijdende kennis op het gebied van gezondheidseffecten of luchtvaartinnovatie, op zijn plaats zijn, moet de Luchtvaartnota ruimte bieden om ingezette koersen van vliegbeweging-volumes te wijzigen. Er wordt gepleit voor maximaal haalbare reductie van de hinder.
Het Plan-MER maakt gebruik van de actuele stand van de kennis. De keuzes in de Luchtvaartnota worden ook genomen met gebruikmaking van de op dat moment bestaande actuele kennis. Daarbij wordt aangegeven hoe bij de verdere beleidsuitwerking omgegaan wordt met nog lopende onderzoeken. Wanneer nieuwe wetenschappelijke inzichten daar aanleiding toe geven wordt bezien of en in hoeverre beleid geactualiseerd moet worden.

6.5 Waardering van huidig normstelsel

Indieners stellen dat de geluidbelasting door luchtvaart geïsoleerd worden beoordeeld. Indieners stellen dat dat geen recht doet aan de ervaren geluidshinder. Indieners zijn van mening dat de normering gebaseerd moet zijn op de optelsom van geluid door de verschillende bronnen in een gebied. Zij stellen ook dat de effecten van het hoog overvliegende luchtverkeer niet worden meegewogen. Indieners ervaren ook hinder buiten het wettelijk vastgelegde invloedsgebied van 48 dB Lden.
Luchtvaart is één van meerdere geluidshinderbronnen. In sommige gebieden een dominante bron, in andere gebieden niet dominant of zelfs niet relevant. Provincies en gemeenten hebben een belangrijke rol en verantwoordelijkheid voor de integrale afweging van de omgevingskwaliteit in gebieden. De Luchtvaartnota richt zich op de bijdrage van de luchtvaart. Omdat geluidshinder subjectief is, heeft dit onderwerp speciale aandacht nodig. Hoogvliegend luchtverkeer kan door groepen als hinderlijk worden ervaren. In het plan-MER worden alleen de effecten van de luchtvaart getoetst, zonder de effecten van andere bronnen. Deze toets levert inzichten op voor effectief luchtvaartbeleid. De cumulatie van meerdere geluidbronnen wordt behandeld in de Wet geluidhinder, en de toekomst in de Omgevingswet.

Maatregelen

Indieners stellen maatregelen voor die helpen hinder te verminderen. Indieners noemen: concentratie van de hinder, compenseren, uitkopen, isoleren en rouleren van met geluid belaste gebieden. Indieners stellen dat compenserende maatregelen ook aan bewoners op grotere afstand van de luchthaven moeten worden geboden en noemen specifiek geluidsisolatie. Verder noemen indieners de volgende compenserende maatregelen: minimale vlieghoogte, vliegen boven zee, meest geluidsbelastende toestellen weren, maximale piekbelasting en rustmomenten instellen, minder of niet de vliegen in de nacht en beprijzen.

De maatregelen die indieners opperen, worden in de Luchtvaartnota afgewogen. Deels worden deze maatregelen expliciet getoetst in het plan-MER. Het gaat zowel om maatregelen aan de kant van de bron (de luchtvaart), als aan de kant van de ontvanger (de bewoner), waaronder mitigerende en compenserende maatregelen.

Monitoring, toetsing en handhaving

Indieners stellen dat monitoring, toetsing en handhaving van belang zijn bij het toepassen van normen. Zij stellen ook dat metingen en onderzoek door GGD's de hoeveelheid kennis over daadwerkelijke gezondheidseffecten en hinder kunnen vergroten. Indieners vinden dat tijdig bijgestuurd moet worden als maatregelen in de praktijk anders uitpakken dan voorzien.
Toetsing, handhaving en monitoring komen aan de orde in de Luchtvaartnota. Er is een landelijke aanpak gericht op meten, rekenen en beleven van vliegtuiggeluid gestart. Het onderzoeksrapport van het RIVM, NLR en KNMI is eind 2019 gepubliceerd en de Minister gaat de aanbevelingen uit dat rapport opvolgen. De aanpak richt zich op versterking van de relatie tussen meten en berekenen van geluidbelasting. Ook worden mogelijkheden verkend om in beleid beter aan te sluiten bij hoe mensen geluidhinder ervaren.

6.6 Gezondheidseffecten van stofemissies door luchtvaart

Indieners stellen dat de gezondheidseffecten van ultrafijnstof uit vliegtuigen worden gebagatelliseerd. Indieners zijn van mening dat de uitstoot van fijnstof en ultrafijnstof alarmerend hoog is en stellen dat deze uitstoot zich voordoet in een gebied ruim om de luchthavens heen. Indieners vragen zich af wie bereid is om de gezondheidseffecten van luchtvervuiling te accepteren, zoals de verhoogde kans op dementie, Parkinson en multiple sclerose. Zij vragen zich ook af wat de gezondheidseffecten van ultrafijnstof voor de luchthavens zelf betekenen. Indieners wijzen ook op de gezondheidseffecten van stikstofoxiden.
Er is nog onvoldoende bekend over de gezondheidseffecten van ultrafijnstof door luchtvaart op de gezondheid. Daarom wordt een onderzoeksprogramma uitgevoerd door het RIVM. De bedoeling is dat dit programma in 2021 wordt afgerond. Voor zover mogelijk worden tussentijdse inzichten gebruikt voor het plan-MER en de Luchtvaartnota.

6.7 Geluid

Rekenmodellen volstaan niet

Indieners stellen dat het vliegtuiglawaai door taxiën en bij de start wordt onderschat, omdat het ministerie vliegtuiglawaai pas mee laat tellen voor de norm vanaf het moment dat de vliegtuigwielen los zijn van de baan. Indieners verzoeken dat grondgeluid wordt meegewogen, omdat de geluidsbelasting rond de banen anders enorm wordt onderschat. Zij stellen dat de normering en de toepassing van geluidsbelasting is gebaseerd op modelberekeningen en invoersets die niet voldoen, waardoor de berekende geluidsbelasting niet overeenkomt met de daadwerkelijke geluidsbelasting en de hinderbeleving. Indieners geven aan dat het hierbij gaat om piekwaarden en spreiding van het geluid en noemen specifiek de AWACS. Indieners geven aan dat het aantal klachten over geluidhinder toeneemt. Zij verzoeken dat de werkelijke geluidbeleving en metingen belangrijker worden in beleid. Indieners verwijzen hierbij naar onderzoek van GGD's naar hinderbeleving.
Eind 2018 is een landelijke aanpak gericht op meten, rekenen en beleven van vliegtuiggeluid gestart. Het onderzoeksrapport van het RIVM, NLR en KNMI is eind 2019 gepubliceerd en de Minister gaat de aanbevelingen uit dat rapport opvolgen. Dat betekent dat ingezet wordt op het verbeteren van metingen en berekeningen en het versterken van de samenhang daar tussen. Daarnaast wordt de GGD gezondheidsmonitor gebruikt om geluidhinder door vliegverkeer te monitoren en nader onderzoek naar geluidhinder te doen.

Onder grondgebonden geluid valt het proefdraaien van vliegtuigen voor technisch onderhoud, platformverkeer en hulpmotoren aan boord van een vliegtuig (Auxiliary Power Unit (APU)) of op de grond (Ground Power Unit (GPU)) voor de stroomvoorziening. Grondgebonden geluid is geen onderdeel van berekeningen van luchtvaartgeluid. Die berekeningen richten zich op de geluidproductie van de start tot en met het moment dat de landingsprocedure is afgerond. Het grondgebonden geluid is geen onderdeel van de handhavingsberekeningen die in het kader van de luchtvaartwetgeving worden uitgevoerd.

Het geluid dat maximaal afkomstig mag zijn van de grondgebonden activiteiten is in een afzonderlijke milieuvergunning geregeld en wordt gekwalificeerd als industrielawaai. Geluid dat bij de start veroorzaakt wordt (startrol), is onderdeel van het luchtvaart gebonden geluid. Dat geluid wordt in de huidige modellen meegenomen. Voor het plan-MER wordt gebruik gemaakt van de best beschikbare stand van de kennis en modellen.

7 Natuur en Landschap

7.1 Inleiding

Diverse zienswijzen gaan in op negatieve effecten van de luchtvaart op natuur, landschap en recreatie. Indieners maken zich zorgen over de aantasting van de natuurwaarden (flora en fauna), de aantasting van landschapswaarden en de recreatieve waarden (rust) in het algemeen en over specifieke gebieden. Indieners stellen dat er gebrek is aan groen, stille en schone gebieden, met name in de metropoolregio's. Indieners vinden het volstrekt ongewenst om luchtvaart van Schiphol te spreiden naar regionale luchthavens, vanwege onevenredige aantasting van de laatste stilte- en recreatiegebieden.

Het plan-MER kijkt naar de effecten van de luchtvaart op de natuur. In aanvulling op het plan-MER wordt een passende beoordeling uitgevoerd. Hierin wordt specifieker ingegaan op mogelijke effecten van het luchtvaartbeleid op de natuur.

7.2 Luchtvaart en natuurwaarden

Indieners stellen dat Natura 2000-gebieden, Nationale Parken en andere natuurgebieden zwaar worden belast door luchtvaart. Daarbij gaat het om de geluidsbelasting én de emissies/deposities. Indieners noemen specifieke gebieden, zoals rondom het vliegveld in Maastricht en Eindhoven. Zij stellen dat verder onderzoek nodig is naar het vliegverkeer en de vliegroutes en de effecten daarvan op Natura 2000-gebieden en de Nieuwkoopse Plassen in het bijzonder. Indieners verzoeken een passende beoordeling. Indieners stellen dat artikel 1.11 van de Wet Natuurbescherming met zich meebrengt dat handelingen die mogelijk schadelijk zijn voor de natuur primair achterwege worden gelaten.

Indieners wijzen specifiek op de stikstofdepositie door vliegverkeer en de gevolgen daarvan voor de natuur. Indieners vragen om in beeld te brengen met welke concrete maatregelen het ministerie ervoor gaat zorgen dat de stikstofbelasting rondom luchthavens en op Natura 2000-gebieden de komende jaren gaat afnemen. Gevraagd wordt naar de ruimte voor luchtvaart binnen de programmatische aanpak van stikstof (PAS). Indieners stellen dat hierbij rekening moet worden gehouden met de uitspraak van de Raad van State over de houdbaarheid van de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. Indieners vragen specifiek naar de invloed van de luchtvaartontwikkelingen op de luchthaven in Eindhoven in relatie tot ruimte binnen de PAS voor andere stikstofbelastende ontwikkelingen.

Indieners verzoeken ook dat de volgende effecten in de passende beoordeling worden betrokken: de effecten van vogelbeperkingengebieden, van beheer van vogels ten behoeve van de vliegveiligheid, van verstoring en van sterfte van individuen van kwalificerende soorten door aanvaringen. Indieners geven aan dat het ministerie actief organisaties bij dient te betrekken, ook organisaties die niet eerder actief zijn benaderd en veel weten over deze gebieden.
Voor de luchtvaartnota is ook een Passende beoordeling opgesteld. De passende beoordeling is de wettelijke plantoets die hoort bij kaderstellende plannen waarvan een significant negatief effect op voorhand niet uitgesloten kan worden. Het doel van de passende beoordeling is:

- Het in beeld brengen van de risico's op significant negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-netwerk als gevolg van het nieuwe beleid uit de Luchtvaartnota;
- Beschrijven van mitigerende maatregelen en/of beleidsaanpassingen die nodig zijn om significante effecten te voorkomen.

Het gaat hier met name om aanbevelingen voor de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Het detailniveau van de passende beoordeling sluit aan bij het detailniveau van de Luchtvaartnota. Gezien het abstracte karakter van de beleidskeuzes is deze op hoofdlijnen. Het betreft daarom met name een risico-inschatting. Aan de hand van deze informatie dient de passende beoordeling aannemelijk te maken dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uit te sluiten en dat het nieuwe beleid uit de Luchtvaartnota uitvoerbaar is.

7.3 Luchtvaart en recreatieve waarden

Indieners stellen dat natuur- en landschapswaarden en de beleving daarvan worden aangetast door vliegtuiggeluid; het is nergens meer echt stil. Het is een vrijwel onafgebroken geruis en gerommel in de lucht. In specifieke gebieden, zoals de Nieuwkoopse Plassen, is de piekbelasting hoog. Indieners stellen dat belasting van gebieden door luchtvaartgeluid ook de recreatieve waarde aantast. Recreanten en toeristen zoeken juist de rust en stilte, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg. Indieners vragen wat de impact van de luchtvaart is op de regionale natuurbelevingseconomie, die gekenmerkt wordt door rust en gezonde natuur.
Het plan-MER gaat in op specifieke landschappelijke en recreatieve waarden als stilte en duisternis.

8 Ruimte

8.1 Inleiding

Het ruimtegebruik rond luchthavens wordt beïnvloed door vliegverkeer. Er spelen hier ook andere ruimtelijke opgaven vanuit woningbouw en economie die afgewogen moeten worden binnen het integrale ruimtelijke ordeningsproces.

8.2 Lokale en regionale ruimtelijke ontwikkelingen rond Schiphol

Indieners stellen dat het essentieel is dat er een compleet beeld wordt gegeven van de beperkingen die verdere groei van de luchtvaart oplegt aan woningbouw (mogelijke woningbouwlocaties) in de omgeving van luchthavens en de mogelijkheden voor het opwekken van windenergie (op zee). Indieners zijn van mening dat Schiphol enorm veel ruimte in beslag neemt; niet alleen de luchthaven zelf, maar ook de geluidscontouren. Indieners stellen dat ook door de planologische reservering voor de tweede, parallelle Kaagbaan, de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving op slot worden gezet. Indieners benadrukken dat de luchtvaart – en de wensen om de luchtvaart te laten groeien – op gespannen voet staan met de belangen van de bewoners en gebruikers voor de gebieden rond de luchthavens. Door belastende emissies staat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk en worden ontwikkelingsmogelijkheden verkleind. Dit bemoeilijkt andere opgaven in de Metropoolregio Amsterdam, zoals de woningbouw-, klimaat- en energieopgaven en mobiliteits-vraagstukken. Indieners vragen specifiek om in het plan-MER te onderzoeken ten eerste wat de gevolgen zijn van de ruimtereservering van de parallelle Kaagbaan op de gebiedsopgaven en ten tweede of de ruimtelijke reservering moet worden aangehouden. Ook vragen indieners om een definitie van hoogbouw.
De balans tussen ruimte voor vliegen en wonen is belangrijk en vraagt om een zorgvuldige afweging, waarop in de Luchtvaartnota wordt ingegaan. De Metropoolregio kent een grote woningbouwopgave, terwijl hier ook beperkingen gelden vanwege de luchtvaart van en naar Schiphol. Hierbij gaat het zowel om het geluid als om veiligheid. Hoogbouw kan nadelig zijn voor de vliegveiligheid. Windturbines zijn specifiek verstorend voor radarapparatuur. Vanuit de beperkingen door de luchtvaart op de omgeving wordt er beslag gelegd op de ruimte. In het plan-MER wordt ingegaan op de effecten van de mogelijke inzet van een tweede, parallelle Kaagbaan. In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de vraag of de planologische reservering voor de tweede, parallelle Kaagbaan moet worden gehandhaafd. In de Luchtvaartnota wordt geen definitie van hoogbouw gegeven.

8.3 Druk op de ruimte

De luchtvaart leidt tot inkomend toerisme. Indieners stellen dat de goedkope tickets en de groei van de luchtvaart leiden tot 'overtoerisme', waardoor vooral Amsterdam en bijvoorbeeld ook Giethoorn de enorme toeristenstroom niet aankunnen. Indieners wijzen op onleefbaarheid van de ruimte, omdat toerisme woningen onttrekt aan de oververhitte Amsterdamse woningmarkt. Indieners stellen dat het ministerie deze kosten moet meewegen bij de economische rekensom van het belang van de luchtvaart. Indieners pleiten voor een onafhankelijk onderzoek naar de prijzen van het gebruik van de luchtvaart en Schiphol. Daarbij willen zij onderzocht hebben hoe deze prijzen de werkelijke kosten dekken, waaronder zij ook verstaan: schade aan milieu en woningbouw. Indieners stellen dat de leefbaarheid van gebieden onder druk staat – sommigen noemen specifieke gebieden –, omdat mensen niet willen wonen in een gebied met overlast en er krimp optreedt.

Indieners verzoeken om het begrip leefbaarheid op te nemen in de NRD, omdat aandacht voor leefbaarheid niet mag ontbreken als het doel is: ontwikkeling van de luchtvaart in balans met de omgeving. Juist de (subjectieve) beleving en waardering van de leef- en woonomgeving, bepaalt in hoge mate of er sprake is van de gewenste balans, stellen de indieners. Indieners dringen erop aan dat leefbaarheid in al haar facetten op de juiste wijze wordt meegenomen in de beslisinformatie.

In het plan-MER worden allerlei effecten getoetst, inclusief aspecten van leefbaarheid. Op advies van de Commissie m.e.r. is de hoeveelheid indicatoren beperkt gehouden en passend bij de abstractie van een plan-MER. In een aantal zienswijzen vragen indieners om een monetaire doorrekening van kosten op opbrengsten, zoals bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Hier is niet voor gekozen (zie motivering in hoofdstuk over beleidsstrategieën, paragraaf 3.5). Naast een bron van inkomsten legt inkomend toerisme ook extra druk op gebieden, met name in Amsterdam. Provincies en gemeenten voeren beleid om gebieden en binnensteden leefbaar, bereikbaar en betaalbaar te houden. In de Luchtvaartnota wordt ingegaan op de balans tussen het economische belang van de luchtvaart enerzijds en het belang van woningbouw en leefbaarheid van stad en platteland anderzijds.

9 Klimaat

9.1 Inleiding

De impact van de luchtvaart op het klimaat is een belangrijk aandachtspunt in het luchtvaartbeleid. De ingediende zienswijzen binnen dit thema gaan onder andere in op de klimaatdoelen en voorstellen hoe de impact op het klimaat vermindert kan worden.

9.2 Het thema 'klimaat' in het plan-MER

Diverse indieners stellen vragen of hebben opmerkingen over de reikwijdte in het plan-MER van het thema 'klimaat': wat wordt er onder klimaat wel en niet meegenomen in het plan-MER?
Binnen de klimaatsystematiek van Parijs wordt CO_2-uitstoot van de internationale luchtvaart niet aan landen toegerekend. Aan de reductie van CO_2-uitstoot wordt voornamelijk gewerkt binnen de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO). Om in het plan-MER toch inzicht te krijgen in het effect van maatregelen op de CO_2-uitstoot door de internationale luchtvaart is gekeken naar de CO_2-uitstoot (CO_2-voetafdruk) van de binnenlandse luchtvaart en de vanuit Nederland vertrekkende internationale luchtvaart voor de gehele vlucht (op basis van de in Nederland getankte kerosine). De emissies van de aankomende vluchten – en dus uit een ander land zijn vertrokken – worden niet meegeteld. De achterliggende gedachte daarvan is dat de CO_2-uitstoot van een retourvlucht verdeeld dient te worden over beide landen (o.a. om dubbeltelling te voorkomen). In het plan-MER is rekening gehouden met ontwikkelingen en effecten van vlootvernieuwing en zijn aannames gedaan over innovaties bij elektrisch vliegen en duurzame brandstoffen. Naast de CO_2-uitstoot is in het plan-MER ook gekeken naar niet-CO_2-emissies als NO_x en waterdamp, omdat die ook verband houden met klimaat. Over de bijdrage aan klimaatverandering van de niet-CO_2-emissies op grote vlieghoogte is nog veel onzeker ondanks langdurig wetenschappelijk onderzoek.

9.3 Suggesties voor de Luchtvaartnota

Indieners gaan in op beleidsopties die hun voorkeur hebben en stellen voor bepaalde maatregelen op te nemen in de Luchtvaartnota zelf. Bijvoorbeeld: Nederland een koploperrol laten vervullen bij het behalen van de klimaatdoelstellingen voor de internationale luchtvaart; het belang van mondiaal en Europees klimaatbeleid voor de luchtvaart en afspraken met buurlanden; schonere, energiezuiniger en stillere toestellen inzetten; bomen planten (of andere maatregelen) om de uitstoot van CO_2 te compenseren; het aantal vluchten van en naar alle afzonderlijke Nederlandse luchthavens verminderen.
Het ministerie neemt met aandacht kennis van deze punten. In het plan-MER zijn onder andere de effecten beoordeeld van een CO_2-plafond voor de internationale luchtvaart vertrekkend uit Nederland in combinatie met 95% CO_2-reductie ten opzichte van 1990 als doel voor 2050. De Luchtvaartnota is opgesteld op basis van position papers, zienswijzen, gevoerde gesprekken en de beslisinformatie uit het plan-MER.

9.4 Begrippen en relatie met andere beleidstrajecten

Indieners vragen naar de precieze betekenis van begrippen uit de NRD en naar de relatie van die begrippen met het Klimaatakkoord, de Kamerbrief Klimaatbeleid voor luchtvaart en met de doelstellingen over klimaat in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).
In de NRD wordt gesproken over klimaatdoelen. Daarmee wordt bedoeld de doelen die Nederland heeft voor de CO_2-reductie van de internationale luchtvaart vertrekkend vanuit Nederland en voor de CO_2-reductie van de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden luchtvaartactiviteiten. In de Luchtvaartnota is aangegeven wat deze doelen precies zijn.

In de NRD wordt gesproken over klimaatemissies. Daarmee worden voornamelijk de CO_2-emissies bedoeld van de luchtvaart. Over de bijdrage aan klimaatverandering van de niet-CO_2-emissies op grote vlieghoogte is nog veel onzeker ondanks langdurig wetenschappelijk onderzoek. In het plan-MER is zowel naar de CO_2- als naar de niet-CO_2-emissies gekeken.

In de NRD wordt gesproken over compensatie van klimaatemissies. Daarmee wordt gedoeld op de aankoop door luchtvaartmaatschappijen van emissierechten die corresponderen met een bepaalde hoeveelheid CO_2-reductie, die door een ander bedrijf wordt gerealiseerd. Veelal zijn dit bedrijven buiten de luchtvaartsector. Sinds 2012 maakt intra-Europees vliegverkeer deel uit van het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS). In ICAO-verband (VN-organisatie voor internationale burgerluchtvaart) is in 2016 besloten om een mondiaal CO_2-compensatie- en reductiesysteem in te voeren: CORSIA. De eerste fase van CORSIA start op 1 januari 2021, waarbij luchtvaartmaatschappijen CO_2-uitstoot boven het CO_2-plafond voor de internationale luchtvaart moeten compenseren.

In een brief aan de Tweede Kamer van 27 maart 2019 (Kamerstuk 31936, nr. 585) is het Klimaatbeleid voor luchtvaart beschreven. Voor het thema klimaat is de Luchtvaartnota te beschouwen als kabinetsreactie op het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart dat als bijlage bij die brief aan de Kamer is aangeboden. De Luchtvaartnota werkt het beschreven Klimaatbeleid verder uit en geeft op een aantal punten een actualisatie en/of aanvulling. In de Kamerbrief en in de Luchtvaartnota is aangegeven dat ook de luchtvaart moet bijdragen aan de doelstelling die in 2015 in Parijs is afgesproken: de opwarming van de aarde beperken tot ruim minder dan 2 graden Celsius, met een streven naar 1,5 graad. Binnen de systematiek van het klimaatakkoord van Parijs wordt via twee sporen uitvoering gegeven aan CO_2-reductie door de luchtvaart: 1) reductie door de internationale luchtvaart wordt in de eerste plaats gerealiseerd via de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO) en 2) reductie door de binnenlandse luchtvaart en grondgebonden activiteiten wordt voor Nederland gerealiseerd via het nationale Klimaatakkoord. Deze afspraken komen overeen met de doelstellingen die in de NOVI zijn geformuleerd voor klimaat.

9.5 Klimaatdoelen en introductie CO_2-plafond

Diverse indieners vinden het huidige ICAO-klimaatdoel voor 2050 onvoldoende. Indieners stellen dat de internationale luchtvaart die aan Nederland gerelateerd is (vertrekkende vluchten) net als andere sectoren een evenredige bijdrage moet leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs. Indieners verzoeken een doelstelling van CO_2-reductie voor 2050 vast te stellen die overeenkomt met het Klimaatakkoord van Parijs. Indieners zijn van mening dat het verstoren van de marktwerking in de luchtvaart geen argument is om bij het behalen van de Nederlandse klimaatdoelstellingen de luchtvaartsector te ontzien en de inspanning daarmee af te wentelen op andere sectoren. Indieners wijzen erop dat andere landen ook moeten voldoen aan het Klimaatakkoord van Parijs en dat daarmee in de beoordeling van economische effecten in het plan-MER rekening moet worden gehouden. Indieners stellen voor een jaarlijks dalend CO_2-plafond voor de luchtvaart in te stellen, waarmee de uitstoot in 2030 op het niveau van de vastgestelde doelstelling komt en verder daalt richting nul in 2050.

Mede naar aanleiding van deze zienswijzen is in het plan-MER gekeken naar de effecten van de introductie van een CO_2-plafond in combinatie met een doel van 95% CO_2-reductie voor de internationale luchtvaart in 2050 ten opzichte van 1990. Dit is gedaan naar analogie van de vertaling door Nederland van het graden-Celsiusdoel van het Klimaatakkoord van Parijs naar de reductie van 95% van de binnenlandse emissies. In de Luchtvaartnota staat aangegeven welke klimaatdoelen Nederland nastreeft voor luchtvaart voor 2030 en 2050 en op welke manier deze doelen gehaald moeten worden.

9.6 Alternatieve brandstoffen en aandrijvingen

Indieners wijzen op het belang van stimulering van innovatie in duurzame technologieën en alternatieve brandstoffen. Hiervoor is stimulering nodig met middelen vanuit de overheid en de luchtvaartsector. Indieners wijzen op de belangrijke rol die Nederland vervult in de distributie van kerosine in Noordwest-Europa. Om deze positie te behouden en om aan luchtvaartbrandstoffen te blijven verdienen, zou Nederland moeten inzetten op het leveren van duurzame brandstoffen, zoals biokerosine en synthetische kerosine op basis van duurzame energie. Indieners wijzen op twee knelpunten: voor biokerosine de beschikbaarheid en voor synthetische kerosine voldoende beschikbare duurzame energie. Aan de producenten van synthetische kerosine zou een jaarlijkse hoeveelheid duurzame energie toegewezen moeten worden die past binnen de duurzame energie-ambities van Nederland als geheel. Indieners geven aan dat de producenten van biokerosine zich moeten houden aan de Europese RED II-richtlijn en aan de afspraken die binnen de Sustainable Aviation Fuel Users Group) (SAFUG) zijn overeengekomen. Andere indieners vinden dat geen gebruik gemaakt moet worden van biobrandstoffen om redenen van natuur en milieu, en landgebruik. Een indiener pleit ervoor dat elektrische vliegen hun batterijen onderweg mogen lozen net als reguliere vliegtuigen kerosine mogen lozen omdat dat de spelregels eerlijker zou maken.
Het ministerie neemt kennis van deze suggesties. In de Luchtvaartnota is aangegeven in welke mate innovatie en gebruik van duurzame brandstoffen en aandrijvingen bij kunnen dragen aan het beheersen van de klimaatopgave. In het plan-MER zijn onder andere de effecten beoordeeld van de inzet van duurzame brandstoffen en elektrische vliegtuigen. Om te garanderen dat de biobrandstoffen die worden ingezet duurzaam zijn, zijn de Europese duurzaamheidseisen van de nieuwe Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) voor Nederland leidend. In ICAO-verband (VN-organisatie voor internationale burgerluchtvaart) zet Nederland zich samen met EU-landen ervoor in om Europese duurzaamheidscriteria te hanteren voor de biobrandstoffen die worden ingezet onder het compensatie- en reductiesysteem CORSIA.

9.7 Uitfasering van vervuilende toestellen

Indieners vragen welke mogelijkheden er zijn om te sturen op een slimme en duurzame luchtvaart met zo min mogelijk hinder. Indiener stelt voor een strategie over te nemen die bij de industrie wordt gebruikt, waarbij de best beschikbare technieken als norm worden genomen. Daarmee bepalen koplopers het tempo van verduurzaming en worden achterblijvers gedwongen om dat tempo over te nemen in plaats van andersom. Diverse indieners vragen in beeld te brengen wat het effect is van uit faseren van toestellen in categorie C- en B. Zij vragen hoe snel die effecten te realiseren zijn en via welke instrumentarium effectief gestuurd en gestimuleerd kan worden dat oude toestellen (categorie C en B) sneller worden vervangen.
Het ministerie neemt kennis van deze suggesties. In de Luchtvaartnota is aangegeven hoe gestuurd gaat worden op slimme en duurzame luchtvaart en vlootvernieuwing. Het effect van specifiek uitfaseren van toestellen in categorie B- en C is in het plan-MER niet bekeken. In het plan-MER is gekeken naar de effecten in 2030 en 2050.

10 Economie

10.1 Inleiding

Luchtvaart heeft positieve en negatieve effecten. In de Luchtvaartnota wordt de belangenafweging tussen de positieve en de negatieve effecten gemaakt. Vanuit economisch oogpunt wordt daarbij bekeken of de verdere ontwikkeling van de luchtvaart onderbouwd kan worden met argumenten voor internationale bereikbaarheid en daarmee samenhangend de Nederlandse welvaart. De zienswijzen op de NRD laten zien dat indieners veel belang hechten aan de afweging tussen de baten en lasten van luchtvaart.

10.2 Negatieve effecten meenemen in analyse

Indieners geven aan dat de negatieve effecten van luchtvaart ook meegenomen moeten worden in de analyse in het plan-MER. Zij wijzen hierbij op de negatieve effecten op milieu, klimaat en leefomgeving, maar ook op negatieve effecten in andere sectoren (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de toeristische sector en de kleine luchtvaart/general aviation). Ten slotte wijzen indieners op de negatieve impact op het vestigingsklimaat, omdat de leefomgeving verslechtert. De consequentie die een deel van de indieners hieraan verbindt is dat de luchtvaart in Nederland niet verder zou mogen toenemen. Anderen vinden dat moet worden onderzocht of groei wenselijk is.
De afweging tussen economie enerzijds en de (negatieve) effecten op milieu, klimaat en leefomgeving anderzijds komt uitgebreid aan de orde in het plan-MER en in de Luchtvaartnota. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het toetsingskader, waarin indicatoren voor die aspecten zijn opgenomen. Een van de indicatoren is werkgelegenheid, waarbij breder gekeken wordt dan de luchtvaartsector. Eventuele gevolgen voor de arbeidsmarkt of andere economische sectoren worden daarmee in kaart gebracht. Daarbij moet worden aangetekend dat niet alle effecten meetbaar zijn.

10.3 Belasting op vliegtickets

Indieners geven aan dat de negatieve externe effecten van luchtvaart onvoldoende in de prijs van tickets naar voren komen. Zij stellen dat vliegen duurder gemaakt moeten worden, zodat vliegen minder aantrekkelijk wordt en luchtvaartpassagiers een eerlijker prijs per ticket gaan betalen. Onder een eerlijker prijs verstaan indieners: tickets waarin ook externe kosten, zoals negatieve effecten op de omgeving en milieuschade zijn opgenomen (volgens het principe: de vervuiler betaalt). Indieners stellen dat de huidige prijs voor een vliegticket ertoe leidt dat de concurrentiepositie van luchtvaart wordt bevoordeeld ten nadele van andere vervoermiddelen en dat de vraag naar luchtvaart hoger is dan die zou moeten zijn. Indieners stellen voor een belasting op kerosine in te voeren of een Nederlandse vliegbelasting. Ook wordt de suggestie gedaan om de hoogte van de vliegbelasting afhankelijk te maken van de vliegafstand, zodat over korte afstanden de concurrentiepositie van de trein verbetert. Indieners stellen ook voor de opbrengst van de vliegbelasting te gebruiken om de beschikbaarheid en het gebruik van bijvoorbeeld biokerosine te bevorderen. Indieners wijzen ook op de effecten van hogere prijzen op de luchtvaartsector.
In opdracht van het ministerie van Financiën zijn effectenstudies uitgevoerd ter ondersteuning van de besluitvorming over een vliegbelasting. Deze studies zijn op 29 juni 2018 (Kamerstuk 32140, nr. 47) en op 14 mei 2019 (Kamerstuk 35205, nr. 4) aan de Tweede Kamer aangeboden en daarmee openbaar geworden. In de studies worden verschillende soorten belastingen vergeleken en is gekeken naar uiteenlopende belastingopbrengsten.

Het plan-MER heeft deze studies geïntegreerd en beoordeelt de effecten van een vliegbelasting van nog verder uiteenlopende opbrengsten, zonder dat daarbij is gekeken naar de precieze vorm van de belastingvarianten. Ook is in het plan-MER bekeken wat het effect is indien de opbrengst van een vliegbelasting geheel of gedeeltelijk wordt gebruikt voor het stimuleren van verduurzaming van de luchtvaart. In de Luchtvaartnota is aangegeven hoe innovaties voor duurzame luchtvaart gefinancierd zullen worden.

Het kabinet vindt dat externe effecten in de prijs van vliegtickets tot uitdrukking gebracht moeten worden en geeft in de Luchtvaartnota aan hoe dit ingevuld wordt. Negatieve externe effecten van luchtvaart zijn bijvoorbeeld geluidshinder en uitstoot van fijnstof en CO_2. Het kabinet hecht om die reden sterk aan systemen als EU ETS en CORSIA (met ingang van januari 2021), waarmee luchtvaartmaatschappijen respectievelijk in Europees verband en mondiaal voor hun CO_2-uitstoot (gaan) betalen. De luchtvaartsector bekostigt daarnaast haar eigen infrastructuur, terwijl dat voor andere modaliteiten meestal niet geldt. Om ervoor te zorgen dat de externe effecten nog beter in de prijs tot uitdrukking komen, heeft het kabinet in het regeerakkoord aangegeven zich in te zetten voor Europese afspraken over belastingen op luchtvaart. Daarnaast wordt bezien of een heffing op lawaaiige en vervuilende vliegtuigen mogelijk is. Indien beide routes onvoldoende opleveren, zou per 2021 een vlieg(ticket) belasting kunnen worden ingevoerd. Daartoe is een wetsvoorstel ingediend.

10.4 Groeiende vraag als uitgangspunt

Indieners trekken de verwachte groei van de luchtvaart in twijfel. Ook menen zij dat de NRD uitstraalt dat groei van de luchtvaart in Nederland als uitgangspunt wordt genomen.
Voor de beantwoording is het van belang om onderscheid te maken tussen de verwachte (mondiale) vraag naar luchtvaart en het toestaan/beschikbaar stellen van luchthavencapaciteit, oftewel het aanbod.

Ten eerste bestaat de verwachting, op basis van modelcalculaties, dat de mondiale vraag naar luchtvaart de komende jaren sterk blijft toenemen. IATA, de internationale brancheorganisatie voor luchtvaartmaatschappijen, schat dat de passagiersaantallen in 2037 verdubbeld zijn ten opzichte van 2018.[1] Vliegtuigbouwer Boeing heeft vergelijkbare prognoses.[2] De groei vindt volgens Boeing en IATA met name plaats in Azië en is een gevolg van de toename in welvaart en bevolkingsomvang. Uit de geactualiseerde luchtvaartprognoses waarover de Kamer begin 2019 is geïnformeerd, blijkt dat ook de vraag in Nederland sterk blijft toenemen.[3]

Ten tweede gaat het om de vraag of Nederland bereid is om die verwachte groei van de vraag naar luchtvaart te faciliteren. Uit de zienswijzen valt op te maken dat indieners zich hierover zorgen maken en in sommige gevallen aannemen dat de capaciteitsgrenzen op de Nederlandse luchthavens zomaar worden opgerekt. Dit is echter niet het uitgangspunt in het plan-MER, en ook niet in de Luchtvaartnota. In de Luchtvaartnota wordt een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen van groei van de luchtvaart in Nederland en op basis daarvan een besluit genomen. Om hiervoor een inschatting te maken, is in sommige beleidsstrategieën in het plan-MER uitgegaan van luchtvaartgroei. Zie voor een uitgebreidere motivering het hoofdstuk over beleidsstrategieën.

[1] Zie https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2018-10-24-02.aspx.

[2] Zie https://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/market/commercial-market-outlook/assets/downloads/cmo-2019-report-final.pdf.

[3] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/05/geactualiseerd-luchtvaartprognosemodel-aeolus.

10.5 Hubfunctie

Indieners geven aan dat het belang van de hubfunctie minder groot is voor de netwerkkwaliteit van Nederland dan vroeger. Indieners twijfelen aan het belang van transferpassagiers voor Nederland. Daar staat tegenover dat indieners ook het belang van luchtvracht voor de netwerkkwaliteit inbrengen.
De netwerkkwaliteit van Nederland wordt bepaald door het bestemmingenportfolio dat luchtvaartmaatschappijen aanbieden en door de frequentie waarmee zij vliegen. KLM is de grootste luchtvaartmaatschappij op Schiphol. Het bedrijf hanteert het zogenaamde 'hub-and-spoke'model, waarbij buitenlandse passagiers naar Schiphol vliegen en vanaf daar naar hun bestemming reizen (transferpassagiers). Dit model maakt de Nederlandse markt als het ware groter, waardoor relatief veel bestemmingen direct vanaf Schiphol te bereiken zijn en relatief vaak op die bestemmingen wordt gevlogen. Uit onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO, 2015) blijkt dat Nederland internationaal minder goed bereikbaar wordt als de hubfunctie van Schiphol afzwakt of zelfs wegvalt. Deze conclusie geeft het belang van de hubfunctie aan.

De afgelopen jaren is het percentage transferpassagiers op Schiphol gedaald, terwijl de netwerkkwaliteit niet is verslechterd.[4] Indieners leiden hieruit af dat de hubfunctie minder belangrijk is. Deze conclusie is voorbarig, gelet op het groeiende aantal transferpassagiers. Voor de Luchtvaartnota heeft SEO aanvullend onderzoek gedaan (2019) naar het belang van netwerkkwaliteit en de hubfunctie.

Het belang van luchtvracht voor de netwerkkwaliteit werd door enkele indieners apart benoemd. Door de combinatie met vrachtvervoer is het namelijk mogelijk om bepaalde passagiersvluchten rendabel uit te voeren. Deze constatering wordt onderschreven door recent onderzoek van de Erasmus Universiteit.[5] De Luchtvaartnota gaat eveneens in op de bijdrage van vracht aan de netwerkkwaliteit en hoe Nederland dit belang veilig kan stellen.

10.6 Netwerk

Indieners geven aan dat de netwerkkwaliteit optimaal zou moeten zijn binnen de beschikbare capaciteit. Zij stellen dat groei van kwantiteit plaats moet maken voor kwaliteit. De suggestie die daarbij wordt gedaan is dat Nederland meer zou moeten kunnen sturen op het bestemmingenaanbod. Ook opperen indieners de inzet van grotere toestellen.
De zienswijzen gaan ervan uit dat sommige bestemmingen onvoldoende bijdragen aan de Nederlandse economie of welvaart. Nog afgezien van de vraag voor welke bestemmingen dat zou gelden, is het van belang te weten dat Nederland zich gebonden heeft aan een groot aantal internationale luchtvaartverdragen. Die verdragen hebben een liberaal karakter, waarbij luchtvaartmaatschappijen de vrijheid hebben om bestemmingen te kiezen. Nederland probeert via de verkeersverdelingsregel Schiphol-Lelystad Airport (VVR) (Kamerstuk 31936, nr. 584, vergaderjaar 2018-2019)) ruimte te geven aan het transferverkeer op Schiphol. De luchtvaartnota gaat in op de beschikbare sturingsmogelijkheden.

10.7 Economisch voordeel

Indieners twijfelen aan de economische voordelen van luchtvaart, vooral aan de voordelen van de indirecte effecten, zoals een aantrekkelijker vestigingsklimaat. Ook stellen zij dat er economische nadelen tegenover de economische voordelen staan (zie paragraaf 10.2 en 10.8), en dat investeringen in innovatie en inzet van arbeidskrachten in de luchtvaart ten koste gaan van investeringen, en van kwalitatievere en milieuvriendelijkere inzet van arbeid in andere sectoren. Ook stellen indieners dat overheidsinvesteringen in mindering moeten worden gebracht op eventuele positieve effecten.

4 Zie https://www.schiphol.nl/en/schiphol-group/page/transport-and-traffic-statistics/ en https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/05/monitor-netwerkkwaliteit-en-staatgaranties-2018.

5 Zie https://www.eur.nl/upt/nieuws/eerste-luchtvrachtmonitor-maakt-positie-schiphol-helder.

Daar staat tegenover dat indieners juist het positieve effect van luchtvaart naar voren brengen in hun zienswijze en daarbij zowel luchtvracht als vakantieverkeer noemen.
De economische voordelen van luchtvaart zijn onder meer de directe baten die samenhangen met bereikbaarheid. Meer reisopties, een korte reistijd en een hogere betrouwbaarheid van de reis dragen bij aan de welvaart van Nederlanders. Dit geldt voor zowel vakantiegangers als zakelijke reizigers. Daarnaast bestaan er indirecte effecten op bijvoorbeeld het vestigingsklimaat. Een goede bereikbaarheid maakt een potentiële vestigingsplaats aantrekkelijker. De clustering van bedrijven kan ook tot agglomeratievoordelen leiden en daarmee een stijging van de arbeidsproductiviteit betekenen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de luchtvrachtsector, waarbij een sterke concentratie van bedrijvigheid de efficiëntie van het vervoer bevordert.

Bij de relatie tussen luchtvaart en de arbeidsmarkt suggereren indieners onder meer dat luchtvaart ten koste gaat van de inzet van arbeidskrachten in milieuvriendelijker sectoren. Er kunnen inderdaad substitutie-effecten optreden tussen arbeidsmarkten, maar het is niet bekend welke dat zijn. Het is niet na te gaan in welke sector iemand gewerkt zou hebben wanneer er geen baan in de luchtvaartsector beschikbaar was geweest.

Voor een overzicht van de relatie tussen luchtvaart en economie kan ten slotte de Kennisscan voor de Luchtvaartnota[6] geraadpleegd worden. SEO heeft voor de Luchtvaartnota aanvullend onderzoek uitgevoerd naar het belang van netwerkkwaliteit en Decisio naar de economische bijdrage van Schiphol.

10.8 Regiofuncties

Indieners geven aan dat het belang van de regionale luchthavens voor de regionale economie wordt overschat en wijzen daarbij op de proefcasus Eindhoven. Ook wijzen indieners op negatieve economische effecten van luchtvaart in andere sectoren. Zij stellen dat de leefomgeving verslechtert en daardoor ook het lokale vestigingsklimaat. Indieners stellen dat de toeristische sector volgens hen lijdt onder de aanwezigheid van de regionale luchthavens.
Een visie op de rol van de regionale luchthavens is onderdeel van de Luchtvaartnota. Regionale luchthavens dragen bij aan de Nederlandse welvaart, doordat zij voorzien in een regionale vraag. De reistijd naar een regionale luchthaven is vanuit grote delen van het land korter dan de reistijd naar Schiphol. Ook zijn de luchthavenprocessen (incl. looptijd) vaak gunstig. Passagiers geven om die redenen vaak de voorkeur aan een regionale luchthaven.[7] Regionale luchthavens zijn niet zo groot. Daarom ligt het voor de hand dat de indirecte baten ook niet zo groot zijn.

De afweging tussen economie enerzijds en de (negatieve) effecten op milieu, klimaat en leefomgeving anderzijds komt uitgebreid aan de orde in het plan-MER en in de Luchtvaartnota. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het toetsingskader, waarin indicatoren over die aspecten zijn opgenomen. Mocht uit bestaand onderzoek blijken dat luchtvaart regionale gevolgen heeft in andere economische sectoren, dan wordt dat meegenomen in de beoordeling in het plan-MER (zie toetsingskader: economische omgeving).

10.9 Verplaatsing Schiphol

Indieners geven aan dat de mogelijkheid van het verplaatsen van Schiphol naar zee nader bestudeerd moet worden, omwille van de leefomgeving rondom luchthavens.
De mogelijkheid van het verplaatsen van Schiphol naar zee is onderzocht. Met publicatie van de quick-scan (februari 2019) is uitvoering gegeven aan de motie Paternotte/Van Brenk. De Tweede Kamer heeft op 9 oktober 2019 een plenair debat over de quickscan luchthaven in zee gevoerd. In de luchtvaartnota wordt inhoudelijk op de quickscan gereageerd.

---

6 Zie https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-kennisscan-luchtvaartnota-3424.pdf.

7 Zie https://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2018/03/22/de-vliegende-hollander.

Het kabinet zet in op andere maatregelen dan het verplaatsen van Schiphol naar de Noordzee en voert daarom geen aanvullend onderzoek uit op de reeds uitgevoerde quickscan luchthaven in zee. In de Luchtvaartnota schetst het kabinet tevens de randvoorwaarden waaronder dit besluit kan worden heroverwogen.

10.10 Bescherming KLM

Indiener stelt dat KLM beschermd moet worden. Buitenlandse luchtvaartmaatschappijen genieten een concurrentievoordeel. Om KLM een eerlijke concurrentiepositie te bieden moeten strengere eisen aan de buitenlandse maatschappijen worden gesteld en moet Nederlands luchtvaartpersoneel een fiscaal voordeel krijgen.
In Nederland en in de EU geldt het non-discriminatiebeginsel, zodat bedrijven en hun personeel gelijk behandeld worden.

10.11 Groei in relatie met vlootvernieuwing

Indiener geeft aan dat de groei van de luchtvaart op Schiphol mogelijk zou moeten zijn als gevolg van vlootvernieuwing. Indiener stelt dat de geluidshinder kan dalen bij een toename van het luchtverkeer.
Gezien de huidige situatie rondom de impact van het COVID-19 virus worden de consequenties van deze crisis op de voorgenomen besluiten voor de kortere termijn bestudeerd. Daarbij geldt dat het Nieuwe Normen en Handhavingsstelsel Schiphol (NNHS) zo snel als verantwoord juridisch wordt verankerd door een wijziging van het zogeheten Luchthavenverkeersbesluit. Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota.

10.12 Werkgelegenheid

Indieners stellen dat groei van de werkgelegenheid (het aantal banen) geen doel op zich is. Ook de kwaliteit van de werkgelegenheid (werkdruk, inkomenszekerheid, inkomensniveau) is van belang. De kwaliteit van het werk is ook gerelateerd aan de veiligheid ervan (denk aan: fit to fly en veiligheid op de grond).
Het ministerie onderschrijft dat de kwaliteitsaspecten die indieners noemen, belangrijk zijn. Het opleidingsniveau van werknemers in de luchtvaartsector is onderzocht. Het gaat om aanvullend onderzoek naar de economische bijdrage van Schiphol dat voor de Luchtvaartnota is uitgevoerd (door Decisio). Voor het toetsingskader in het plan-MER is werkgelegenheid als indicator gekozen. Zaken als werkdruk, inkomenszekerheid en inkomensniveau zijn voor het plan-MER te gedetailleerd.

10.13 Investeringen luchtvaart

Indieners geven aan dat investeringen in luchtvaart moeten worden vergeleken met investeringen in andere sectoren. Indieners stellen dat de welvaartsbijdrage van luchtvaart ten opzichte van 'niks doen' niet relevant is, maar wel de welvaartsbijdrage ten opzichte van investeren in een alternatief.
Investeren in andere sectoren is onderzocht. Onder het hoekpunt Normeren in het plan-MER is investeren in trein als alternatief bekeken terwijl in het hoekpunt Concentreren het accommoderen van de vraag naar luchtvaart centraal staat. Zo is een zorgvuldige vergelijking gemaakt ten aanzien van het punt dat de indieners inbrengen.

11 Mobiliteit

11.1 Inleiding

De ingekomen zienswijzen over het thema mobiliteit zijn onderscheiden naar vier hoofdonderwerpen: internationale bereikbaarheid van Nederland; netwerk/connectiviteit; personenvervoer en vrachtvervoer; verschillen of overeenkomsten tussen de trein en het vliegtuig. Over het laatste onderwerp kwamen de meeste zienswijzen binnen.

11.2 Bereikbaarheid van Nederland

Veel indieners benadrukken het belang van (internationale) bereikbaarheid in Nederland, vanuit verschillende oogpunten. Allereerst stellen indieners dat de internationale bereikbaarheid van Nederland erg belangrijk is, maar dat deze niet enkel bereikt kan worden door groei van de luchtvaart. Zij wijzen aansluitend vaak naar andere vervoersmiddelen, zoals de trein of de bus merken op dat verschillende modaliteiten gelijkwaardig behandeld moeten worden, op nationaal of Europees niveau en vragen wat daarvoor nodig is. Indieners stellen dat de verschillende modaliteiten hetzelfde belastingniveau moeten hebben en stellen voor dat de luchtvaart eenzelfde belasting-systeem gaat hanteren als andere vervoersmiddelen. Een indiener pleit voor een herconfiguratie van de baanconfiguratie van Schiphol.
Het ministerie onderschrijft het belang van een nota waarin Luchtvaart en andere modaliteiten gelijke kansen worden geboden. In de Luchtvaartnota wordt de internationale reisbehoefte in samenhang bezien. Luchtvaart is, net als andere modaliteiten, een middel waarmee mensen zich verplaatsen. Daarbij moet de luchtvaart, net als andere sectoren, haar externe effecten compenseren. In het plan-MER zijn daarom verschillende maatregelen getoetst om de effecten te meten. Bij de verschillende beleids-strategieën in het plan-MER wordt gekeken aan welke vereisten het internationaal mobiliteitssysteem moet voldoen.

In de hoekpunten wordt gekeken wat een andere baanconfiguratie van Schiphol, met een tweede Kaagbaan, voor effect zou hebben. De andere baanconfiguratie is op die manier – in beleidsterminologie – een bouwsteen voor beleid en valt binnen de reikwijdte van het plan-MER. Herconfiguratie van het banenstelsel is een toets die voor het plan-MER te gedetailleerd is en past niet bij het strategische niveau van de Luchtvaartnota.

11.3 Europese samenwerking

Indieners geven aan dat gekeken moet worden naar luchthavencapaciteit op Europees niveau. Daarnaast stellen indieners dat bij deze Europese luchthavencapaciteit gekeken dient te worden naar ligging en bereikbaarheid. Als wordt gekeken naar de internationale bereikbaarheid van Nederland is groei van regionale luchthavens geen noodzaak volgens indieners, omdat buurlanden nabijgelegen vliegvelden hebben die bijdragen aan de Nederlandse internationale bereikbaarheid. Daarnaast wijzen indieners op het belang van Europese samenwerking op het spoor om goede internationale treinverbindingen te kunnen realiseren.
Een bredere beschouwing van het internationale mobiliteitssysteem is onderdeel van de Luchtvaartnota. Zowel in de nota zelf als in het plan-MER waarin grensoverschrijdende effecten zijn weergegeven.
In de Luchtvaartnota wordt ook een visie geformuleerd over wat de Europese inzet is op het gebied van mobiliteit.

11.4 Alternatieve modaliteiten

Om de internationale bereikbaarheid van Nederland te waarborgen is het van belang om naast luchtvaart ook naar andere modaliteiten te kijken, zo stellen indieners. Indieners noemen het vaakst de trein of de hogesnelheidstrein, met oog op klimaat en leefomgeving. Indieners geven aan dat vervanging door andere modaliteiten, zoals de trein, het aantal vluchten kan beperken. Indieners vragen hoe duur de aanleg van een Europees Hogesnelheidslijnnetwerk is en hoe haalbaar. Indieners vragen in hoeverre de mobiliteitsagenda wordt meegenomen in de Luchtvaartnota 2020-2050.
Het ministerie is het met de indieners eens dat in de Luchtvaartnota de lucht- en landzijdige connectiviteit in samenhang moet worden bekeken. In de Luchtvaartnota staat een bredere mobiliteitsbenadering centraal. Verder is in het plan-MER gekeken naar de effecten van optimaal gebruik van het huidige spoor, van de aanleg van een hogesnelheidsnetwerk in Europa en van een treinterminal bij Schiphol.

11.5 Landzijdige ontsluiting

Indieners vragen hoe wordt omgegaan met landzijdige ontsluiting bij groei van de Nederlandse luchtvaartsector. Indieners zijn benieuwd hoe bijvoorbeeld de volgende programma's worden meegenomen in de Luchtvaartnota: Samen Bouwen Aan Bereikbaarheid, met onderdelen zoals NERDS (Netwerk, Ringen en de Stad) en ZWASH (MIRT-Onderzoek Zuidwest Amsterdam – Schiphol – Hoofddorp) en het Openbaar Vervoer (OV)- toekomstbeeld MRA.
Er is inderdaad een raakvlak tussen de landzijdige ontwikkeling van Schiphol en de luchtzijdige kaders in de Luchtvaartnota. Verschillende maatregelen uit de door de indieners genoemde MIRT studies zijn (bijv. het verbeteren van de rail ontsluiting) zijn meegenomen in de plan-MER. Op basis van de toetsingsresultaten in de plan-MER zijn in de Luchtvaartnota beleidskeuzes gemaakt over de ontwikkeling van de luchthaven en bijbehorende opgave voor de landzijdige bereikbaarheid. In de genoemde MIRT trajecten wordt mede op basis hiervan een strategie voor de bereikbaarheid van de regio bepaald.

11.6 Personenvervoer

Indieners benoemen de verschillende typen reizigers die gebruik maken van luchtvaart in Nederland: recreatief, zakelijk en woon-werkverkeer. Indieners vragen hoe in de Luchtvaartnota wordt omgegaan met de verschillende typen reizigers en of het ministerie onderscheid maakt tussen deze typen reizigers.
De segmenten en gebruiksgroepen van luchtvaart die indieners noemen komen aan bod in de Luchtvaartnota. Daarnaast is kennis over marktsegmenten relevante input voor beleid. Er bestaan bijvoorbeeld verschillen in betalingsbereidheid tussen marktsegmenten. De betalingsbereidheid geeft een reflectie van het effect op iemands welvaart (MKBA Leidraad). In 2019 zijn meerdere rapporten verschenen waarin de welvaartsbijdrage van marktsegmenten wordt geschat, bijvoorbeeld Het belang van leisurevervoer op Schiphol (SEO). Deze kennis wordt vooral gebruikt ter informatie als stuk van de beleidspuzzel; beleidsmaatregelen worden niet uitsluitend op basis van deze kennis genomen.

11.7 Vrachtvervoer

Indieners vragen zich af in hoeverre vrachtvervoer aan bod komt in de Luchtvaartnota en hoe beleid daarover zich verhoudt met personenvervoer. Indieners stellen dat in de NRD onvoldoende is aangegeven hoe andere modaliteiten bijdragen aan het verduurzamen van vrachtvervoer. Indieners stellen ook dat in de Luchtvaartnota nagedacht moet worden over de mogelijkheden om vrachtvervoer van Schiphol naar alternatieve locaties te verplaatsen, zoals de Maasvlakte.
Luchtvrachtvervoer maakt onderdeel uit van de Luchtvaartnota. Op Schiphol bestond in 2018 3,2% van de vluchten uit vrachtverkeer (full freight). Onderzoek van Decisio (2019) laat zien dat ongeveer 25% van de toegevoegde waarde die Schiphol direct of indirect levert, is toe te schrijven aan vracht (full freight, plus belly freight). Ook op Maastricht Aachen Airport wordt vracht afgehandeld. Luchtvracht levert een belangrijke bijdrage aan de netwerkkwaliteit op Schiphol en aan het rendabel maken van bepaalde verbindingen (via belly freight). Het vrachtsegment is daarom niet los te zien van het passagierssegment. Verplaatsing van luchtvrachtvervoer naar alternatieve locaties op grote schaal, zoals naar de Maasvlakte, is daarom vanuit operationeel oogpunt niet wenselijk. Voor sommige ladingen vracht is uitwijken naar Maastricht wel een optie. Maar voor een beperkt aantal vluchten, mede vanwege de (capaciteits)restricties die gelden op de luchthaven van Maastricht. Om het goederenvervoer over de weg en het water duurzamer te maken, zijn bij het Klimaatakkoord afspraken gemaakt. Bijvoorbeeld over het instellen van zero-emissiezones in steden in 2025, 30% reductie van de CO_2-uitstoot door achterland- en continentaal vervoer in 2030 en de inzet van biobrandstoffen in de binnenvaart.

12 Veiligheid

12.1 Inleiding: ‘veiligheid van genoeg naar beter’

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde en staat voorop. Het ministerie kijkt naar het ophogen van het ambitieniveau op het gebied van veiligheid en onderzoekt of de geldende wettelijke (minimum) kaders een plus kunnen krijgen. Luchtvaart is nu een van de veiligste vormen van vervoer en dat moet ook zo blijven. Nederland heeft een complex luchtruim en beperkte ruimte op de grond en die moet veilig gebruikt kunnen blijven worden.

Het thema Veiligheid onderscheiden we naar de volgende onderdelen:
- omgevingsveiligheid (ook wel externe veiligheid genoemd)
- vliegveiligheid (ook wel interne veiligheid genoemd)
- beveiliging (security, bescherming vitale infra/data)
- nationale veiligheid (Defensie)

12.2 Omgevingsveiligheid

Externe veiligheid

Indieners vragen zich af of nieuwe normen voor externe veiligheid noodzakelijk zijn door ontwikkelingen in de veiligheid van de luchtvaart, zoals hoge obstakels (windmolens) en moderne vliegtuigen.
Ja, bijstelling is aan de orde als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving van luchthavens, zoals bouw van hoge windmolens en kantoorgebouwen, afname van ongevalkans van moderne vliegtuigen, automatisering van luchtvaartprocessen en herindeling van het luchtruim en de gevolgen daarvan voor vliegroutes. In de Luchtvaartnota en de uitwerking hiervan wordt hierop ingegaan.

12.3 Vliegveiligheid

Eisen vliegend personeel

Indieners geven aan dat de eisen die aan werknemers worden gesteld, mogelijk ook in bepaalde mate voor cabinepersoneel zouden moeten gelden en vragen zich af of de juiste cultuur aanwezig is.
Het plan-MER bevat geen onderzoek naar effecten van specifieke arbeidsomstandigheden of de veiligheidscultuur. Luchtvaartprocessen worden steeds complexer en intensiever. Die toename en de rol van werknemers daarbij, spelen wel een rol bij het beoordelen van de algemene veiligheid. Het bevorderen van de juiste veiligheidscultuur (just culture) krijgt voortdurend aandacht.

12.4 Veiligheid breder beschouwd

Veiligheid als basis

Indieners vragen zich af of veiligheid in de basis niet altijd goed geregeld zou moeten zijn en uit welke onderdelen het bestaat.
Veiligheid in het plan-MER gaat niet alleen over vliegveiligheid. In het plan-MER worden ook de effecten voor de omgevingsveiligheid, beveiliging en nationale veiligheid onderzocht. Bij het opstellen van de Luchtvaartnota worden alle aspecten van veiligheid in het oog gehouden. Aan veiligheid wordt veel belang gehecht en hieraan wordt de hoogst mogelijke prioriteit gegeven. In alle scenario’s van

het plan-MER wordt op de veiligheid een plus gezet door middel van een aantal maatregelen gericht op de werkwijze (meer integrale veiligheid), de mens (verbeteren veiligheidscultuur) en de infrastructuur (vereenvoudigen infrastructuur en gebruik ervan, automatiseren van processen etc.).

Luchtruim

Indieners vragen zich af of veiligheid ook een integraal onderdeel zal zijn bij het proces van herindeling van het luchtruim.
Ja, in het proces van herindeling van het luchtruim worden maatregelen onderzocht die de veiligheid kunnen verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn aanpassing van vliegroutes (vermijden bebouwing) en andere klim- en daalprofielen voor moderne vliegtuigen.

Minder complexiteit

Indieners vragen zich af of luchtvaartprocessen veiliger worden als de processen minder complex zijn.
Luchtvaartprocessen minder complex maken, kan op verschillende manieren, onder andere door: vereenvoudigen van het luchtruim; automatiseren van complexe processen binnen luchtverkeersleiding; vereenvoudigen van luchthaveninfrastructuur (specifiek Schiphol) etc. Het ministerie onderzoekt, samen met sectorpartijen, verschillende mogelijkheden om de complexiteit te verminderen. Een minder complexe omgeving draagt zeker bij aan vermindering van de werkdruk van verkeersleiders. Binnen de kaders van het plan-MER worden bij een aantal scenario's de veiligheidseffecten op hoofdlijnen onderzocht. Het gaat dan om scenario's die bijdragen aan de vermindering van complexiteit.

Luchtvaartsystemen

Indieners vragen zich af of de continuïteit van vitale luchtvaartsystemen voldoende is geborgd en of er voldoende uitwisseling van kennis plaatsvindt over verbeteren van veiligheid.
Het ministerie heeft veel internationale contacten en bevordert sterk de uitwisseling van kennis. Verder beschikt het ministerie over enkele onafhankelijke kennisinstellingen die informatie kunnen verifiëren op juistheid en compleetheid. Het ministerie onderhoudt in Nederland door middel van participatieprocessen voor het State Safety Programma en het State Safety Actieplan contacten met alle sectorpartijen en bevorderd daarmee uitwisseling van kennis om de veiligheid voortdurend te kunnen verbeteren. Binnen de kaders van het plan-MER zijn de effecten van dit proces minimaal, maar worden zij wel beschouwd als onderdeel van een integrale beschouwing van de ontwikkelingen binnen veiligheid.

12.5 Veiligheid andere luchtvaart

Indieners vragen zich af of de ontwikkelingen binnen de militaire luchtvaart ook in het plan-MER op effecten worden beoordeeld. Indieners vragen ook of de gevolgen voor militaire en kleine luchtvaart (incl. maatschappelijke vluchten) worden onderzocht.
De Luchtvaartnota 2020-2050 en het plan-MER richten zich op de ontwikkeling van de burgerluchtvaart. Als beleidsuitspraken ook over de militaire luchtvaart gaan, dan wordt dit expliciet vermeld. De inzet van de militaire luchtvaart wordt ingegeven door de grondwettelijke taak voor het waarborgen van de nationale veiligheid, de bewaking van het Nederlandse luchtruim, de inzet in conflictsituaties en de bestrijding van terrorisme en andere dreigingen. Het ministerie van Defensie is regelgever, beheerder en gebruiker van de militaire luchtvaart.

In het proces van de luchtruimherindeling worden de In het Plan-MER van de Luchtruimherziening zal worden onderzocht welke effecten de verschillende bouwstenen van de luchtruimherziening hebben, bijvoorbeeld de herinrichting van het noorden van het Nederlands luchtruim (het noordelijk oefengebied is sprake van het inrichten van nieuwe militaire oefengebieden en mogelijk grensoverschrijdende gebieden samen met andere EU-lidstaten. Het ministerie gaat ook een plan-MER voor het luchtruim-herindelingsproces uitvoeren.

13 Luchtvaartprojecten

13.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden zienswijzen over luchtruimherziening, luchthaven Schiphol, General Aviation, regionale luchthavens en Lelystad Airport beantwoord.

13.2 Luchtruimherziening

Niet-motoraangedreven luchtvaart

Indieners maken zich zorgen over het gebruik van het luchtruim voor de niet-motoraangedreven luchtvaart.

Het belang en daarmee het gebruik van het luchtruim voor 'General Aviation' is een belangrijk onderdeel van het ontwerp van het luchtruim. De behoefte van onder andere de niet-motoraangedreven luchtvaart is gesteld vanuit de koepelorganisatie KNVVL. Deze behoeftestelling komt aan de orde in de luchtruim-herziening.

Milieuemissies en luchtruimherziening

Indieners brengen de relatie tussen de luchtruimherziening en milieuemissies ter sprake.

Een van de doelen van het programma Luchtruimherziening is om hinder zo veel mogelijk te beperken. Daaronder valt het mogelijk maken van continue stijg- en daalprofielen die daarmee een bijdrage leveren aan milieuemissies. Bij het programma Luchtruimherziening moet het ministerie afwegingen maken over onder andere veiligheid, geluid en emissies.

Grensoverschrijding

Indieners stellen dat de effecten van de luchtruimherziening grensoverschrijdend zijn en dat daardoor het Nederlandse beleid en de ambitie verbonden is aan de inspanningen van de buurlanden.

Samen met omliggende landen werkt Nederland aan een efficiënt luchtruimontwerp via het programma Luchtruimherziening.

Startbesluit Luchtruimherziening

Indieners vragen wanneer het Startbesluit Luchtruimherziening wordt genomen.

De Startbeslissing 'Samen Werken aan het Luchtruim' is op 18 april 2019 genomen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat samen met de Staatssecretaris van Defensie.

Verdeling slots

Indieners vragen naar de verdeling van de 'slots' per gebied.

In de Luchtvaartnota staat hoe het ministerie aankijkt tegen de verordening van slot' De Europese Unie heeft de uitgifte van slots gereguleerd. Slots worden uitgegeven per luchthaven. Worden de grenzen van de luchthavencapaciteit bereikt, dan kan een onafhankelijke slotcoördinator besluiten tot uitgifte van slots.

Luchtruimherziening en Lelystad Airport

Een aantal zienswijzen heeft betrekking op de luchtruimherziening en Lelystad Airport.

Tot de herindeling van het Nederlandse luchtruim zijn er tijdelijke aansluitroutes voor Lelystad Airport. Deze aansluitroutes verbinden de lokale aankomst- en vertrekroutes nabij de luchthaven (de zogenoemde B+routes) met het internationale routenetwerk in het hogere luchtruim. De tijdelijke aansluitroutes zijn ontworpen binnen de huidige indeling van het luchtruim. Daarbij is rekening gehouden met de drukke

routes van en naar Schiphol, maar ook met het vrijhouden van een deel van het luchtruim dat nodig is voor militaire oefeningen. Deze aansluitroutes zijn zo ontworpen dat ze onder alle omstandigheden te vliegen zijn. De aangegeven hoogtes zijn minimale hoogtes. In de dagelijkse praktijk zullen vliegtuigen vaak eerder naar grotere hoogte mogen stijgen of later hun daling in mogen zetten. De veiligheid in het luchtruim staat daarbij altijd voorop.

In de eerste jaren na de opening van Lelystad Airport is er ruimte voor maximaal 10.000 vliegtuigbewegingen per jaar van en naar Lelystad Airport. Voorwaarden voor doorgroeien zijn (1) op de aansluitroutes belemmeringen wegnemen om zoveel mogelijk ongehinderd door te klimmen, die in de winter van 2021/2022 worden gerealiseerd en (2) het verruimen van de luchtruimcapaciteit naar 45.000 vliegtuigbewegingen in de integrale luchtruimherziening. De huidige routes zijn bij de luchtruimherziening geen uitgangspunt.

13.3 Luchtruim

Evenwichtige verdeling

Indieners vragen zich af hoe het besluit tot spreiding dan wel concentratie in het luchtruim tot stand komt. Indieners verzoeken om bij het ontwerp van het luchtruim het vliegverkeer evenwichtiger te verdelen.

Een van de doelen van het programma Luchtruimherziening is om het luchtruimgebruik efficiënt in te richten. Het ministerie ontwikkelt varianten van opties onder andere op basis van participatiegesprekken, gebruikersbehoeften, operationele mogelijkheden, wetten en regels en ambities. Uit die varianten wordt een specifieke keuze gemaakt.

Geluidproductie van vliegtuigen op woonomgeving

Indiener maakt zich zorgen over geluidproductie van vliegtuigen op de woonomgeving.

Het programma Luchtruimherziening onderzoekt kansen om de hinder voor omwonenden rond luchthavens te verminderen door later te dalen en sneller te stijgen.

Prioritering vliegverkeer

Indieners vragen hoe de prioritering zal plaatsvinden van civiele, militaire en maatschappelijke vliegverkeersstromen.

In de Luchtvaartnota is aangegeven hoe het ministerie aankijkt tegen deze prioritering en welke kaders voor de luchtruimherziening worden meegegeven. In het programma Luchtruimherziening maakt het ministerie onder andere op basis van gebruikersbehoeften (zogenaamde ‘user requirements’) afwegingen hoe en op welke wijze verkeersstromen worden geaccommodeerd.

Innovatie

Indieners noemen een scala aan innovatiemogelijkheden die van belang kunnen zijn bij de herziening van het luchtruim.

Het programma Luchtruimherziening onderkent dat de komende decennia nieuwe technologie en technologische concepten beschikbaar komen die mogelijk relevant zijn voor de inrichting van het luchtruim. Het programma Luchtruimherziening houdt waar mogelijk rekening met die nieuwe technologie en stimuleert de ontwikkeling daarvan. Om die reden worden nieuwe concepten, technologieën en procedures waar mogelijk verkend en verzameld en beoordeeld of deze van belang kunnen zijn voor de herziening van het luchtruim.

Drones

Indieners noemen vaak de invoering en het gebruik van drones. De vragen richten zich met name op het gebruik en veiligheid.

De integratie van drones in het Nederlandse luchtruim is een nieuw en breed onderwerp. Op nationaal en Europees niveau wordt gewerkt aan regels voor veilig gebruik van drones in het luchtruim. Het ontwerp van het luchtruim zal rekening moeten houden met drones.

Geluidhinder/Geluidsoverlast

Indieners maken zich zorgen over extra geluidproductie van vliegtuigen in hun woonomgeving door het afwijken van vastgelegde vluchtroutes vanwege het volle luchtruim.
Het programma Luchtruimherziening onderzoekt mogelijkheden om de geluidshinder voor omwonenden rond luchthavens te verminderen door later te dalen en sneller te stijgen.

Capaciteit grenzen

Indieners vragen wat de toekomstige grenzen zijn aan de capaciteit in het Europese luchtruim?
De capaciteit van het Europese luchtruim hangt samen met de (nationale) indeling (sectoren) en wordt mede bepaald door de mate waarin aan stringente eisen van veiligheid en emissies kan worden voldaan. Samen met de Netwerkmanager van Eurocontrol werken de Europese Lidstaten aan de aanpak van knelpunten in het Europese Luchtruim.

Deur-tot-deurconcept

Indieners vragen of er rekening gehouden wordt met de Europese wens om te komen tot een concept 'in 4 uur van deur tot deur'.
Indieners stellen terecht dat de EU graag het concept 'in 4 uur van deur tot deur' nastreeft, ook wel seamless travel genoemd. Nederland heeft hierin zeker een rol, maar dit onderwerp is geen onderdeel van het programma Luchtruimherziening.

Politie- en traumavluchten

Indieners vragen hoe Nederland voorkomt dat de groeiende civiele en militaire luchtvaart de uitvoering van politie- en traumavluchten beperkt?
De herindeling en het gebruik van het luchtruim is erop gericht dat voor alle luchtruimgebruikers een veilige vluchtuitvoering mogelijk is. Trauma- en politiehelikopters, maar ook en de inzet van militaire middelen in het kader van de nationale veiligheid of bijstand van civiele hulpdiensten, krijgen in de uitoefening van hun taken zo veel mogelijk voorrang op ander luchtverkeer. Uiteraard moeten de integrale veiligheidseisen dat toelaten.

Single European sky/SESAR

Indieners vragen zich af of de wet- en regelgeving vanuit Single European Sky/SESAR opgenomen wordt in de Luchtvaartnota.
EU-regelgeving en specifiek Single European Sky/SESAR is een van de uitgangspunten voor het ontwerp van het luchtruim.

Capaciteit verdeling en klimaatdoelen

Indieners uiten hun zorgen over de effecten van klimaatontwikkeling op de capaciteitsverdeling van de luchtvaart.
De effecten van de capaciteitsverdeling van de luchtvaart op de klimaatontwikkelingen worden meegenomen in het programma Luchtruimherziening, meer toelichting hierover is te vinden in de Luchtvaartnota. Het programma Luchtruimherziening hanteert een aanpak die geïnspireerd is op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De kern daarvan is getrechterde besluitvorming in de periode 2018-2023, waarbij belangen en wensen worden geïnventariseerd die als het ware worden getrechterd tot één uitkomst.

13.4 Schiphol

Reservering tweede Kaagbaan

Indieners verzoeken in het plan-MER te onderzoeken of de reservering voor de tweede Kaagbaan gehandhaafd moet worden. En zo ja, waarom. Andere indieners stellen voor de reservering voor de parallelle Kaagbaan op te heffen.
In het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) staat een planologische reservering opgenomen voor een tweede, parallelle Kaagbaan (TPK). Het ministerie geeft in de Luchtvaartnota aan of deze

reservering gecontinueerd wordt. Voor een onderbouwd besluit is in de varianten die worden getoetst via het plan-MER, ook een variant opgenomen met aanleg van de TPK. Bovendien is specifiek aanvullend onderzocht wat de effecten zijn van de TPK op de veiligheid van de luchtvaart, de hinder in de omgeving van de luchthaven en de capaciteit van de luchthaven Schiphol.

Mensen in de omgeving betrekken

Indieners merken op dat er een groep mensen in de wijdere omgeving van Schiphol die hinder ondervinden, onvoldoende worden betrokken bij de plannen voor de ontwikkeling van Schiphol.
Bij het opstellen van de Luchtvaartnota bekijkt het ministerie hoe bewoners uit de wijdere omgeving van Schiphol kunnen worden betrokken. Het ministerie bekijkt daarvoor ook de evaluatie van de Omgevingsraad Schiphol (ORS). In de ORS worden de bewoners uit de omgeving van Schiphol vertegenwoordigd door tien clustervertegenwoordigers uit het 48-Lden-gebied. De Luchtvaartnota geeft kaders voor structurelere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij de luchtvaart.

Effecten ontwikkeling

Indieners merken op dat niet enkel economische effecten, maar ook de schadelijke effecten op mens en milieu in de regio rond Schiphol in kaart moeten worden gebracht. Zij verzoeken dat die schadelijke effecten ook worden meegewogen in beslissingen over de ontwikkeling van Schiphol.
Het plan-MER brengt de effecten in beeld van verschillende hoekpunten voor de luchtvaart in Nederland tot 2050. In de Luchtvaartnota wordt vervolgens het beleid voor de luchtvaart tot 2050 vastgesteld. De balans tussen economie en milieu, klimaat en leefomgeving speelt is hierin leidend. Voor Schiphol worden de milieueffecten in kaart gebracht in een MER specifiek voor Schiphol, die wordt betrokken bij de Schiphol-besluitvorming.

Belangenafweging

Indieners geven hun zienswijze op het besluitvormingsproces rondom de ontwikkeling van Schiphol. Indieners geven aan dat (een versnelling van) groei op Schiphol onwenselijk is. Indieners verzoeken om de effecten van een Luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol voor de periode na 2020 mee te nemen in de NRD.
Bij de ontwikkeling van Schiphol worden alle belangen zorgvuldig afgewogen. Het ministerie spreekt daarom steeds met alle belanghebbenden. Ook hecht het ministerie belang aan het verslag van voorzitter Alders van de Omgevingsraad Schiphol van 30 januari 2019. Gezien de huidige situatie rondom de impact van het COVID-19 virus worden de consequenties van deze crisis op de voorgenomen besluiten voor de kortere termijn bestudeerd. Daarbij geldt dat het Nieuwe Normen en Handhavingsstelsel Schiphol (NNHS) zo snel als verantwoord juridisch wordt verankerd door een wijziging van het zogeheten Luchthavenverkeersbesluit. Het NNHS heeft tot doel het verkeer op Schiphol zo af te handelen dat dit de minste hinder voor de omgeving oplevert. Zo wordt een einde gemaakt aan de huidige praktijk van anticiperend handhaven door de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT). Ook wordt de aangescherpte vierde baanregel, zoals geformuleerd in het verslag van de voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol (ORS), de heer Alders, vastgelegd. Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota. Hier wordt de komende periode naar gekeken in het kader van de huidige ontwikkelingen rondom de impact van het COVID-19 virus.

Veiligheid en toename vluchten

Indieners vragen zich af of veiligheid voldoende gegarandeerd is bij het huidige aantal vliegbewegingen op Schiphol. Is die veiligheid ook gegarandeerd indien het aantal vliegbewegingen op Schiphol toeneemt?
In het luchtvaartbeleid staat veiligheid op één. Schiphol kan zich alleen ontwikkelen als dit aantoonbaar veilig kan. De veiligheid op en rondom Schiphol wordt continu gemonitord. Daarnaast worden dit jaar aanvullende onderzoeken uitgevoerd. Zo onderzoekt het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) in opdracht van het ministerie van IenW of groei op Schiphol veilig kan plaatsvinden. Ook bekijkt een onafhankelijk bureau in opdracht van het ministerie of de aanbevelingen uit het rapport 'Veiligheid vliegverkeer Schiphol' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) goed zijn geïmplementeerd.

Luchthavenindelingsbesluit

Indieners zijn benieuwd naar de relatie van de Luchtvaartnota met het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB).
In de Luchtvaartnota worden de strategische keuzes gemaakt voor het toekomstig kabinetsbeleid voor 'wonen en vliegen', met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Schiphol. Het WHO-advies over geluid in relatie tot gezondheid en de uitkomsten van het onderzoeksprogramma van het RIVM naar de effecten van (ultra)fijnstof op de gezondheid worden betrokken bij de afwegingen. Het Rijk en de regionale overheid bekijken samen of het luchtvaartbeleid beter kan aansluiten op de systematiek van de Omgevingswet en of er meer ruimte kan komen voor gebiedsgerichte afwegingen en maatwerk. Verkend wordt of binnen de randvoorwaarden van veiligheid en gezondheid meer flexibiliteit geboden kan worden voor regionale opgaven en aanpak. Vervolgens kunnen beleidskeuzes worden vastgelegd in het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol. Dat besluit is een Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) onder de Wet Luchtvaart (net als het Luchthavenverkeersbesluit).

Planning Luchthavenverkeersbesluiten en Luchtvaartnota

Indieners vragen naar de planning van de Luchthavenverkeersbesluiten en de Luchtvaartnota.
Gezien de huidige situatie rondom de impact van het COVID-19 virus worden de consequenties van deze crisis op de voorgenomen besluiten voor de kortere termijn bestudeerd. Daarbij geldt dat het Nieuwe Normen en Handhavingsstelsel Schiphol (NNHS) zo snel als verantwoord juridisch wordt verankerd door een wijziging van het zogeheten Luchthavenverkeersbesluit. Op termijn kan de sector groei verdienen langs de uitgangspunten en voorwaarden uit de Luchtvaartnota.

Voor het LVB-1 actualiseert Schiphol eerder uitgevoerd natuur- en depositieonderzoek, omdat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is weggevallen. Op basis daarvan wordt bezien of, en zo ja, welke vervolgstappen noodzakelijk zijn. De geactualiseerde onderzoeken worden in het eerste kwartaal van 2020 verwacht. Daarna is een verdere inschatting van de planning te geven. Het ministerie informeert de Kamer per brief over de ontwikkeling van Schiphol en over voornemens en invulling van de kaders voor de middellange termijn (na 2020). In die Kamerbrief staat meer informatie over de planning.

Aldersakkoord 2008

Indieners verzoeken om in de Luchtvaartnota 2020-2050 afstand te nemen van het Aldersakkoord uit 2008.
Met een wijziging van het luchthavenverkeersbesluit wordt het Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS) en het maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen zorgvuldig en juridisch verankerd. De afspraken van het Aldersakkoord uit 2008 maken – naast andere afspraken – deel uit van de basis van het NNHS en van de basis van het besluit. De lange termijn wordt vastgelegd in de Luchtvaartnota, waarbij kwaliteit geldt als uitgangspunt.

Kwetsbaar gebied omgeving Aalsmeerbaan

Indieners verzoeken in de opzet van het milieuonderzoek voor het MER Schiphol bijzondere aandacht te schenken aan de effecten en gevolgen van de voorgenomen activiteit voor de Zuidoosthoek.
Een MER wordt opgesteld conform de daarvoor geldende regels. De Commissie m.e.r. ziet daarop toe. In het MER worden de milieueffecten van Schiphol op de leefomgeving van mensen overal op dezelfde wijze inzichtelijk gemaakt. De onderzoeken die in het kader van het opstellen van het MER worden uitgevoerd maken daarin dus geen onderscheid per gebied. Het ligt in de lijn der verwachting dat de milieueffecten op de leefomgeving dichtbij Schiphol groter zullen zijn dan op verder weg gelegen gebieden. Alleen de Natura 2000-gebieden worden aanvullend onderzocht op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de EU.

13.5 General Aviation

In dit thema gaat het om aandacht voor voldoende ruimte voor General Aviation, zoals voldoende ruimte in het luchtruim en op luchthavens. General Aviation wordt beschouwd als een volwaardig onderdeel van de luchtvaart.

General Aviation bestaat onder meer uit:
- Zaken- en charterverkeer (Business Aviation)
- Vliegopleidingen voor verwerven en bijhouden van beroeps- en privébrevet
- Vliegtuigonderhoud (MRO = Maintenance Repair & Overhaul)
- Maatschappelijke vluchten (door/voor de overheid en voor veiligheid & milieu)
- Luchtfotografie en luchtkartering
- Reclameslepen, rondvluchten, recreatief verkeer
- Luchtvaartvertoningen (Air shows), kunstvliegen (aerobatics)
- Parachutespringen, zweefvliegen
- Deltavliegen, parapenten
- Drones, PAL-V

Ontwikkeling en ruimte voor kleine luchtvaart

Indieners vragen zich af of er naast de groei van grote luchtvaart, voldoende aandacht is voor alle vormen van en ontwikkelingen in de kleine luchtvaart (General Aviation).
In de Luchtvaartnota wordt het belang van de activiteiten van de General Aviation onderkend en meegenomen. In het plan-MER worden de effecten van de diverse scenario's ook voor General Aviation onderzocht.

Wettelijke basis voldoende

Indieners vragen zich af of de huidige wettelijke basis voor veiligheid nog voldoende is voor General Aviation bij het hedendaagse gebruik van luchtruim en luchthavens.
In het plan-MER worden de effecten van de diverse scenario's voor General Aviation onderzocht. Alle vormen van General Aviation worden beschouwd in het plan-MER, ook nieuwe vormen. Nieuwe vormen van luchtverkeer (zoals drones) brengen nieuwe risico's mee, ook voor General Aviation.

13.6 Regionale Luchthavens

Breder kijken dan Luchthavenbesluit

Indieners geven aan dat voor Eindhoven Airport meer beperkende documenten gelden dan alleen het (voor onbepaalde tijd geldige) Luchthavenbesluit (2014), vanwege de medegebruikssituatie. Bij het Luchthavenbesluit is een Gebruiksvergunning voor de civiele luchtvaart van kracht, waarin, bovenop de beperkingen die het Luchthavenbesluit oplegt, nadere beperkingen staan. Indieners geven aan dat het geheel aan regelgeving rond Eindhoven Airport als referentiesituatie gezien zou moeten worden, en niet alleen het Luchthavenbesluit.
In het plan-MER wordt als referentiesituatie voor Eindhoven uitgegaan van het Luchthavenbesluit 2014 en van de geldende medegebruiksvergunning voor de civiele luchtvaart. Er geldt een maximum van 43.000 civiele vliegtuigbewegingen en er gelden (beperkende) voorschriften over openingstijden en vluchten na 23 uur.

Geluidsbelasting niet altijd herkenbaar

Indieners geven aan dat geluid het grootste deel van de geluidshinder veroorzaakt en dat veel mensen last hebben van een niet direct herkenbaar milieueffect (niet alleen door vliegtuigen). Indieners stellen dat de omgeving daardoor beperkt wordt in ontwikkelingen bij wonen met beperkingen voor de betrokken gemeenten en provincies tot gevolg. Indieners vragen zich daarom af hoeveel luchthavens er nodig zijn. Zij stellen dat met de grootste luchthavens Groningen airport Eelde (EHGG), Maastricht Aachen airport (EHBK), Rotterdam The Hague airport (EHRD) en Eindhoven airport (EHEH) al ruimschoots aan de vraag is voldaan. Indieners stellen dat er geen noodzaak bestaat voor Lelystad airport (EHLE), behalve dat het technisch geschikt moet zijn om een veilig alternatief te bieden voor kleine luchtvaart. Indieners dringen erop aan om vlieghoogtes en aan- en uitvliegroutes verder te beperken, zodat alle inwoners van Nederland weten waar de geluidshinder en milieubelasting optreedt. Zij stellen dat de LVNL die beperkingen momenteel uit economisch oogpunt – onder het mom van veiligheid – te ruim hanteert. Indieners geven aan dat een strakkere

interpretatie ongetwijfeld betekent dat ruimte voor vliegbewegingen beperkt wordt, maar wel voor iedereen duidelijk maakt waar grenzen bereikt zijn of worden.
In de Luchtvaartnota komen de mogelijkheden aan de orde om de geluidsbelasting veroorzaakt door de luchtvaart te beperken. Daarvoor is in de adviezen van Alders (Schiphol) en Van Geel (Proefcasus Eindhoven) en van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) ook aandacht gevraagd.
In het plan-MER worden beleidsstrategieën voortvloeiend uit het maatschappelijk debat onderzocht en bekeken wat de effecten zijn van het strenger normeren van de luchtvaart dan nu.

Sluiting luchthaven Eelde

Indieners verzoeken in het plan-MER op te nemen of te onderzoeken: sluiting luchthaven Eelde.
In het plan-MER worden de beleidsstrategieën voortvloeiend uit het maatschappelijk debat voor de luchtvaart uiteengezet. Die gaan niet alleen over Schiphol, maar ook over de positie van de regionale luchthavens (zoals Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport, Eindhoven Airport). Per luchthaven wordt een scenario geschetst, dat inzicht geeft in de effecten op die luchthaven bij bepaalde opgaven (zoals strenger normeren van de milieu-impact of het accommoderen van vraag). Daarbij wordt ook gekeken naar de effecten op andere economische sectoren (zoals toerisme). Bij die scenario's wordt ook het luchtruim bekeken en welk aantal vliegtuigbewegingen mogelijk zou zijn. Voor luchthaven Eelde wordt als referentiesituatie uitgegaan van de mogelijkheden op grond van de Omzettingsregeling. Sluiting van de luchthaven Eelde wordt daarbij niet aan de voorkant als een van de scenario's meegenomen.

Landzijdige aansluiting Eindhoven

Indieners geven aan dat de internationale verbindingen van Eindhoven met het buitenland en met het net van hogesnelheidstreinen vragen om verbetering. Indieners stellen dat het overgrote deel van het vliegverkeer op Eindhoven Airport vrijetijdsbestemmingen heeft, waarmee klanten worden getrokken uit een veel groter gebied dan de Brainportregio zelf. Indieners stellen dat de vluchten, voor zover toeristisch, vooral voor uitgaand toerisme zijn.
De inzet van HSL-lijnen komt aan bod in het hoekpunt Normeren in het plan-MER.

Proefcasus Eindhoven

Indieners geven aan dat de adviezen uit de Proefcasus Eindhoven Airport over doorontwikkeling, communicatie, betere maatschappelijke inbedding van de luchthaven in de regio, en samenwerking met meer vertrouwen betrokken moet worden. Indieners stellen een onafhankelijke beslissing te willen nemen over de voorstellen voor een permanente participatie- en overlegstructuur die bij de Proefcasus Eindhoven Airport gedaan worden.
Het advies over de Proefcasus Eindhoven wordt betrokken bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota. Op 6 september 2019 volgde een afzonderlijke kabinetsreactie op het advies genaamd 'Opnieuw verbonden; advies ontwikkeling Eindhoven Airport 2020-2030'.

Militair versus civiel

Indieners geven aan dat zij de juridische status van de luchthaven Eindhoven bij voorkeur zien als civiele luchthaven (met militair medegebruik) in plaats van militaire vliegbasis met civiel medegebruik. Dat geldt ook voor de wet- en regelgeving en het toetsingskader dat met die juridische status samenhangt.
Eindhoven is een militaire luchthaven met civiel medegebruik. Daarin brengt de Luchtvaartnota geen verandering. Voor wat betreft het civiele verkeer wordt in het plan-MER naar dezelfde effecten gekeken als voor de civiele regionale luchthavens.

Eijsden

Indieners geven aan dat de regio Zuid-Limburg, met name de kernen Mesch en Eijsden, hinder ondervinden van het (nachtelijk) vliegverkeer van en naar de luchthaven Luik-Bierset. Daarnaast maken indieners zich zorgen over eventuele uitbreiding van de luchthaven Luik-Bierset.
Sinds 2013 is vanwege veiligheid een luchtruimwijziging doorgevoerd voor verkeer van en naar de luchthavens Maastricht Aachen Airport en Luik-Bierset. Door deze wijziging hebben inwoners meer last van verkeer van/naar Luik-Bierset boven de gemeente Eijsden-Margraten. De maatregelen die zijn

genomen om de geluidshinder te verminderen, hebben onvoldoende resultaat gehad. Daarom heeft het ministerie een detailanalyse uit laten voeren naar de afhandeling van het vliegverkeer in de omgeving Maastricht-Luik door een onafhankelijk onderzoeksbureau. De detailanalyse is op 3 juli 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar aanleiding van de resultaten van de analyse voert het ministerie overleg met de Belgische autoriteiten, waarbij Nederland zich inzet voor verdere maatregelen om de geluidshinder te beperken. Doel van die maatregelen moet zijn dat de situatie voor wat betreft het luchtverkeer van en naar de luchthaven Luik-Bierset boven Eijsden, teruggaat naar een situatie vergelijkbaar met vóór de luchtruimwijziging van 2013. Nederland blijft speciaal aandacht geven aan het tijdvak tussen 23.00 en 06.00 uur, wanneer het luchtverkeer van en naar Luik-Bierset de meeste geluidshinder geeft. Nederland en België hebben afgesproken een expertgroep in te stellen die de mogelijkheden voor vermindering van de geluidshinder gaat uitzoeken.

Nachtvluchten

Indiener geeft aan dat op een regionale luchthaven nachtvluchten voorkomen naar bijvoorbeeld Newark, Astana, Dubai, Anchorage.

De zienswijze heeft zeer waarschijnlijk betrekking op de regionale luchthaven Rotterdam The Hague Airport (RTHA). Het staat luchthavens en maatschappijen vrij om de bestemmingen van hun voorkeur aan te bieden, als ze binnen de vergunde ruimte blijven en zich houden aan de geldende luchtvaart-verdragen. Op de bestemmingen waarnaar de indiener van de zienswijze verwijst, vinden vanaf RTHA geen passagiersvluchten plaats. Als deze bestemmingen zijn aangevlogen, dan gaat het vermoedelijk om klein zakelijk verkeer. Overigens valt deze vraag verder buiten de scope van het plan-MER traject.

13.7 Lelystad Airport

Klimaatakkoord Parijs

Indieners geven aan dat voor Lelystad Airport de CO_2-uitstoot zou moeten afnemen. Indieners geven ook aan dat het vanwege de klimaatafspraken van Parijs, niet langer verdedigbaar is dat de luchtvaartsector zich niet aan dezelfde eisen voor uitstootreductie hoeft te houden als andere sectoren.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst, 2017-2021' is over reductie van emissies gesteld dat de regering probeert meer te doen dan de toezegging die de EU gedaan heeft. Het kabinet neemt zich voor nationale emissiemaatregelen te nemen die bijdragen aan een reductie van de binnenlandse CO_2-uitstoot van 49 procent in 2030. Een nationaal klimaat- en energieakkoord dat nog moet worden gesloten, geeft dan voor verschillende sectoren aan welke doelstellingen zij moeten behalen. Specifiek voor de luchtvaart is gekozen voor een bredere aanpak, juist ook vanwege het feit dat de CO_2-uitstoot van de internationale luchtvaart veel groter is dan de uitstoot die onderdeel uitmaakt van de nationale emissies. Op mondiaal niveau worden voor de internationale luchtvaart afspraken gemaakt binnen ICAO, de VN-organisatie voor internationale burgerluchtvaart. De huidige afspraak is dat vanaf 2020, ongeacht de groei van de luchtvaart, de uitstoot van CO_2 niet verder mag toenemen en dat bij toename van CO_2-emissies deze toename moet worden gecompenseerd door het kopen van emissierechten. Deze emissierechten vertegenwoordigen een hoeveelheid reductie die door andere bedrijven (in andere sectoren) is gerealiseerd. In 2050 moet de CO_2-uitstoot door internationale luchtvaart met 50 procent zijn teruggedrongen ten opzichte van 2005. Een belangrijk deel van deze reductie moet voortkomen uit het gebruik van duurzame brandstoffen, maar ook andere maatregelen moeten hieraan bijdragen, zoals technologische vernieuwing en infrastructurele en operationele maatregelen. Lelystad Airport en het verkeer dat daarop vliegt, is net als dat voor andere luchthavens geldt, onderdeel van het hierboven geschetste CO_2-beleid.

Ontwikkeling alternatief vervoer

Indieners geven aan dat door Lelystad Airport te openen de stimulans zal verflauwen om op zeer korte termijn alternatieve vervoersmogelijkheden te ontwikkelen.

In de beleidsstrategieën van het plan-MER wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van alternatieve vervoersmiddelen, zoals genoemd in een aantal zienswijzen. In de Luchtvaartnota wordt uiteindelijk een voorkeurspakket aan gecombineerde maatregelen opgenomen.

Stapeling schadelijke effecten

Indieners stellen dat voor de omgeving van Lelystad Airport de opeenstapeling van schadelijke effecten van laagvliegroutes, intensieve veeteelt en wegverkeer niet in kaart zijn gebracht, terwijl de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden in Gelderland nu al ver boven de norm is gestegen. Indieners stellen dat er daardoor hoe dan ook geen ontwikkelruimte meer is voor investeringen op ander gebied.

Vliegverkeer in het algemeen draagt naar verhouding ten opzichte van andere bronnen weinig bij aan de stikstofdepositie. Uit de MER (2014) en de Actualisatie van het MER (2018) blijkt dat de stikstofdepositie door Lelystad Airport dermate beperkt is dat Lelystad Airport gemeld is als prioritair project met een kleine depositie.

Door de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) (vindplaats: rechtspraak.nl) is een nieuwe situatie ontstaan. De Raad van State heeft geoordeeld dat het PAS niet in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Op 5 sept is daarom aan de Tweede Kamer gemeld dat vanwege het vervallen van het PAS er ten behoeve van Lelystad Airport project specifiek onderzoek is opgepakt .

Geluidsbelasting regio Apeldoorn

Indieners geven aan dat de (lage) vliegroutes van en naar Lelystad het aantal dB's in de regio Apeldoorn onaanvaardbaar zal worden overschreden. Indieners stellen dat het aantal dB's zelfs de maximale gezondheidsnorm voor vliegtuiggeluid die de WHO adviseert (45 dB Lden), ver zal overstijgen. Daarnaast maken indieners zich zorgen over geluidsbelasting bij vliegveld Teuge;

De regio Apeldoorn bevindt zich ruimschoots buiten het gebied van de wettelijke geluidscontouren (48, 56 en 70 dB(A) Lden). Deze bevinden zich binnen de provincie Flevoland. Ook bevindt het zich ruim buiten de informatief in beeld gebrachte 40 Lden dB(A) contour. Wat betreft de WHO-richtlijnen uit 2018, zie 4.6 in deze Nota van Antwoord. Met de in de startbeslissing luchtruimherziening (april 2019) aangekondigde maatregelen die belemmeringen wegnemen om ongehinderd te kunnen doorklimmen, zullen de routes aanzienlijk hoger gevlogen worden.

In het MER van Lelystad Airport is ook gekeken naar cumulatie van geluid; er wordt dan bekeken of het toevoegen van een geluidsbron aan een bestaande geluidsbron tot verhoging van het geluidsniveau leidt of niet. Paragraaf 7.5 van de Actualisatie van het MER uit 2018 (pagina 130 en verder) beschrijft de onderzochte cumulatie van geluid. Aanvullend ten opzichte van het MER uit 2014 is de cumulatie van geluid onderzocht voor een groter gebied, zoals te zien in figuur 58, 59 en 60 op pagina 130 en verder in het hoofdrapport van de actualisatie van het MER. Ook uit de cumulatie voor het grotere gebied blijkt dat de bijdrage van de luchtvaart beperkt is tot gebieden vlakbij de luchthaven en binnen de Flevoland blijft.

In aanvulling op het MER uit 2014 is de optelsom van geluid onderzocht voor een groter gebied. De effecten van de geluidscumulatie op gezondheid zijn in paragraaf 7.3 van de Actualisatie van het MER uit 2018 beschreven.

De provincie Gelderland is bevoegd gezag voor vliegveld Teuge. Het vliegveld opereert op grond van een bestaande milieuvergunning. Op het moment dat vliegveld Teuge zijn activiteiten wil uitbreiden, moet het een vergunning aanvragen bij de provincie Gelderland, die hiervoor een procedure moet doorlopen. Deel van die procedure is eventuele milieueffecten in beeld te brengen.

Aanvaringen van luchtverkeer met vogels

Indieners geven aan dat het onderzoek naar het risico op aanvaringen met vogels voor Lelystad Airport ondeugdelijk is geweest.

De gevolgen van Lelystad Airport voor vogels en vliegveiligheid zijn uitgebreid en zorgvuldig onderzocht. Om een beeld te krijgen van de vogelaantallen en vogelbewegingen in de omgeving van Lelystad Airport en op de aansluitroutes, zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Hieronder volgt een verkorte weergave.

In het MER uit 2014 zijn vogelbewegingen van en naar Natura 2000-gebieden onderzocht en de kans dat de die vogels daarbij luchtlagen gebruiken waarin ook vliegverkeer van en naar Lelystad vliegt.

Het onderzoek naar het risico spitste zich toe op de luchtlaag tussen 0 en 300 meter, omdat de kans op een aanvaring met een vogel daar het grootst is. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het risico op aanvaringen met vogels in de omgeving van Lelystad Airport beheersbaar is, mits de vogelbewegingen goed worden gemonitord.

Na het onderzoek voor het MER uit 2014 zijn in twee aanvullende studies de effecten van vogelbewegingen op de vliegveiligheid onderzocht in verschillende hoogtebanden (0-1.800 meter en 1.800-3.200 meter).

1. Onderzoek 1.800-3.200 meter voor het geactualiseerde MER
Om de invloed van de spreiding van trekvogels (breedfrontvogeltrek) vast te stellen in relatie tot de ligging van de aansluitroutes (de band tussen 1.800 en 3.200 meter) zijn meerjarige data van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) gebruikt. Deze data zijn verzameld met de KNMI-radar in De Bilt in de periode van 2012 tot en met 2017. Het radaronderzoek geeft op systematische wijze inzicht in de aanwezigheid van vogels op verschillende hoogtes. Gegevens over de dichtheid van vliegende vogels worden onttrokken aan de bundel van een weerradar (zoals de KNMI-radar). De methode die daarvoor wordt gebruikt, is gevalideerd met tellingen. De gegevens zijn onttrokken aan de radar die het dichtst bij Lelystad Airport ligt. Deze radar is representatief voor de breedfrontvogeltrek boven Lelystad Airport en de tijdelijke aansluitroutes. De Koninklijke Luchtmacht (KLu) en het onderzoeksbureau hebben nauwe afstemming gehad: de ervaringen van de KLu bij vogeltrekradar en het uitgeven van vogeltrekwaarschuwingen zijn gebruikt; de KLu heeft het onderzoeksbureau geïnstrueerd over de manier waarop data van de KLu verwerkt en geïnterpreteerd moeten worden; de KLu heeft de analyse van de data in de conceptrapportage van het onderzoeksbureau beoordeeld. Deze data geven een representatief beeld van de breedfrontvogeltrek over het gebied dat relevant is voor de nadering- en vertrekroutes van Lelystad Airport. De conclusie is dat er op de aansluitroutes, in de hoogteband van 1.800 en 3.200 meter, geen sprake is van een duidelijk verhoogd risico van vogels voor het luchtverkeer.

2. Onderzoek 0-1800 meter voor het geactualiseerde MER
Dit onderzoek dat na de actualisatie van het MER is uitgevoerd, richtte zich op het risico van aanvaringen met vogels in de hoogteband tussen 0 en 1.800 meter. Uit het rapport van mei 2018 komt naar voren dat er geen extra aandacht nodig is voor de vliegbewegingen van trekkende vogels in de luchtlagen boven 600 meter.

Nulmeting
Van september 2017 tot september 2018 heeft de provincie Flevoland samen met de exploitant van Lelystad Airport een nulmeting uitgevoerd op en in de directe nabijheid van de luchthaven. Het resultaat van de nulmeting heeft geen bijzonderheden opgeleverd en bevestigt het beeld dat in het MER is bepaald, namelijk dat het risico op aanvaringen met foeragerende vogels in de omgeving van Lelystad Airport beheersbaar is, zo lang dit goed gemonitord wordt. Op basis van de resultaten van dit onderzoek en de nulmeting wordt monitoring ingericht.

Verstoring
Naast deze onderzoeken over aanvaringen met vogels is bij het ontwerp van de vliegroute rekening gehouden met Natura 2000-gebieden. Zoals ook voorgesteld in het Aldersadvies uit 2014, is de vlieghoogte boven Natura 2000-gebieden minimaal 3000 voet. Op deze wijze wordt voorkomen dat er verstoring van beschermde vogels plaatsvindt door groot luchtverkeer aan de randen van de Flevopolder en in de aangrenzende Natura 2000-gebieden. Bovendien zijn de routes zo gekozen dat niet over de Oostvaardersplassen wordt gevlogen.
Het MER brengt ook de mogelijke effecten op de natuur in beeld, net zoals dat voor de andere milieuaspecten is gebeurd. Er is zowel naar Natura 2000-gebieden als naar de Ecologische Hoofdstructuur en stiltegebieden gekeken. De algemene conclusie is dat er geen vernietiging van natuur- of leefgebied plaatsvindt als gevolg van ruimtebeslag, dat er geen verdroging of vernatting plaatsvindt en dat de uitbreiding geen barrière-werking veroorzaakt.

Werkgelegenheid Lelystad Airport

Indieners geven aan dat voor Lelystad Airport niet is aangetoond hoeveel en wat voor type banen voor de luchthaven gecreëerd zouden worden.
Het effect op de werkgelegenheid is onder meer bepaald in de studie 'Update Werkgelegenheidseffecten ontwikkeling Lelystad Airport' door bureau Stratagem en in de geactualiseerde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die is uitgevoerd door de bureaus Decisio, SEO en To70. Deze onafhankelijke bureaus hebben objectief onderzoek uitgevoerd. De geografische scope van de eerste studie was Flevoland. De scope van de tweede studie was de regionale en nationale schaal.

Verlies arbeidsplaatsen

Indieners stellen dat het zeker is dat in de toerismesector duizenden (directe en indirecte) banen verdwijnen ten gevolge van Lelystad Airport. Indieners stellen dat het omzetverlies van participanten (leden RECRON uit Overijssel en Gelderland) is geschat op ruim 95 miljoen euro per jaar, waarbij het verlies van gelieerde bedrijven zoals schoonmaakbedrijven, fietsverhuur, attractieparken en overige middenstand nog niet is inbegrepen.
De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) Lelystad schat dat het negatieve effect van vliegtuig-geluid op de werkgelegenheid in de toeristische sector in de regio gering is. Er is een positief effect op de algemene werkgelegenheid. In het evaluatie- en monitoringsprogramma worden deze economische effecten onderzocht. De RECRON (Vereniging van Recreatieondernemers Nederland) is betrokken bij de opzet van dit onderzoek.

Autonome groei

Indieners stellen dat een Kamermeerderheid geen autonome groei toestaat voor Lelystad Airport.
Lelystad Airport is ontwikkeld om verkeer over te nemen van Schiphol dat niet ondersteunend is aan het netwerk van verbindingen. Hierdoor kan de schaarse capaciteit op Schiphol zo efficiënt mogelijk worden benut ter versterking van de netwerkkwaliteit. Om dit te realiseren is de VVR opgesteld.
Op 17 januari 2019 heb ik de Tweede Kamer toegezegd een onafhankelijke analyse uit te laten voeren naar de werking van de VVR in de praktijk (Kamerstuk 31936, nr. 574, vergaderjaar 2018-2019).

De conclusie uit deze analyse is dat het instrument VVR doet wat is beoogd: namelijk het – binnen de door de EU gestelde grenzen – maximaal bevorderen van het verplaatsen van punt-tot-punt verkeer van Schiphol naar Lelystad Airport en tegelijkertijd garanderen dat de vrijgekomen slots op Schiphol vrijkomen voor transferverkeer. Dit wordt gerealiseerd doordat de VVR ervoor zorgt dat de vluchten afkomstig van Schiphol bij de slotverdeling op Lelystad Airport prioriteit krijgen na toepassing van de regels uit de Europese slotverordening. Alle slots die op Schiphol door de verplaatsing van vluchten naar Lelystad Airport vrijkomen mogen alleen worden gebruikt voor vluchten naar bestemmingen met 10 procent of meer transferpassagiers.

Ook wordt in de analyse geconstateerd dat in verband met de schaarse capaciteit op Schiphol luchtvaart-maatschappijen zich maximaal zullen inzetten om slots op Lelystad Airport te bemachtigen. Dit betekent dat luchtvaartmaatschappijen die op Schiphol opereren bereid zijn slots voor punt-tot-punt vluchten over te dragen of zelf om te zetten naar transfervluchten om prioriteit te krijgen bij de slotverdeling op Lelystad Airport. Er wordt verondersteld dat naar verwachting twee tot vier luchtvaartmaatschappijen interesse hebben een operatie te starten op Lelystad Airport zonder gebruikmaking van de VVR. Gelet op de strikte voorwaarden van de EU waarbij de markt weliswaar gereguleerd mag worden maar vrije markttoegang niet geheel mag worden uitgesloten moet hierdoor volgens de analyse rekening gehouden worden met circa 10 tot 20% autonome groei op Lelystad Airport. Hiermee is een instrument toegevoegd om te kunnen sturen op de selectieve ontwikkeling van luchtvaart in Nederland. In vervolg hierop worden de voorbereidingen getroffen om de VVR in de nationale regelgeving te verankeren.

De nieuwe Europese Commissie zal de komende periode de Europese slotverordening herzien. In dat kader zal Nederland, in het verlengde van VVR en in lijn met de motie Kröger (Kamerstuk 31 936, nr. 540, vergaderjaar 2018-2019), verder aandringen op aanscherping van het instrumentarium, zodat de slotcoördinator bij de toewijzing van slots meer rekening moet houden met de netwerkkwaliteit en duurzaamheid. Hierover wordt binnenkort het gesprek gestart met betrokken partijen en zal

er met EU-lidstaten worden samengewerkt met soortgelijke uitdagingen. Naast de herziening van de Europese slotverordening zullen lagere tarieven dan Schiphol, nieuwe sturingsinstrumenten en/of een nieuwe VVR er aan bijdragen dat Lelystad Airport ook voor de resterende 20.000 vliegtuigbewegingen – na 25.000 vliegtuigbewegingen – de rol van overloopluchthaven kan blijven vervullen ten behoeve van de versterking van de netwerkfunctie van Schiphol.

Artikel 21 Grondwet

Indieners stellen dat de overheid bij Lelystad Airport haar plichten uit artikel 21 Grondwet verzaakt, namelijk de zorg voor het milieu (art. 21 Gw: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu').

De Commissie m.e.r. heeft tot taak onafhankelijk advies te geven over het opgestelde MER voor de voorgenomen activiteit. In dit advies oordeelt de Commissie als volgt: 'De actualisatie van het MER'14 is naar het oordeel van de Commissie gestructureerd aangepakt door eerst de effecten van de invoerfouten te onderzoeken en vervolgens van ieder nieuw inzicht en uitgangspunt de gevolgen voor de geluidsbelasting in beeld te brengen. Ook de uitgevoerde kwaliteitscontroles zijn grondig gedocumenteerd en alle gebruikte invoergegevens zijn toegevoegd. Dat alles maakt het MER'18 in grote mate verifieerbaar.' 'De Commissie is van oordeel dat het MER'18 alle aspecten beschouwt die moesten worden geactualiseerd. De overige gegevens uit het MER'14, zoals bijvoorbeeld de gegevens over effecten op de natuur, zijn nog voldoende actueel. De Commissie concludeert dat het MER'18 alle essentiële informatie over de geactualiseerde milieueffecten van het voorgenomen gebruik van Lelystad Airport bevat, zodat de minister van Infrastructuur en Waterstaat het milieubelang volwaardig kan meewegen in haar besluit over dat gebruik.' Daarmee is het MER volledig en afgerond.

Luchthavenbesluit Lelystad Airport

Indieners stellen dat het ontwerp-Luchthavenbesluit Lelystad van 14 december 2018 feitelijk geen onherroepelijke status kent en daarmee een onzekere factor is.

Het Luchthavenbesluit Lelystad Airport is reeds in 2015 vastgesteld. Het betreft hier een wijziging op dit luchthavenbesluit dat een gevolg is van de actualisatie van het MER. Van 11 januari t/m 21 februari heeft het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad ter visie gelegen. Na afronding van de voorhang en het advies van de Raad van State wordt het definitieve Wijzigingsbesluit vastgesteld.

Opening Lelystad Airport

Indieners verzoeken gehoor te geven aan de massale oproep van burgers, gemeenten, provincies, bedrijven en maatschappelijke organisaties om Lelystad Airport voorlopig niet te openen voor groothandelsverkeer, maar eerst het luchtruim helemaal opnieuw in te delen (schone lei), zodanig dat vliegtuigen van en naar Lelystad Airport te allen tijde kunnen vliegen volgens stijg- en daalpatronen die aansluiten bij de internationale principes van CCO en CDO (Continuous Climb and Descent Operations).

Ondanks dat het luchtruim nog niet is herzien, voldoen de tijdelijke aansluitroutes met maximaal 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar aan alle wettelijke normen. De milieu-, veiligheids- en gezondheidseffecten zijn uitgebreid onderzocht in de verschillende MER-onderzoeken. Voor de tijdelijke situatie met maximaal 10.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar is onderzocht of de milieueffecten binnen grenzen blijven, zoals berekend voor de eindsituatie met 45.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer per jaar.

Verder zijn de routes naar aanleiding van uitgebreide inspraakprocedure op veel plaatsen verbeterd; onderdeel daarvan zijn de inboundroutes uit het noorden en het oosten die te typeren zijn als een glijvlucht. Voorts is het mogelijk gebleken om vooruitlopend op de luchtruimherziening maatregelen te treffen om ongehinderd doorklimmen mogelijk te maken. Er bestaat geen definitie van 'laagvliegen'. Bij Lelystad Airport wordt het begrip 'laagvliegen' ook wel gebruikt om aan te geven dat op bepaalde stukken van de routes het Lelystad verkeer onder het Schiphol verkeer moet blijven, en daardoor niet altijd ongehinderd kan doorklimmen. In de startbeslissing luchtruimherziening (april 2019) zijn maatregelen aangekondigd die deze belemmeringen tot ongehinderd doorklimmen zullen wegnemen. Dit is uiterlijk winter 2021/2022 gerealiseerd. Hiermee zijn er de facto geen 'laagvliegroutes' meer.

Overloopfunctie Lelystad Airport en Eindhoven

Indieners geven aan dat de kwaliteit van het hubnetwerk en de ruimte die nodig is voor vrachtvervoer, worden gediend met uitvoering van eerder gemaakte afspraken over de overloopfunctie van luchthavens Lelystad en Eindhoven voor luchthaven Schiphol.

Lelystad Airport moet gaan functioneren als overloopluchthaven van Schiphol voor niet mainport gebonden verkeer. Zo draagt Lelystad Airport bij aan het behoud van de hubfunctie van Schiphol. Dit sluit aan bij het kabinetsstandpunt over het Aldersadvies uit 2008 over Schiphol, waarin is opgenomen dat Lelystad Airport en Eindhoven Airport ruimte moeten bieden voor de opvang van vliegverkeer dat geen hubfunctie heeft. Dit uitgangspunt is bevestigd in het Aldersakkoord Lelystad in 2012. De luchthaven heeft vervolgens een ondernemingsplan opgesteld dat uitgaat van de ontwikkeling van de luchthaven naar maximaal 45.000 vliegtuigbewegingen van groot commercieel verkeer en daarnaast van klein verkeer (General Aviation), Business Aviation en MRO-vluchten (Maintenance, Repair and Overhaul). Er komt geen vrachtverkeer op Lelystad Airport.

Locatiealternatieven Lelystad Airport

Indieners stellen dat onderzoek moet plaatsvinden naar redelijke locatiealternatieven voor Lelystad Airport, waarbij de effecten voor milieu (inclusief natuur) in kaart worden gebracht. Daarna kan alsnog zorgvuldig worden afgewogen waar Schiphol eventueel zou kunnen uitbreiden. Indieners stellen dat het ministerie van IenW al onderzoek naar locatiealternatieven had moeten laten doen in het MER voor het (ontwerp-)Luchthavenbesluit Lelystad Airport, vanwege het belang en de ingrijpende aard van dit besluit én uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit.

Uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die in 2009 is uitgevoerd voor de totstandkoming van de Luchtvaartnota, is naar voren gekomen dat spreiding van 580.000 vluchten (de marktvraag) over de luchthavens Schiphol, Eindhoven Airport en Lelystad Airport de minste negatieve effecten tot gevolg heeft vergeleken met andere spreidingsopties.

Meten en handhaven

Indieners stellen dat er een netwerk van meetpunten dient te komen op plaatsen verder weg van Lelystad Airport om daarmee een stringent en consequent handhavingsbeleid te voeren.

Handhaving geschiedt door de Inspectie Leefomgeving en Transport op de maximaal toegestane jaarlijkse geluidsruimte, de contouren, de extensieregeling (openingstijden) en het maximaal aantal toegestane vliegtuigbewegingen.

Daarnaast is een uitgebreid Monitorings- en evaluatieprogramma vastgesteld. Een van de afspraken uit het Aldersakkoord uit 2014 is dat de exploitant van de luchthaven een monitoringsprogramma voor de geluidseffecten uitwerkt en daaropvolgend maatregelen ontwikkelt om de geluidseffecten waar mogelijk te beperken. Daarvoor zijn of worden op korte termijn geluidsmeetpunten geïnstalleerd op locaties in Flevoland. Ook zijn er nulmetingen verricht over hinderbeleving, over voedselveiligheid van gewassen geteeld op landbouwpercelen rondom de luchthaven, en ten aanzien van vogelmonitoring rondom de luchthaven. De provincie Flevoland heeft ook het voortouw genomen om een klachtenloket op te zetten, dat binnenkort operationeel is.

Naar aanleiding van de maatschappelijke discussie over de aansluitroutes is met de provincies Noord-Holland, Friesland, Drenthe, Gelderland, Overijssel en Flevoland afgesproken om een integraal Monitoring- en evaluatieprogramma op te zetten, dat voortbouwt op de initiatieven in Flevoland. Hierbij worden ook monitoringsinitiatieven opgezet in Noord-Holland, Friesland, Drenthe, Gelderland, Overijssel, en wordt het aantal monitoringsonderwerpen verbreed. Onderwerpen die in ieder geval onderdeel zijn van het programma zijn: geluid onder de routes, ultrafijn stof en gezondheids- en hinderbeleving. Het monitoring- en evaluatieprogramma, is opgesteld op basis van een uitvoerig participatieproces, en is eind 2019 vastgesteld.

Bijlage 1

Internationale reactie op zienswijze

Indieners van internationale zienswijzen stellen de volgende punten aan de orde:

Indieners hebben vragen over de mogelijke grensoverschrijdende impact op het Belgische luchtruim en het grondgebied. Indieners verzoeken deze impact te onderzoeken. Indieners verzoeken ook de mogelijke grensoverschrijdende impact expliciet te benoemen in de Luchtvaartnota en in een apart onderdeel op te nemen.
In het plan-MER van de Luchtvaartnota is een aparte paragraaf over grensoverschrijdende milieueffecten opgenomen. Afhankelijk van de situatie zullen de grensoverschrijdende milieueffecten tot in relevant detailniveau worden onderzocht.

Indieners verzoeken rekening te houden met het overleg dat plaatsheeft tussen het Belgische ministerie van Defensie, het Nederlandse ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf over een wettelijke bescherming van het luchtruim van de militaire vliegvelden boven het Nederlandse grondgebied.
De afstemming over het gebruik van dit deel van het luchtruim is geen onderdeel van de Luchtvaartnota. Wel zijn reeds gesprekken gaande of worden afspraken gemaakt over het obstakelbeheer over de grenzen heen. Dit vraagt momenteel geen expliciete extra aandacht van de luchtvaartnota.

Indieners wensen betrokken te blijven bij het verdere proces en op de hoogte gehouden te worden van participatiemogelijkheden.
Na Publicatie van de ontwerp-Luchtvaartnota zal deze samen met het Plan-MER in Nederland en in de buurlanden ter inzagen worden gelegd. Hiervoor zal een samenvatting van de Luchtvaartnota en het Plan-MER worden vertaald in het Frans, Duits en Engels.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Mei 2020