

Oktober 2005

05.171.08

Het oordeel van belanghebbenden: duurzame luchtvaart

Ex-post evaluatie van art. XII uit begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

BURG
N
EL
RID
TTGART HBT.
ON
LSINKI
FRANCISCO-DALI
ARIS
VENEDIG
DALLAS
AMSTERDAM

39-34

113-32

113-3

683-

113-

731

687

11

478-489

721-725



Het oordeel van belanghebbenden: duurzame luchtvaart

Onderdeel van de ex post evaluatie van art. XII van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Voor:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart

Programma Luchthavens

Postbus 20904

2500 EX Den Haag

Door:

To70 Aviation & Environment

Dr. Kuiperstraat 14

Postbus 43001

2504 AA Den Haag

tel. +31 (0)70 3922 322

fax +31 (0)70 3658 867

E-mail: info@to70.nl

Door:

J.H.L. Boering

Den Haag, oktober 2005

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Werkwijze	4
3	Beleidsdoelstelling duurzame luchtvaart.....	5
4	Oordeel van belanghebbenden.....	7
5	Conclusies	15

Bijlage: A - Internationale luchtvaartorgansiaties

B - Geïnterviewden

1 Inleiding

Eén van de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is het bewerkstelligen en instandhouden van een duurzame luchtvaart. Onder artikel XII van de rijksbegroting is deze doelstelling opgenomen en wordt hierover verantwoording afgelegd.

Dit beleidsartikel kent twee hoofddoelstellingen, te weten:

1. het beperken van de uitstoot van gassen, stoffen en geur door de luchtvaart, en,
2. het beperken van de geluidshinder door de luchtvaart.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert een ex post evaluatie uit op dit onderdeel van haar beleid over de periode 1998 - 2004. Onderdeel van de evaluatie is de vraag hoe belanghebbende partijen, in binnen- en buitenland, de inspanningen van het ministerie beoordelen. To70 – Aviation & Environment is gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

De voorliggende rapportage bevat de bevindingen van dit onderzoek.

Leeswijzer

Na een beschrijving van de gehanteerde werkwijze (hoofdstuk 2), is een beknopt overzicht opgenomen van de beleidsdoelen die in de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, onder artikel XII 'Duurzame Luchtvaart' zijn vermeld (hoofdstuk 3). Hierdoor is het oordeel van belanghebbenden, ook voor de niet ingevoerde lezer, te plaatsen. Vervolgens zullen we ingaan op het oordeel van de geïnterviewden (hoofdstuk 4) en afsluiten met de conclusies (hoofdstuk 5).

Voor de lezer die minder bekend is met de internationale luchtvaartorganisaties is in bijlage A enige achtergrondinformatie over de International Civil Aviation Organisation (ICAO) en de European Civil Aviation Conference (E CAC) opgenomen.

2 Werkwijze

Om het oordeel van de belanghebbenden te achterhalen zijn interviews afgenomen. De te interviewen personen zijn in de eerste plaats geselecteerd op de mate waarin zij het optreden van het ministerie op dit beleidsonderdeel hebben kunnen waarnemen en in de tweede plaats op hun betrokkenheid bij dit beleidsdossier. Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage B bij dit rapport.

De interviews waren gestructureerd van opzet en kenden een vast aantal onderwerpen waarover een oordeel werd gevraagd. Om te voorkomen dat de vraagstelling zelf leidend zou (kunnen) worden bij het formuleren van een oordeel, is de geïnterviewden gevraagd vrijuit te reageren na het noemen van het betreffende onderwerp.

De resultaten van de interviews zijn anoniem verwerkt. De verwoording van de bevindingen is dan ook uitsluitend de verantwoordelijkheid van To70. Om zeker te stellen dat dit zorgvuldig is geschied, zijn de geïnterviewden in de gelegenheid gesteld om op de interviewresultaten te reageren en daar zonnodig wijzigingen of aanvullingen in aan te brengen.

3 Beleidsdoelstelling duurzame luchtvaart

Het beleidsartikel XII, Duurzame Luchtvaart, uit de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kent de volgende hoofddoelstellingen:

1. het beperken van de uitstoot van gassen, stoffen en geur door de luchtvaart, en,
2. het beperken van de geluidshinder door de luchtvaart.

Deze hoofddoelstellingen zijn nader geoperationaliseerd. Per hoofddoelstelling is daarbij aangegeven welke (sub-)doelen het ministerie beoogt te realiseren. Onderstaand zijn deze (sub-)doelen kort samengevat.

3.1 Het beperken van de uitstoot van gassen, stoffen en geur door de luchtvaart

In artikel XII zijn voor deze hoofddoelstelling¹ de volgende (sub-)doelen opgenomen:

- i Het ministerie streeft er naar om de uitstoot van broeikasgassen, met name CO₂, door de luchtvaart te beperken tot minder dan de autonome ontwikkeling. Deze autonome ontwikkeling wordt uitgedrukt in 'Revenue Passenger Kilometers' ofwel RPK². Het IPCC³ verwacht dat het RPK wereldwijd met gemiddeld 5% per jaar zal toenemen in de periode tot 2015.

Het doel is om de wereldwijde toename van de CO₂-uitstoot door de luchtvaart te beperken tot niet meer dan circa 3% per jaar. Dit wil het ministerie realiseren door enerzijds een kosteneffectieve realisatie van de afspraken gemaakt in het Kyoto protocol⁴ te bewerkstelligen en anderzijds in internationaal verband afspraken te maken over de toepassing en standaardisatie van nieuwe, schonere technologie.

- ii Het ministerie streeft er naar om de uitstoot van NO_x rond de Nederlandse luchthavens te beperken. Dit wil het ministerie mede realiseren door in internationaal verband afspraken te maken over de toepassing en standaardisatie van nieuwe schonere technologie.

¹ Rijksbegroting Verkeer en Waterstaat 2005, Begroting XII.

² RPK: utilized (sold) capacity for passengers expressed as the number of seats multiplied by the distance flown.

³ Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC.

⁴ Art. 2.2 Kyoto Protocol luidt als volgt: "The Parties <...> shall pursue limitation or reduction of emissions of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol from aviation and marine bunker fuels, working through the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, respectively."

Tegelijkertijd heeft het ministerie emissienormen voor CO, VOS, PM10, SO₂ en NO_x vastgesteld voor het vliegverkeer van en naar de luchthaven Schiphol. Het evalueren van dit element van haar beleid maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie en wordt separaat geadresseerd in het kader van de beleidsevaluatie Schiphol.

3.2 Het beperken van de geluidshinder door de luchtvaart

In artikel XII zijn voor deze hoofddoelstelling de volgende (sub-)doelen opgenomen:

- i Het ministerie streeft naar een stillere wereldvloot van vliegtuigen, met name voor dat deel dat vluchten op Nederlandse luchthavens uitvoert.

Zij wil dit bewerkstelligen door in internationaal verband eisen te stellen aan de geluidsproductie van vliegtuigen en invoering van operationale maatregelen. Het gemiddelde geluidsniveau van de vliegtuigen die de luchthaven Schiphol aandoen wordt hierbij als indicator gehanteerd.

- ii Het ministerie streeft naar behoud van flexibiliteit voor geluidsmanagement rond luchthavens. Internationaal is er grote druk om regels voor geluidsmanagement zo vast te leggen dat er voor Nederland minder vrijheden zijn om lawaaiige vliegtuigen te weren.

Onder deze hoofddoelstelling geeft het ministerie aan eveneens te streven naar de beheersing van de geluidbelasting rond luchtvaartterreinen. Dit beleidsstreven maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie en wordt separaat geadresseerd in het kader van de beleidsevaluatie Schiphol.

4 Oordeel van belanghebbenden

Voor een oordeel over gevoerd beleid zijn de volgende aspecten relevant:

- Effectiviteit : Is het beoogde resultaat behaald?
- Efficiëntie : Stonden de inspanningen in verhouding tot de behaalde resultaten?
- Geschiktheid : Dragen de beoogde resultaten bij aan de oplossing/beheersing van het probleem?
- Billijkheid : Is er sprake van een goede balans tussen de verschillende belangen?
- Ontvankelijkheid : Voorzien de resultaten in een behoefte?

Waar mogelijk is het oordeel van de belanghebbenden over elk van deze aspecten achterhaald. Hieronder zijn per aspect de belangrijkste bevindingen weergegeven.

4.1 Effectiviteit: Is het beoogde resultaat behaald?

Geïnterviewden kunnen niet altijd waarnemen of de door het ministerie beoogde resultaten behaald zijn. Zo zijn buitenlandse belanghebbenden bijvoorbeeld niet in staat om te beoordelen of het geluidsniveau van de vliegtuigen die de luchthaven Schiphol aandoen ook lager is geworden. Terwijl zij wel weten of er internationaal geldende normen voor de NO_x-uitstoot van vliegtuigmotoren zijn vastgesteld.

Dit betekent dat het oordeel van de geïnterviewden over dit aspect van beperkte waarde is. Het ministerie kan zelf echter objectief vaststellen of de beoogde resultaten zijn bereikt. In het kader van de ex post evaluatie heeft zij hier ook onderzoek naar verricht.

Over de behaalde resultaten blijkt uit de interviews het volgende:

1 Beperken CO₂-uitstoot

Het streven naar het beperken van de CO₂-uitstoot heeft zich in de afgelopen periode met name gericht op het bereiken van internationale probleem-erkenning en -agendering. Vooruitlopend hierop zijn in ICAO- en ECAC-verband⁵ verschillende manieren van beleidsingrijpen bestudeerd.

Om de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen te kunnen beoordelen, heeft het ministerie een beslissingsondersteunend model, AERO⁶, laten ontwikkelen. Dit model is binnen en buiten Nederland aangewend om beleidsopties ex ante te verkennen.

⁵ ICAO: International Civil Aviation Organization. ECAC: European Civil Aviation Conference.

⁶ AERO: Aviation Emissions and Evaluation of Reduction Options.

Geïnterviewden geven aan dat in internationaal verband nog geen afspraken over de te treffen maatregelen tot stand zijn gekomen. Een Nederlands standpunt over een voorkeur voor de wijze van beleidsingrijpen is bij hen niet bekend.

II Beperken NO_x-uitstoot

Mede op aandringen van Nederland, zijn door ICAO met ingang van 1 januari 2004 de normen voor de NO_x-uitstoot van nieuw te bouwen vliegtuigmotoren met 16% aangescherpt. Deze normen worden in 2008 met nog eens 12% aangescherpt. Voor de periode daarna wordt nog bezien of een verdere aanscherping noodzakelijk is.

III Beperken geluidshinder vliegtuigen

Vanaf 1 januari 2006 zullen strengere geluidseisen voor nieuw te bouwen vliegtuigen gelden, de zogenoemde 'Hoofdstuk 4' eisen. Deze zijn in 2001 door ICAO vastgesteld, mede op aandringen van Nederland. Dit heeft tot gevolg dat nieuw te bouwen vliegtuigen vanaf 2006 zo'n 3 decibel minder geluid mogen produceren dan nu het geval is.

IV Beperken geluidshinder door toepassen operationele restricties

Tegelijkertijd met de vaststelling van nieuwe geluidseisen in 2001 heeft ICAO de 'Balanced Approach to Aircraft Noise Management' aangenomen. Deze aanpak voor geluidsmanagement rondom luchthavens kent vier soorten maatregelen ter beperking van de geluidsoverlast:

- i. geluidsreductie aan de bron;
- ii. ruimtelijke ordening;
- iii. toepassing van operationele procedures;
- iv. toepassing van operationele beperkingen.

Hiermee is een internationale aanpak voor het beheersen van de geluidsoverlast rondom luchthavens tot stand gebracht. De aanpak is generiek van aard en schrijft niet in detail voor hoe de elementen in een specifieke situatie moeten worden ingevuld. Binnen dit kader is er dan ook sprake van vrijheid voor beleidsingrijpen. Nederland heeft een actieve rol gespeeld in de ICAO werkgroep die deze aanpak heeft ontwikkeld.

Daarnaast heeft de Europese Commissie op 26 maart 2002 in haar 'Directive 2002/30/EC' de mogelijkheid geschapen om operationele restricties op te leggen, ter beperking van de geluidsoverlast voor omwonenden van luchthavens. In aanvulling op de 'Balanced Approach', biedt dit de mogelijkheid om in Nederland en Europa beperkingen op te leggen aan vliegtuigen die maar net voldoen aan de 'Hoofdstuk 3'-geluidseisen.

4.2 Efficiëntie: Staan de inspanningen in verhouding tot de behaalde resultaten?

De geïnterviewden hebben geen duidelijk beeld van de omvang van de inspanningen. Dit komt enerzijds doordat ze zelf maar bij een deel van die activiteiten betrokken zijn geweest,

en anderzijds doordat ze niet kunnen waarnemen welke inspanningen er met de voorbereiding gemoeid zijn geweest. Hierdoor zijn de geïnterviewden niet in staat te beoordelen of de inspanningen in verhouding staan tot de behaalde resultaten. Wel hebben de geïnterviewden een duidelijke mening over de rol en inbreng van Nederland.

Wereldwijd uiteenlopende meningen

Het tot stand brengen van internationale afspraken over een stillere en schonere vloot geschiedt niet zonder slag of stoot. Niet alle landen zijn er van overtuigd dat ingrijpen noodzakelijk is, zelfs niet binnen Europa. Wereldwijd bezien noemen geïnterviewden met name de Verenigde Staten als land dat anders tegen deze problemen aan kijkt. Mede door hun grote invloed en het feit dat zij hun belangen uitstekend weten te verdedigen, is het bereiken van internationale overeenstemming dan ook maar moeizaam te realiseren.

In dat verband geeft een deel van de geïnterviewden aan hun hoop niet langer op ICAO te hebben gevestigd. De geringe voortgang, met name bij het treffen van maatregelen ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen, en de in hun ogen grote omvang en urgentie van het probleem beweegt hen hiertoe. Hun motivering voor deelname aan ICAO berust grotendeels op het streven de 'schade' zoveel mogelijk te willen beperken. Niet deelnemen zou immers alleen maar leiden tot minder aandacht en prioriteit voor een stillere en schonere luchtvaart. Dit is voor een aantal dan ook reden om de inspanningen vooral te richten op het bereiken van voortgang in Europa, in plaats van de wereld.

Drijvende kracht

Men geeft aan Nederland als een drijvende kracht te zien, zowel op het gebied van het beperken van de uitstoot als de geluidshinder. Tezamen met vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Zweden, Duitsland en Frankrijk trekt de Nederlandse vertegenwoordiging, internationaal gezien, deze dossiers. Zonder de inzet van Nederland en deze landen zou er van internationale agendering van het beperken van de geluidsproductie en uitstoot van vliegtuigen geen sprake zijn geweest.

Legt meer gewicht in de schaal dan omvang doet vermoeden

Geïnterviewden geven te kennen dat Nederland op deze dossiers meer gewicht in de schaal legt dan op grond van haar omvang verwacht zou mogen worden. Voorbeelden die men daarvoor aandraagt, zijn:

- de grote rol die Nederland in de ICAO Assembly van 2004 heeft gespeeld, ten tijde van haar EU voorzitterschap. Met name door coördinerend Nederlands optreden tijdens de Assembly is de Europese wens om maatregelen te kunnen treffen ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen internationaal behouden gebleven.

- het Nederlandse voorzitterschap van de Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP/5)⁷ in 2001. Tijdens deze sessie is onder meer de aanbeveling om te komen tot strengere geluidseisen, Hoofdstuk 4, en de 'Balanced Approach' vastgesteld.
- de Nederlandse inbreng in, en het voorzitterschap van de ECAC Group of Experts for Abatement of Nuisances Caused by Air Transport (ECAC/ANCAT)⁷, waarin Europese standpunten over milieumaatregelen voor de luchtvaart worden voorbereid.
- het Nederlandse initiatief voor ontwikkeling van het beleidsondersteunende model AERO, waarmee de effecten van beleidsopties gericht op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen kunnen worden verkend.

Constructieve rol

De wijze waarop Nederland haar inbreng vorm geeft wordt vrijwel unaniem als zeer positief en constructief beoordeeld. Resultaten worden mede behaald door de goede inzet van Nederland. Daarnaast roemt men ook de vaardigheden van de Nederlandse vertegenwoordiging om overeenstemming te bereiken in een gezelschap met zeer uiteenlopende meningen, zonder daarbij onnodige vijanden te maken. Ook acht men de deskundigheid van de Nederlandse afvaardiging groot.

Genereren van kennis voor beleid: ex ante evaluatie

Er bestaat veel waardering voor het Nederlandse initiatief om het AERO-model te ontwikkelen. Men weet de uitkomsten van het model op waarde te schatten en erkent de beperkingen van een dergelijke complex model, zonder de resultaten daarvan op voorhand terzijde te willen schuiven. De toepassing van AERO is bovendien door ICAO geverifieerd en geaccepteerd. De met dit model gegenereerde informatie over de effecten van verschillende beleidsopties, heeft de discussie over broeikasgassen duidelijk verder gebracht.

4.3 Geschiktheid: Dragen de beoogde resultaten bij aan de beheersing van het probleem?

Het oordeel van belanghebbenden over de mate waarin de beoogde resultaten bijdragen aan de beheersing van het probleem verschilt per onderdeel.

Beperken uitstoot: broeikasgassen

Het beperken van de toename of anders gezegd 'minder meer' leidt per saldo nog tot een toename van de CO₂-uitstoot door het vliegverkeer. Dit kan op zichzelf niet leiden tot beheersing van het probleem, klimaatverandering. De luchtvaart is slechts één van de bronnen van broeikasgassen. Ook andere sectoren zoals wegverkeer, industrie, scheepvaart, ..etc. stoten broeikasgassen uit.

Het oordeel van de behartigers van het milieubelang is dat de beoogde resultaten maar zeer beperkt zullen bijdragen aan de beheersing van het probleem. Zij zijn van mening dat de uitstoot van broeikasgassen door de luchtvaart dusdanig groot is dat niet kan worden

⁷ CAEP is een milieu-commissie van ICAO, ANCAT is een milieu-commissie van ECAC. Zie ook Bijlage A.

volstaan met een beperking van de toename. Ingrijpender maatregelen zijn vereist. Het beoogde resultaat gaat hen dan ook lang niet ver genoeg en vormt in hun ogen niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat.

Daar tegenover staat het oordeel van de luchtvaartpartijen. De uitstoot van broeikasgassen is direct afhankelijk van het brandstofverbruik van de vliegtuigmotoren. Des te efficiënter de verbrandingsprocessen in de vliegtuigmotor, des te geringer de CO₂-uitstoot. Zij stellen dat brandstof een dusdanig grote kostenpost voor hen is, dat dit een zwaarwegend criterium is voor de selectie van nieuwe vliegtuigen. Als gevolg hiervan besteden vliegtuigmotorfabrikanten al sinds jaar en dag veel aandacht aan het ontwerpen van motoren met een zo laag mogelijk brandstofverbruik.

De luchtvaartpartijen verwachten dat er, anders dan door technologische vernieuwing, slechts weinig aan brandstofefficiëntie te winnen zal zijn. Het geformuleerde beleidsdoel vinden zij realistisch.

Beperken uitstoot: luchtverontreiniging door NO_x

Het aanscherpen van de NO_x-emissie-eisen zal pas op termijn effect kunnen sorteren. Geïnterviewden zijn unaniem de mening toegedaan dat met de aanscherping van NO_x emissies in 2004, niet meer is vastgelegd dan de huidige stand der techniek. Het merendeel van de vliegtuigmotoren in de wereldvloot voldeed al aan deze eisen. Pas met de voorziene aanscherping van de eisen in 2008 zal een reductie te realiseren zijn. Hiervoor dient dan wel een significant deel van de vloot uitgerust te zijn met deze nieuwe vliegtuigmotoren. Op termijn zal dit echter leiden tot een beperking van de NO_x-uitstoot door de luchtvaart.

Bij de behartigers van het milieubelang is enige scepsis te proeven over de omvang van de aanscherpingen. Het vaststellen van nieuwe normen geschiedt door ICAO en vereist internationale overeenstemming. De huidige uitkomsten zijn vooral het resultaat van onderhandelingen tussen de landen van de Europese Unie en de Verenigde Staten. De uiteindelijke aanscherping is minder dan door de Europese landen was verlangd, maar meer dan door de Verenigde Staten was gewenst.

Beperken geluidshinder: stillere vloot

Het aanscherpen van de geluidseisen voor nieuwe vliegtuigen draagt bij aan het bereiken van een stillere wereldvloot. In hoeverre deze winst teniet gedaan wordt door de groei van het luchtverkeer is voor geïnterviewden lastig in te schatten.

Met het vaststellen van de 'Balanced Approach' en de daarop aansluitende EU 'Directive 2002/30/EC' is de mogelijkheid geschapen om operationele restricties uit te vaardigen. Dit betekent dat aan het gebruik van vliegtuigen die maar marginaal kunnen voldoen aan de huidige geluidseisen voor vliegtuigcertificatie, de 'Hoofdstuk 3 eisen', beperkingen kunnen worden opgelegd. Geïnterviewden verwijzen in dit verband vaak naar de succesvolle

uitfasering van de 'Hoofdstuk 2' vliegtuigen destijds en verwachten overeenkomstige resultaten.

Beperken geluidshinder: behoud beleidsvrijheid

De internationaal overeengekomen 'Balanced Approach' voor geluidsmanagement rond luchthavens beschrijft een generieke aanpak. Ieder land kan hier zelf nader invulling aangeven en daarmee recht doen aan de specifieke omstandigheden in eigen land.

4.4 Billijkheid: Is er sprake van een goede balans in belangen?

Bij het streven naar een stillere en schonere vloot staan ruwweg twee belangen tegenover elkaar. Aan de ene kant het belang om mensen rondom luchthavens, maar ook het milieu zelf, tegen de schadelijke effecten van de luchtvaart te beschermen en aan de andere kant het belang van de luchtvaart voor de economie en de consument.

Belangenbehartigers van het milieu zijn van oordeel dat het ministerie te weinig waarde aan het milieu hecht. Groei lijkt het motto, terwijl groei van de luchtvaart niet per definitie bij draagt aan een groter gevoel van welbevinden en welzijn van de bevolking. Een aangename leefomgeving kan hier evenzeer aan bijdragen. Een onderbouwing voor de wenselijkheid van verdere groei zegt men dan ook te missen.

Aanvullend oordelen zij dat er slechts mondjesmaat voortgang wordt geboekt bij het beperken van de uitstoot en stiller maken van de vloot. Maar zij zijn ook eensluidend in hun oordeel dat het ministerie hierbij afhankelijk is van de medewerking van andere landen, die bovendien zeer verschillend denken over de noodzaak om in te grijpen. Daardoor is het niet eenvoudig om überhaupt voortgang te realiseren.

De luchtvaartpartijen hebben over het algemeen de indruk dat er vanuit het ministerie voldoende begrip is voor de positie waarin zij zich bevinden. Zeker als het gaat om het beoordelen van de haalbaarheid van mogelijk (beleids-)ingrijpen. Ook geven zij aan dat ze goed geïnformeerd zijn over beleidsvoornemens van het ministerie.

4.5 Ontvankelijkheid: Voorzien de resultaten in een behoefte?

Men is unaniem van oordeel dat het streven naar een stillere en schonere vloot voorziet in een behoefte. Zonder een stillere en schonere vloot is groei van het luchtverkeer van en naar Nederland op termijn niet mogelijk. De milieunormen die in Nederland van kracht zijn stellen namelijk grenzen aan de omvang van de schadelijke effecten van het vliegen. Meer vliegen is dan alleen mogelijk als de vloot stiller en schoner wordt. Internationaal is men duidelijk minder overtuigd van deze noodzaak.

Beperken uitstoot

Als het gaat over de uitstoot van broeikasgassen geven geïnterviewden, binnen en buiten Nederland, vrijwel unaniem te kennen dat ingrijpen vereist is. Ook luchtvaartmaatschappijen

erkennen dat zij een onlosmakelijk deel zijn van een oplossing. Het streven naar een beperking van de uitstoot voorziet dus in een behoefte, tenminste in Nederland en Europa. De manier waarop dit bereikt zou moeten worden, daarover lopen de meningen, nationaal en internationaal, echter nog ver uiteen. Zo geven de behartigers van het milieubelang de voorkeur aan inzet van alle mogelijke maatregelen, teneinde een maximaal effect te kunnen bereiken. Luchtvaartpartijen wijzen dit van de hand en hebben een voorkeur voor een systeem dat handel in emissierechten mogelijk maakt.

Het terugdringen van de NO_x-uitstoot voorziet in de behoefte om de luchtverontreiniging rondom luchthavens zoveel mogelijk te beperken. Omdat de NO_x-uitstoot samenhangt met de brandstofefficiëntie van een vliegtuigmotor kunnen beleidsdoelen op het gebied van NO_x niet los gezien worden van de beleidsdoelen voor de uitstoot van broeikasgassen. Minder NO_x-uitstoot betekent een groter brandstofverbruik en dus een toename van de uitstoot van broeikasgassen. Vanwege deze afhankelijkheid zou een geïntegreerde doelstelling beter in de behoefte voorzien.

Beperkengeluidshinder

Ook hier onderstrepen de geïnterviewden unaniem de noodzaak van ingrijpen. Het beleidsstreven doet daarmee recht aan een duidelijke behoefte.

Vanwege het moeizame en trage verloop van besluitvorming in ICAO dringen vooral behartigers van het milieubelang aan op het doorvoeren van eenzijdige maatregelen. Luchtvaartpartijen zijn hier zeer op tegen omdat dit de concurrentiepositie kan verstoren en hen op achterstand kan zetten ten opzichte van de Europese of internationale concurrenten. Zij pleiten dan ook voor een internationale aanpak van de problemen.

Onvervulde behoefte

De geïnterviewden geven ook aan enkele elementen te missen, waaraan zij wel behoefte zouden hebben.

i. Belonen van stille en schone vloot

Zowel luchtvaartpartijen als behartigers van het milieubelang vinden dat luchtvaartmaatschappijen die een stille en schone vloot inzetten daarvoor beloond mogen worden. Dit element is volgens hen onvoldoende aanwezig in de huidige beleidsaanpak.

ii. Consistentie van beleid

Twee internationale belanghebbenden gaven aan dat het Nederlandse streven om in ICAO opties voor het beperken van de uitstoot van broeikasgassen te behouden niet consistent is met de door datzelfde ministerie gebezigde praktijk om in bilaterale luchtvaart-verdragen de inzet van dergelijke maatregelen expliciet uit te sluiten.

iii. Afstemming internationaal en nationaal luchtvaart-milieubeleid

Nederlandse geïnterviewden geven aan dat in internationaal verband gemaakte afspraken doorwerken in nationale afspraken over milieubeleid voor de luchtvaart. De beide houden verband met elkaar en zullen dus ook op elkaar moeten worden afgestemd. De mening is dat dit onvoldoende en/of niet tijdig genoeg plaats vindt. Een voorbeeld hiervan is de discrepantie tussen de ECAC-methode voor het bepalen van emissies en emissieheffingen en de methode die voor het bepalen van de luchtvaart-emissies op de luchthaven Schiphol wordt gehanteerd.

Verder geven zij aan dat, met de fusie van KLM en Air France, ook is afgesproken om het Nederlandse en Franse milieubeleid voor de luchtvaart nader op elkaar af te stemmen. Men heeft op dit punt nog geen beleidsactiviteit waargenomen.

iv. communicatie

Vrijwel alle Nederlandse geïnterviewden zijn er van overtuigd dat een bredere communicatie van de internationaal behaalde resultaten een positief effect zal hebben op zowel het draagvlak voor de luchtvaart als het vertrouwen in het ministerie zelf. Als voorbeeld van succesvol beleidsingrijpen wordt hierbij de aanscherping van de geluidseisen voor vliegtuigen aangehaald. Dit doet meer voor het beperken van de geluidsoverlast dan het plaatsen van een meetpost.

5 Conclusies

In de periode 1998 – 2004 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestreefd naar het beperken van de emissies (CO₂ en NO_x) en de geluidshinder door luchtvaart door internationale afspraken te maken over een schonere en stillere vliegtuigvloot.

Als onderdeel van de ex post evaluatie van dit beleid heeft het ministerie gevraagd om het oordeel van belanghebbenden in binnen- en buitenland, over de inspanningen van het ministerie te achterhalen. Dit is geschied en heeft geleid tot het onderstaande beeld.

Effectiviteit: Zijn de beoogde resultaten behaald?

Geïnterviewden kunnen dit aspect maar ten dele beoordelen. Zelf zijn ze vaak maar betrokken bij enkele van de beleidsonderdelen en ook niet altijd in een positie om te kunnen beoordelen of het behaalde resultaat ook het beoogde resultaat was. Het ministerie kan zelf echter objectief vaststellen of de beoogde resultaten zijn bereikt. In het kader van de ex post evaluatie heeft zij hier ook onderzoek naar verricht.

De volgende behaalde resultaten zijn uit de interviews naar voren gekomen:

Beleidsstreven duurzame luchtvaart	Behaald resultaat, periode 1998 - 2004
Beperken uitstoot broeikasgassen	Er is internationaal geen overeenstemming bereikt over invoering van maatregelen ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen.
Beperken uitstoot NO _x	Door ICAO zijn aangescherpte NO _x emissie-eisen voor nieuw te bouwen vliegtuigmotoren vastgesteld.
Beperken geluidshinder: stillere vloot	Door ICAO zijn aangescherpte geluidseisen (Hoofdstuk 4) voor nieuw te bouwen vliegtuigen vastgesteld.
Beperken geluidshinder: behoud van beleidsvrijheid	<ul style="list-style-type: none">▪ Door ICAO is een generieke aanpak voor het geluidsmanagement rondom luchthavens vastgesteld, de 'Balanced Approach'. Deze aanpak biedt de mogelijkheid tot invoering van operationele restricties en biedt ruimte aan een eigen invulling van beleid.▪ Door de EU is in de 'Directive 2002/30/EC', de invoering van operationele restricties voor de meest lawaaiige vliegtuigen mogelijk gemaakt.

Efficiëntie: Stonden de inspanningen in verhouding tot de behaalde resultaten?

De omvang van de Nederlandse inspanningen kunnen de geïnterviewden niet goed beoordelen. Daardoor is het onmogelijk om op basis van de interviews een uitspraak te doen over de efficiëntie.

Wel hebben de geïnterviewden een duidelijke mening over de rol en inbreng van Nederland. Deze wordt vrijwel unaniem als zeer positief en constructief beoordeeld.

Nederland wordt gezien als een drijvende kracht. Internationaal gezien trekt Nederland, tezamen met het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en Zweden, deze dossiers. Zonder deze inzet zou er van internationale agendering van een schonere en stillere vloot geen sprake zijn.

Geschiktheid: Dragen de beoogde resultaten bij aan de beheersing van het probleem?

De geïnterviewden zijn eensluidend in hun oordeel dat de inspanningen en beoogde resultaten de uitstoot en geluidshinder zullen beperken. Er is alleen verdeeldheid over de vraag of deze resultaten wel voldoende zullen bijdragen. Behartigers van het milieubelang zijn unaniem van mening dat dit niet het geval zal blijken te zijn. Het beperken van de toename is in hun ogen onvoldoende om de uitstoot en geluidshinder te beteugelen. Bij gebrek aan internationale voortgang pleiten zij er voor om dan maar eenzijdig maatregelen te treffen in Nederland.

Billijkheid: Is er sprake van een goede balans tussen de verschillende belangen?

Het milieubelang en het economisch belang staan tegenover elkaar. Belangenbehartigers van het milieu zijn van oordeel dat het ministerie te weinig waarde aan het milieu hecht. De luchtvaartpartijen zijn van oordeel dat er vanuit het ministerie voldoende begrip is voor hun belangen.

Of er sprake is van een goede balans in belangen hangt dus sterk af van de positie van degene die geïnterviewd is. Ook speelt de eigen beoordeling van de ernst en omvang van de problemen hierin een belangrijke rol. Des te groter het probleem, des te groter de behoefte om meer en sneller in te willen grijpen. Met name de behartigers van het milieubelang vinden dat internationale afspraken gericht op het bereiken van een schonere en stillere vloot te langzaam totstandkomen.

Toepasselijkheid: Voorzien de resultaten in een behoefte?

Men is vrijwel unaniem van oordeel dat het streven naar een stillere en schonere wereldvloot voorziet in een behoefte. Wel geven één of meerdere geïnterviewden aan nog enkele elementen in het beleid te missen:

- i. Beloning voor het inzetten van een stille en schone vloot ontbreekt volgens zowel luchtvaartpartijen als behartigers van het milieubelang in de huidige beleidsaanpak.
- ii. Op het punt van de bilaterale luchtvaartverdragen vinden twee internationale belanghebbenden het beleid niet consistent. Enerzijds streeft het ministerie naar behoud van opties om in te kunnen grijpen en zo bijv. de uitstoot te beperken. Anderzijds sluit zij dergelijk ingrijpen in deze bilaterale verdragen expliciet uit.
- iii. De consequenties van internationaal vastgesteld luchtvaart-milieubeleid dienen ook door te werken in nationaal luchtvaart-milieubeleid. Er is op dit punt verbetering gewenst. Ook verwachten Nederlandse luchtvaartpartijen dat, na de fusie van KLM en Air France, het Nederlandse en Franse milieubeleid meer op elkaar zullen worden afgestemd.

- iv. Vrijwel alle Nederlandse geïnterviewden zijn er van overtuigd dat een bredere communicatie van de internationaal behaalde resultaten een positief effect zal hebben op zowel het draagvlak voor de luchtvaart als het vertrouwen in het ministerie zelf.

A Internationale luchtvaartorganisaties

De burgerluchtvaart is een internationale bedrijfstak, gereguleerd door internationale verdragen en bilaterale overeenkomsten. Het milieubeleid voor de luchtvaart komt dan ook vooral in internationale kaders tot stand. Nederland neemt daarom deel aan een aantal comités en werkgroepen van internationale organisaties waar de milieuproblematiek van de luchtvaart wordt besproken. Op mondiaal niveau is dat de Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) van ICAO. Op Europees niveau is dat de Group of Experts on the Abatement of Nuisances Caused by Air Transport (ANCAT) van de ECAC.

A.1 ICAO

ICAO is een agentschap van de Verenigde Naties. De landen die in de ICAO vertegenwoordigd zijn maken afspraken over de luchtvaart op mondiaal niveau. Het doel van ICAO is om internationale samenwerking veilig te stellen en uniformiteit in regelgeving, normen, procedures en organisatie in burgerluchtvaartzaken te bereiken.

De ICAO-Assembly is een zelfstandige rechtspersoon, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende landen. De Assembly komt eens in de drie jaar bij elkaar en kijkt dan terug op het werk van de organisatie en stelt beleid vast voor de komende drie jaar. De Council is het bestuur dat gekozen wordt door de Assembly voor een periode van drie jaar en is samengesteld uit 33 staten. Als bestuur geeft de Council leiding aan het werk van ICAO. In de Council worden normen en aanbevolen toepassingen aangenomen.

Het Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) adviseert de Council over te treffen maatregelen die de milieubelasting door de luchtvaart kunnen beperken. Het gaat dan met name om geluids- en luchtverontreinigingsnormen waar aan nieuwe vliegtuigen en vliegtuigmotoren moeten voldoen.

A.2 ECAC

De European Civil Aviation Conference (ECAC) is een regelmatige bijeenkomst van de Europese lidstaten van ICAO. Ze is in 1995 opgericht om de vaak parallel lopende belangen van de Europese landen beter te kunnen behartigen, en om de Europese samenwerking te bevorderen.

Hoewel deze organisatie een hechte band met ICAO heeft, is zij daaraan niet ondergeschikt. De ECAC maakt afspraken over de luchtvaart op Europees niveau. De ECAC beweegt zich binnen de systematiek en kaders van ICAO en heeft nauwelijks eigen regelgeving of repressieve bevoegdheden.

De Group of Experts on the Abatement of Nuisances Caused by Air Transport (ANCAT) van de ECAC adviseert de ECAC over aanvullende Europese maatregelen, die binnen ICAO-kaders genomen kunnen worden. De ANCAT heeft ook als doel een gezamenlijk Europees standpunt over milieumaatregelen voor de luchtvaart voor te bereiden.

B Geïnterviewden

Tabel B.1 Overzicht van geïnterviewden.

	Organisatie	Geïnterviewde
1	Airports Council International Europe (ACI-Europe)	Mr. Joppart
2	Amsterdam Airport Schiphol	Mr. van Zijl
3	Association of European Airlines (AEA)	Mr. Rigaudias
4	Department for Transport	Mr. Capstick
5	DGAC	Mr. Gardin
6	EU, DG-Environment	Mr. Ladefoged
7	EU, DG-Transport	Mr. Crompton
8	FAA	Mr. Burleson*
9	FOCA	Ms. Marthe
10	Green Skies Alliances	Mr. Gazzard
11	IATA	Mr. Hardeman
12	ICCAIA	Mr. Joselzon
13	KLM	Ms. Huiskamp
14	Milieudefensie	Mr. Hassink
15	Permanente Vertegenwoordiging EU	Mr. van Heest
16	Permanente Vertegenwoordiging EU	Mr. Ossendorp
17	SNM	Mr. van den Biezen
18	Transport & Environment	Mr. Dings

* niet beschikbaar in de periode van het onderzoek



Aviation & Environment