

Vergaderjaar 2022–2023

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1077

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2023

Op 25 januari jl. vond het commissiedebat Luchtvaart plaats.¹ Tijdens dat debat is, naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Boucke over het beleidskader netwerkqualiteit, toegezegd om de Kamer te informeren over de verschillende belangen die voor Schiphol spelen naast netwerkqualiteit, zoals leefbaarheid, overlast en woningbouw, wat hieraan wordt gedaan en hoe de integraliteit wordt geborgd.

Op 22 december 2022 heeft de Kamer het beleidskader netwerkqualiteit ontvangen.² Op 7 maart 2022, is de Kamer de «Monitor netwerkqualiteit en staatsgaranties 2021» en de «Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2021» toegezonden (Kamerstuk 31 936, nr. 913). Die monitor geeft een beeld van de ontwikkeling van de netwerkqualiteit op Schiphol ten opzichte van de belangrijkste concurrerende luchthavens.

Het beleidskader netwerkqualiteit is een instrument dat op een objectieve en eenduidige manier invulling geeft aan het publieke belang van «Nederland goed verbonden» en waarmee dit publieke belang ten aanzien van Schiphol en de regionale luchthavens kan worden gemeten. Het Kamerlid Boucke heeft verzocht om, aanvullend op het beleidskader netwerkqualiteit, een kader te ontwikkelen dat «vraaggestuurd» is als het gaat om Nederlandse inwoners, reizigers en in Nederland gevestigde bedrijven. Daarbij is aangegeven dat nadrukkelijk het belang van Nederland betrokken zou moeten worden. Naast het belang om een zo goed mogelijk netwerk te bedienen, zou onder meer het belang van leefbaarheid, beperking van geluidsoverlast, woningbouw, klimaat, beperking van milieudruk en ruimtelijke inpasbaarheid betrokken moeten worden, zodat meer integrale afwegingen kunnen worden gemaakt.

¹ Kamerstuk 31 936, nr. 1041.

² Kamerstuk 31 936, nr. 1021.

Het belang van een integrale afweging van publieke belangen wordt ook in de Luchtvaartnota 2020–2050 (Kamerstuk 31 936, nr. 820) onder- schreven. In deze Luchtvaartnota is een nieuwe koers ingezet naar een luchtvaart in balans: een duurzame luchtvaartsector die Nederland goed blijft verbinden met de rest van de wereld. «Slim en duurzaam» is daarbij het uitgangspunt om de luchtvaartsector toekomstbestendig maken. De luchtvaartsector moet zorgen voor minder hinder en minder uitstoot van vervuilende en klimaat beïnvloedende stoffen. De negatieve omgevingsef- fecten voor mens, natuur en klimaat moeten verminderen om een nieuwe balans te verkrijgen tussen de vier publieke belangen die in de Lucht- vaartnota centraal zijn gezet: veiligheid, verbondenheid, leefomgeving en duurzaamheid.³ De integrale afweging van deze verschillende belangen vergt politieke besluitvorming maar ook verantwoording.

Met de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 is aan de benadering van de Luchtvaartnota reeds een eerste invulling gegeven.⁴ Bovendien is daarin een nieuwe balans van publieke belangen nader uitgewerkt. Voorts is op 20 maart 2023 de Kamer de geactualiseerde uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota 2020–2050 toegezonden.⁵ Deze geactualiseerde uitvoeringsagenda geeft weer hoe invulling wordt gegeven aan de koers van de Luchtvaartnota 2020–2050 en bevat stappen op weg naar een benadering waarin alle relevante belangen verder kunnen worden meegewogen bij te maken beleidskeuzes. De Kamer wordt daarnaast periodiek in voortgangsbrieven geïnformeerd over de programmatische uitvoering van de genoemde Hoofdlijnenbrief Schiphol en de voortgang van de uitvoeringsagenda.

De Kamer heeft een reflectie gevraagd over de noodzaak en de mogelijk- heden van een aanvullend beleidskader voor belangenafwegingen. Het recent aan de Kamer toegezonden beleidskader netwerkqualiteit beoogt het publieke belang van een goede verbondenheid van ons land met de rest van de wereld beter meetbaar te maken en is daarmee één van de instrumenten voor het maken van beleidsafwegingen, naast andere beleidskaders en -instrumenten die kunnen worden ingezet voor het maken van zo integraal mogelijke beleidsafwegingen over de luchtvaart. Als voorbeeld wordt verwezen naar de studie «Impactanalyse verlaging activiteiteniveau Schiphol», die als bijlage bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol is meegestuurd en waarin het effect van een reductie van het aantal vluchten op Schiphol met betrekking tot onder andere CO₂-emissies, geluid en milieu in kaart is gebracht.⁶ Het illustreert het zoeken naar een nieuwe balans en het zorgvuldig afwegen van betrokken belangen, zonder daarin een hiërarchie aan te brengen. Daarbij is getracht het resultaat van de politiek-bestuurlijke belangenafweging, die uiterst complex en allerm minst digitaal is, transparant en navolgbaar te verant- woorden. Een ander voorbeeld is in dit kader de brief van 17 maart jl., waarin de Kamer is geïnformeerd over het principebesluit van het kabinet met betrekking tot de invoering en vormgeving van een CO₂-plafond voor de luchtvaart.⁷ De Kamer zal voorts, naast bovengenoemde documenten, naar verwachting nog dit jaar worden geïnformeerd over de resultaten van een nu lopend onderzoek naar de betekenis van de hub-functie van Schiphol voor het netwerk van verbindingen en daarmee de internationale de verbondenheid van Nederland.

³ Kamerstuk 31 936, nr. 820.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 1048.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 432, bijlage 1.

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 1047.

De Kamer is eerder geïnformeerd dat, mede om redenen van integraliteit, de luchthaven Schiphol is aangewezen als NOVEX-gebied, waarin alle maatschappelijke vraagstukken die daarbinnen aan de orde zijn, in samenhang worden gezien en gebiedsgericht worden aangepakt. Dit sluit volledig aan bij de Luchtvaartnota 2020–2050 en de daarin geformuleerde aandacht voor publieke belangen. In de voortgangsbrieven van 7 september en 16 december 2022 is de Kamer voorts geïnformeerd over uitwerking van een gebiedsagenda waarmee Rijk en regio samen invulling geven aan maatregelen om de leefomgevingskwaliteit in de Schipholregio te verbeteren.⁸ Belangen die daarbij aan de orde komen, zijn onder meer mobiliteit, woningbouw, transformatie landelijk gebied en de klimaattransitie, naast regie op de ruimtelijke ordening en het feit dat water en bodem sturende aspecten zijn in ruimtelijke ontwikkelingen. Een volgende voortgangsbrief kunt u binnenkort tegemoet zien.

Tevens is de Kamer op 20 februari 2023 geïnformeerd over de voortgang van de «Programmatische Aanpak Meten (en berekenen) Vliegtuiggeluid» (PAMV), de bepalingsmethode voor de geluidbelasting als gevolg van vliegtuigverkeer van en naar luchthavens en bredere ontwikkelingen omtrent vliegtuiggeluid. Daarbij is ook de ontwikkeling van een nieuw normenstelsel voor vliegtuiggeluid aan de orde geweest, zoals aangekondigd in de Luchtvaartnota 2020–2050 en de

Hoofdlijnenbrief Schiphol.⁹ Op 22 december en 30 maart jl. is de Kamer bovendien geïnformeerd over emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) door luchtvaart, de invloed daarvan op de luchtkwaliteit en de verkenning van beleidsmaatregelen die het meest geschikt zijn om ZZS-emissies terug te dringen.¹⁰

Bij belangenafwegingen bestaat vanzelfsprekend ruim aandacht voor de veiligheid. Daarvoor wordt verwezen naar het Nederlands luchtvaartveiligheidsprogramma (NLVP) 2020–2024.¹¹ Op 22 december 2022 ontving de Kamer de tweede editie van de Systeemmonitor Luchtvaartveiligheid.¹² Op 3 april jl. is de Kamer voorts geïnformeerd over het eerste Nederlands Actieplan voor Luchtvaartveiligheid (NALV) voor de jaren 2023–2026.¹³

Tot slot wordt de balanced approach procedure genoemd die thans wordt doorlopen om uitvoering te kunnen geven aan de in de Hoofdlijnenbrief Schiphol beschreven beperking van het maximumaantal vluchten op Schiphol. Daarin wordt eveneens in praktijk gebracht dat alle betrokken belangen en perspectieven in beeld komen ten behoeve van integrale en zo goed mogelijk geïnformeerde besluitvorming. De Kamer is op 15 maart jl. over de start van deze procedure geïnformeerd.¹⁴

Het is uiteraard van belang dat besluitvormingsprocessen transparant en navolgbaar zijn en gemaakte of te maken keuzes inzichtelijk worden verantwoord. Zorgvuldige besluitvorming vereist een vroegtijdige betrokkenheid van, en inspraak door alle maatschappelijke actoren. Dat is niet alleen een kwestie van het volgen van formele inspraak- en consultatieprocedures over voorgenomen beleidsbeslissingen. Het betekent nadrukkelijk ook het betrekken van maatschappelijke actoren in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus. In dat licht past ook de

⁸ Kamerstuk 29 665, nrs. 437 en 450.

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 1044.

¹⁰ Kamerstukken 31 936 en 30 175, nrs. 1022 en 1051.

¹¹ Kamerstuk 24 804, nr. 116.

¹² Kamerstuk 24 804, nr. 195.

¹³ Kamerstuk 31 936 nr. 1052.

¹⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 461.

totstandkoming van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS), de opvolger van de Omgevingsraad Schiphol (ORS), waarover recent een internetconsultatie heeft plaatsgevonden.¹⁵

Kortom, het kabinet doorloopt in de besluitvorming met betrekking tot luchtvaart in Nederland een zorgvuldig proces met ruimte voor alle perspectieven om aldus proactief alle relevante informatie op te halen en deze af te wegen. Met de in deze brief beschreven handelwijze en de genoemde voorbeelden kom ik tegemoet aan de toezegging aan het lid Boucke, zoals deze is gedaan in het genoemde commissiedebat luchtvaart. De bijlage bij deze brief bevat bovendien een visuele weergave die niet alleen de complexiteit laat zien van de betrokken Nederlandse belangen die een rol spelen bij beleidsafwegingen. Ook illustreert deze niet uitputtende weergave de onderlinge samenhang en integraliteit van relevante belangen, opgaven en activiteiten. Het is nadrukkelijk geen beschrijving van de wijze waarop afwegingen worden gemaakt. Wel illustreert de bijlage dat alle Nederlandse belangen en opgaven nadrukkelijk in beeld zijn. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden van verdere relevante ontwikkelingen op het gebied van publieke belangen die spelen ten aanzien van de luchtvaart.

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

¹⁵ Kamerstuk 29 665, nrs. 443 en 450.