

Vergaderjaar 2010–2011

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2011

De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu is voornemens om op 7 februari 2011 de Luchtvaartnota te bespreken. Tijdens het kennismakingsdebat met de commissie heb ik toegezegd om voor het einde van dit jaar met een actualisatie te komen van de Luchtvaartnota, gebaseerd op het Regeerakkoord en enkele recente ontwikkelingen in de luchtvaart. In deze brief geef ik namens het kabinet invulling aan deze toezegging.

Regeerakkoord en de Luchtvaartnota

In het Regeerakkoord geeft het kabinet volop aandacht aan het thema luchtvaart. Het gaat daarbij zowel om het economische belang van de luchthavens en de luchtvaart, het belang van kwalitatieve groei van het wereldwijde verbindingennetwerk, het belang van de landzijdige ontsluiting van luchthavens, als om het voortzetten van de Alderstafels. Naar mijn mening sluiten de ambitie en doelstellingen uit de Luchtvaartnota naadloos aan bij de inzet van het kabinet uit het Regeerakkoord. De Luchtvaartnota zet immers in op het optimaliseren van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart, ten dienste van de Nederlandse economie. Met het netwerk van verbindingen is Nederland goed verbonden met bestaande en nieuwe economische centra in de wereld. Ik sta volkomen achter deze boodschap uit de Luchtvaartnota en ga dan ook aan de slag met een voortvarende uitvoering van de acties uit de Luchtvaartnota. Ik leg daarbij een aantal accenten voor deze kabinetsperiode.

Accenten bij uitvoering Luchtvaartnota

Ik constateer dat de groei van de luchtvaart zich momenteel snel herstelt na de economische crisis. Met het beleidskader uit de Luchtvaartnota ben ik voorbereid om de komende periode in samenwerking met de luchtvaartpartijen en de omgeving invulling te geven aan een duurzame en

concurrerende ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart en luchthavens.

Naast een voortvarende uitvoering van het luchthavenbeleid en de daaraan ten grondslag liggende Aldersakkoorden ligt voor mij de komende kabinetsperiode de focus op het oplossen van de knelpunten in zowel de luchtzijdige als landzijdige bereikbaarheid van Schiphol. Vanwege de schaarste in het luchtruim zet ik met voorrang in op het realiseren van een nieuw luchtruimontwerp dat stoelt op een verdergaande nationale (civiel-militaire) en Europese samenwerking. Als basis onder het wereldwijde verbindingennetwerk werkt het Rijk met de luchtvaartpartijen en de regio aan een actieplan dat voorziet in de landzijdige bereikbaarheid en ruimtelijk-economische ontwikkeling van Schiphol. Vanwege het belang van een optimale netwerkqualiteit en de prijsgevoeligheid in de luchtvaart zal het Rijk bovendien de komende periode toezien op een concurrerend kostenniveau. Zoals in de Luchtvaartnota gesteld vergt het realiseren van een optimale netwerkqualiteit een gezamenlijke inzet van het Rijk en de luchtvaartpartijen. In aanvulling op de samenwerking tussen deze partijen zal ik bezien of de huidige wet- en regelgeving de juiste prikkels bevat voor partijen om die doelstelling te realiseren.

Deze punten werk ik hierna verder uit.

– Kaders van het luchthavenbeleid zijn gezet, nu vooral uitvoeren

Als gevolg van de economische crisis was de marktvraag voor luchtvaart in 2008 en 2009 behoorlijk teruggelopen. In september 2009 heeft de Tweede Kamer een brief van de heer Alders ontvangen over de bijgestelde marktprognose, die hij samen met sectorpartijen heeft gemaakt. Daarin werd gesteld dat de marktvraag van 580 000 vliegtuigbewegingen (uitgangspunt Luchtvaartnota) zich nog steeds zal voordoen, maar – afhankelijk van de herstelcurve – mogelijk een aantal jaren later dan 2020. Het zich nu aftekenende herstel lijkt zich nog steeds binnen de bandbreedte van deze bijgestelde marktprognose te bevinden.

De kaders voor het luchthavenbeleid zijn gezet in de Luchtvaartnota en het komt deze kabinetsperiode aan op een voortvarende uitvoering van de acties uit de Luchtvaartnota op dit terrein.

Het Aldersakkoord voor Schiphol uit 2008 staat als een huis. De gemaakte afspraken over selectieve groei in samenhang met hinderbeperkende maatregelen en leefomgevingskwaliteit zijn één en ondeelbaar. De uitvoering van deze afspraken is in volle gang. Deze kabinetsperiode ligt het accent op de opgave om – ten dienste van een optimale netwerkqualiteit – de groeiruimte voor Schiphol tot 510 000 vliegtuigbewegingen in 2020 zo hoogwaardig en effectief mogelijk te benutten. Dat betekent onder andere:

- een selectieve groei van Schiphol door verbindingen aan het netwerk toe te voegen die het meest bijdragen aan de mainportfunctie én de Nederlandse economie. Het afgelopen jaar is het aantal bestemmingen op Schiphol toegenomen. Naar de komende periode toe, komt meer nadruk te liggen op de hubgebondenheid van nieuwe verbindingen conform het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol;
- een zo duurzaam mogelijke groei door de operatie met schone, stille en zuinige vliegtuigen te stimuleren en door het benutten van de groeiruimte te koppelen aan zo min mogelijk hinder (door strikt geluidspreferentieel te vliegen in het experiment met het nieuwe

- geluidsstelsel en door uitvoering van het afgesproken pakket aan hinderbeperking);
- het monitoren van de uitvoering van het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel op zowel de benutbaarheid van de beloofde groeiruimte als op het niveau van het aantal gehinderden;
- het actualiseren van de ruimtelijke beperkingengebieden uit het Luchthavenindelingbesluit (LIB) en Nota Ruimte (20Ke). Deze gebieden stellen beperkingen aan nieuwbouw vanwege geluidshinder en externe veiligheid. Uitgangspunt bij de actualisatie is dat de ligging van de beperkingengebieden nog beter gaat aansluiten bij de vliegoperatie en de neerslag van milieueffecten (geluid en externe veiligheid). De actualisatie vindt daarom in samenhang met het experiment van het nieuwe stelsel plaats;
- het door luchtvaartpartijen in samenspraak met het Rijk laten ontwikkelen van een nieuw concept voor de luchtverkeersoperatie dat enerzijds de versterking van de netwerkqualiteit faciliteert en anderzijds ruimte biedt voor de afgesproken hinderbeperkende maatregelen;
- de ontwikkeling van Eindhoven en Lelystad (met in totaal 70 000 extra vliegtuigbewegingen per jaar) in een tempo en uitvoering waarmee de concurrentiepositie van Schiphol wordt versterkt doordat Schiphol hiermee meer ruimte krijgt voor écht mainportverkeer, conform het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol.

De regionale luchthavens van nationale betekenis en het burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven kunnen een belangrijke impuls vormen voor de versterking van de regionaal-economische ontwikkeling. Ten aanzien van *Twente* hebben in het licht van de regionaal-economische ontwikkeling het Rijk en de regio hun voorkeur uitgesproken voor een luchthavenontwikkeling in Twente. Het Rijk heeft de grond van de militaire vliegbasis verkocht en overgedragen aan de regio. De regio start binnenkort de aanbesteding voor de luchthavenexploitatie. Het Rijk kijkt mee in dit proces en zal – bij een succesvolle gunning van de luchthavenexploitatie – de ontwikkeling van Twente Airport vervolgens vastleggen in een civiel luchthavenbesluit. Het huidige militaire aanwijzingsbesluit vervalt uiterlijk eind 2014.

Voor de Brainportregio Eindhoven is de ontwikkeling van *Eindhoven Airport* (militaire luchthaven Eindhoven met burgermedegebruik) van groot belang. Op 22 juni 2010 is u het advies over de ontwikkeling van Eindhoven Airport toegestuurd (kamerstuk 31 936, nr. 30). In de kabinetsreactie van december 2010 is aangegeven dat de uitvoering van de afspraken over het accommoderen en in een luchthavenbesluit vastleggen van de 25 000 extra vliegtuigbewegingen snel ter hand wordt genomen. Voor *Lelystad* geldt dat er knelpunten zijn signaleerd bij de inpassing van de luchthavenontwikkeling na 2015 in het luchtruim aldaar. Daarom is het nodig om eerst te komen tot een luchtruimontwerp, waarin ook de positie van Lelystad wordt meegenomen en waarbij als uitgangspunt geldt dat de capaciteit en netwerkqualiteit op Schiphol niet geschaad mag worden en dat de militaire functies geborgd zijn. Daarna kan de Alderstafel Lelystad haar definitieve advies uitbrengen. Indien zou blijken dat op Eindhoven en Lelystad samen geen 70 000 extra vliegtuigbewegingen te realiseren zijn, zal worden bezien of andere luchthavens van nationale betekenis een rol kunnen spelen in de nationale capaciteitsopgave, zoals geduid in de Luchtvaartnota.

Vanwege de samenhang tussen de luchthavens Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam is in de Luchtvaartnota opgenomen dat de luchthavenexploitanten aan zet zijn voor het instellen van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het behoud en versterking van de internationale netwerkqualiteit. In het kader van het Convenant

Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol monitort het Rijk deze afspraak. Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) door de heer Haverkamp een amendement ingediend om de procedures voor luchthavenbesluiten van de regionale luchthavens uit het stelsel van samenwerkende luchthavens gelijk te schakelen aan de procedures van Schiphol. Ik streef ernaar deze vereenvoudiging van procedures, zoals voorgesteld in het amendement Haverkamp, te bespoedigen, waarbij ik ook de mogelijkheid van de crisis- en herstelwet in de beschouwing wil betrekken.

Om concreet invulling te geven aan het besluit van de minister van VWS om de trauma-helikopters landelijk op dag-en-nacht-basis in te kunnen zetten vanuit het traumacentrum van Nijmegen, Groningen, Rotterdam en Amsterdam, heb ik het volgende in gang gezet:

- Daklocaties: in aanvulling op de ontheffing die is afgegeven waarbij vliegen 's nachts van en naar daklocaties beperkt is tot de medisch noodzakelijke vluchten, wordt momenteel onderzocht of voor permanente stationering op daklocaties voor trauma-helikopters specifieke veiligheidsnormen kunnen worden gesteld zodanig dat een veilige en verantwoorde vluchtuitvoering geborgd is, voor zowel de inzittenden (interne veiligheid) als de omgeving (externe veiligheid). De uitkomsten van dit advies worden in het eerste kwartaal van dit jaar verwacht.
- Luchthavens: op dit moment geldt dat vluchten van algemeen maatschappelijk belang (waaronder traumavluchten) – net als commerciële vluchten – worden meegerekend in het gebruik van de vergunde geluidsruimte op civiele luchthavens. In de wet Luchtvaart wil ik zowel gebruiksruimte voor vluchten van maatschappelijk belang als de commerciële gebruiksruimte voor de luchthavenexploitant (ten behoeve van de regionaal economische ontwikkeling, conform het Regeerakkoord) zekerstellen door een afzonderlijke geluidsruimte te reserveren voor maatschappelijke vluchten.

Tot slot zal ik – in lijn met de decentralisatieambitie uit het Regeerakkoord – in aanloop naar de omzettingsbesluiten van Eelde en Maastricht en het luchthavenbesluit Twente bezien of het voor de regionaal-economische ontwikkeling beter is om het bevoegd gezag van het Rijk voor deze luchthavens te decentraliseren naar de provincies.

– Luchtzijdige bereikbaarheid

De schaarste in de nationale en internationale luchtruimcapaciteit wordt samen met de toegenomen complexiteit in de verkeersafhandeling een steeds groter knelpunt voor de voorziene luchthavenontwikkeling en hinderbeperking in Nederland. Daarnaast hebben de gevolgen van de IJslandse vulkaanwolk nogmaals bevestigd dat dit soort ernstige verstoringen niet door Nederland alleen opgelost kunnen worden. Als gevolg van de vulkaanwolk is er een versnelling opgetreden in de nationale en Europese samenwerking op het gebied van de luchtverkeersdienstverlening en het luchtruim. Voor mij geldt dat grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten in het beheer van het luchtruim cruciaal is. Het programma Single European Sky (SES) versterkt deze samenwerking, ook tussen civiele en militaire luchtvaart. Ik maak me sterk voor deze Europese integratie, maar zal ook nationaal vervolgstappen zetten in de zich steeds verder ontwikkelende civiel-militaire samenwerking.

De ondertekening van het FABEC-verdrag op 2 december jl. vormde dan ook een belangrijke stap in de richting van een efficiëntere indeling van het Europese luchtruim. Op termijn moet dit leiden tot een significante CO₂-reductie, minder brandstofverbruik en lagere kosten voor de

luchtruimgebruikers. Het verdrag wordt ter ratificatie aan de Tweede Kamer gestuurd.

Om de knelpunten in het Nederlandse luchtruim het hoofd te kunnen bieden, zet ik deze kabinetsperiode – in samenwerking met de minister van Defensie – met voorrang in op het realiseren van een nieuwe luchtruimontwerp. Dit ontwerp moet oplossingen bieden voor de schaarste in het nationale luchtruim door onder andere een efficiëntere benutting van het gezamenlijke luchtruim. Daarnaast moet het voorzien in een kader voor de prioritering van de verschillende claims van gebruikers van het luchtruim, zoals de eisen voor militair gebruik en de groei van het civiele luchtverkeer. Daarna zal naar de wensen en behoeften vanuit General Aviation worden gekeken. Het gaat hier onder andere om het vinden van oplossingen voor de luchtzijdige ontsluiting van voorziene luchthavenontwikkelingen (waaronder Lelystad), de uitrol van glijvluchten, het ontwikkelen van een grensoverschrijdend militair oefengebied (CBA-land) en het verbeteren van de luchtzijdige ontsluiting van Schiphol vanuit het zuidoosten (4^e fix). Ook hierbij geldt vanzelfsprekend dat Nederland dit niet in volstrekte isolatie kan doen. Wijzigingen in het Nederlandse luchtruim hebben namelijk al snel internationale gevolgen en vice versa. Aangezien het gaat om verdeling van schaarse ruimte in het luchtruim, wordt voor de totstandkoming van het luchtruimontwerp een zorgvuldig proces ingericht met de verschillende belanghebbenden. Zo zal onder andere de General Aviation-sector begin 2011 via het Platform General Aviation een strategische visie leveren op de ontwikkeling van General Aviation in Nederland.

– Ruimtelijk-economische ontwikkeling Schiphol

In het Regeerakkoord wordt gewezen op het belang van luchtvaart voor de Nederlandse economie. Het faciliteren van luchtvaart door onder andere een goede ruimtelijke inpassing van de luchthaven en het zorgen voor een goede landzijdige bereikbaarheid horen daarbij. Voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Schiphol kom ik onder regie van het Rijk met de luchtvaartpartijen en de regio tot een actieplan («mainport 2.0»), dat moet voorzien in (1) een prioritering van de verschillende ruimteclaims rond Schiphol, (2) het stimuleren van de samenhang en synergie tussen de Nederlandse economie (in elk geval de topgebieden en clusters, zoals benoemd in het Regeerakkoord) en het netwerk op Schiphol, en (3) opgaven voor het verbeteren van de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol per weg en spoor. Het gaat daarbij om de vraag hoe we de catchment area van Schiphol kunnen vergroten als basis voor een sterker netwerk. Ik bekijk in dat kader bijvoorbeeld welke aanvullende baten optreden bij verbetering van de bereikbaarheid op de netwerkwaliteit van Schiphol. De opgaven uit het actieplan betrek ik bij de actualisatie van de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte en de besluitvorming over het doortrekken van het Infrastructuurfonds 2021 – 2028. Dit is aangekondigd in de Beleidsbrief Infrastructuur en Milieu en nader toegelicht in de voorbereidingsbrief voor het notaoverleg MIRT op 6 december 2010. Het actieplan («mainport 2.0») vormt ook input voor de uitwerking van de toekomstagenda's in het kader van de Bedrijfslevenbrief.

– Concurrerend kostenniveau

De afgelopen periode zijn er goede stappen gezet in de richting van het realiseren van een concurrerend kostenniveau voor de Nederlandse luchtvaart. Zo heeft het Rijk de vliegbelasting afgeschaft en hebben zowel Schiphol als de LVNL kostenreducties doorgevoerd. Ook is gekeken naar de securitykosten waar ik u separaat nog over zal informeren. Gezien de prijsgevoeligheid van het luchtverkeer blijft een concurrerend kosten-

niveau ook voor dit kabinet een belangrijk aandachtspunt. Daarom zal het kabinet toezien op een concurrerend kostenniveau, zoals in het Regeerakkoord is aangegeven. Samen met de minister van Financiën (in zijn rol als aandeelhouder) zal ik bezien hoe hier verder invulling aan wordt gegeven. Het kostenniveau dient daarbij uiteraard in relatie te worden bezien met de geboden netwerkqualiteit en een op continuïteit gerichte bedrijfsvoering.

Onlangs is discussie ontstaan tussen Schiphol en een aantal luchtvaartmaatschappijen over de luchthaventarieven. Dit kabinet hecht groot belang aan de doelstelling van een optimale netwerkqualiteit. De directie van Schiphol heeft, naar aanleiding van de door marktpartijen geuite zorg, de beoogde tariefsdifferentiatie vooralsnog uitgesteld en nu alleen een beperkte tariefsverhoging aangekondigd. Vervolgens hebben Schiphol en KLM afgesproken gezamenlijk opdrachtgever te zijn voor een onderzoek naar de effecten van mogelijke wijzigingen in de tariefstructuur op het netwerk. Vanuit het oogpunt van het hiervoor genoemde maatschappelijke belang en de afspraken tussen het Rijk en Schiphol in het kader van het covenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol, acht ik dit onderzoek van groot belang. Tevens voer ik vanuit mijn eigen verantwoordelijkheid onderzoek uit om een eigen beeld te verkrijgen van de mogelijke effecten. Een eerste verkennend onderzoek wordt verder uitgewerkt en verdiept om ervoor te zorgen dat het Rijk voldoende eigen beoordelingsvermogen in huis heeft. Wat betreft de tarieven is verder de lopende wettelijk verplichte evaluatie van de luchthaventarieven van Schiphol relevant. Ik zal u in de tweede helft van 2011 de resultaten hiervan sturen.

Conform het Regeerakkoord maak ik me sterk voor de introductie van het ETS (Emission Trading Scheme) op Europees niveau in 2012. Het ETS draagt bij aan de Europese doelen voor de reductie van CO₂-uitstoot. Vanaf 1 januari 2012 vallen alle aankomende en vertrekkende vluchten op een Europese luchthaven onder het Europees emissiehandelssysteem (EU ETS). In de luchtvaart is de mondiale toepassing van dergelijke maatregelen van groot belang voor behoud van het level playing field. Daarom streef ik ook naar een wereldwijde invoering van ETS.

– Governance

Het uitgangspunt van de in de Luchtvaartnota voorgestelde governance (de pijler «coöpereren») is om via samenwerking tussen de partijen in de luchtvaartsector en de overheid, de doelstelling van optimale netwerkqualiteit te realiseren. De successen, die de afgelopen periode geboekt zijn, vinden namelijk hoofdzakelijk hun oorsprong in een goede samenwerking. Maar ik zie mogelijkheden voor verdere verbetering.

In aanvulling op deze zogenaamde informele – op samenwerking gerichte – arrangementen, zal ik bezien of het formele instrumentarium van wet- en regelgeving kan worden bijgesteld om het te laten bijdragen aan optimale prestaties met betrekking tot de netwerkqualiteit in de gehele luchtvaartketen.

Actualisatie Uitvoeringsagenda

In de Luchtvaartnota is in bijlage A een uitvoeringsagenda opgenomen. Vanwege de val van het vorige kabinet en het daarop controversieel verklaren van de Luchtvaartnota heeft met name de uitvoering van acties, die gericht waren op verdere beleidsvorming of acties die een standpunt van het kabinet vergden, vertraging opgelopen. In de bijlage bij deze brief treft u daarom een actualisatie van de uitvoeringsagenda aan.¹ Daarin wordt onder andere aangegeven dat het beleid voor de luchtvaartvei-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ligheid begin 2011 aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. In het dagelijkse luchtvaartpolitieke beleid en de vergunningverlening worden, met inachtneming van het toepasselijke EU kader, de beleidsvoornemens van de Luchtvaartnota reeds toegepast. De update van de *Vergunningnota* is reeds vergevorderd. Overleg met de stakeholders alsmede nadere analyse van de economische onderbouwing zijn nog gaande. Gericht wordt op afronding in de eerste helft van 2011. De in de Luchtvaartnota aangekondigde *nota Vracht en Logistiek* wordt niet als op zichzelf staande nota aan de Tweede Kamer gestuurd. De agenda voor het economische topgebied logistiek, waarbij ook aandacht is voor de specifieke kenmerken van logistiek in relatie tot luchtvracht en de mainport Schiphol, wordt uitgewerkt in de Bedrijfslevenbrief. Deze Bedrijfslevenbrief stuurt de minister van EL&I medio 2011 aan de Tweede Kamer.

Ten aanzien van het isolatieprogramma voor de woningen rond Schiphol (GIS-3) kan worden gemeld dat de financiële raming onlangs naar beneden is bijgesteld, wat leidt tot een lagere afdracht van geluidsheffingen door de luchtvaartmaatschappijen. De afronding van de isolatie van woningen binnen het project GIS-3 is voorzien medio 2011. De voor dit jaar voorziene beleidsevaluatie GIS naar de doeltreffendheid van het project zal conform de Rijksbegrotingvoorschriften worden uitgevoerd op het moment dat het GIS-3 project is afgerond. Zodoende wordt een betere aansluiting op de beleidscyclus gerealiseerd. Op het moment dat het experiment met het nieuwe geluidsstelsel is afgerond, worden tevens de consequenties van wijzigingen in het gebruik van de luchthaven voor het isolatieprogramma inzichtelijk gemaakt. Op dat moment is definitieve besluitvorming aan de orde of en hoe verdere invulling wordt gegeven aan de isolatie van woningen rond Schiphol.

De Luchtvaartnota is enkel geschreven voor het Europese deel van het Koninkrijk. Met de veranderde structuur van het Koninkrijk na oktober 2010 zal ook ten aanzien van Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES) nader beleid dienen te worden ontwikkeld op alle relevante luchtvaartgebieden. De Luchtvaartnota kan daar niet één op één van toepassing op worden verklaard. Of en in hoeverre anders, specifiek of aangepast beleid moet worden gevoerd zal in 2011, in zeer nauw overleg met de betrokken eilanden, dienen te worden uitgewerkt. Dit proces is reeds gaande maar valt buiten de reikwijdte van de Luchtvaartnota zoals deze nu voorligt.

Tot slot

Ik heb in deze brief aangegeven hoe ik de afspraken uit het Regeerakkoord in relatie tot de Luchtvaartnota zie en welke accenten ik deze kabinetsperiode zet. Ik zie uit naar een vruchtbaar debat hierover met uw Kamer.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma