

Vergaderjaar 2017–2018

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 250

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2017

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn inzet met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de lange en de korte termijn. Een goede luchthaven Schiphol met een succesvolle home-carrier is belangrijk voor de Nederlandse economie en onze aantrekkingskracht als vestigingsplaats. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om goed rekening te houden met de gevolgen van de ontwikkeling van de luchtvaart voor de veiligheid, leefomgeving, luchtkwaliteit en het klimaat. Slim en duurzaam zijn daarom de kernbegrippen als het gaat om de verdere ontwikkeling van de luchtvaart.

De Luchtvaartnota

De luchtvaart is van groot belang voor onze economie. Nederland staat dankzij de luchtvaart in uitstekende verbinding met de rest van de wereld. Mede hierdoor kiezen veel bedrijven er voor om zich in Nederland te vestigen en is Nederland een belangrijk handelsknooppunt. Ook voor individuele reizigers betekent het brede netwerk van verbindingen dat bestemmingen over de hele wereld direct bereikbaar zijn. Op en rond Schiphol en de regionale luchthavens werken bovendien vele tienduizenden mensen bij bedrijven die gerelateerd zijn aan luchtvaart- en luchthavenactiviteiten en bij hun toeleveranciers. Hier profiteren we allemaal van en daar moeten we zuinig op zijn.

Daarnaast zorgt de luchtvaart natuurlijk ook voor geluidhinder en milieubelasting. Dit heeft gevolgen voor de leefbaarheid. De uitstoot van vliegtuigen heeft daarnaast gevolgen voor de luchtkwaliteit en het klimaat. Om die reden is het noodzakelijk dat de luchtvaart zich slim en duurzaam ontwikkelt, waarbij veiligheid steeds voorop staat. Zo zorgen we voor een balans tussen het economische belang van de luchthaven en de leefbaarheid.

Hoe we nadere invulling geven aan een slimme en duurzame luchtvaart staat centraal in een nieuwe Luchtvaartnota die vooruit kijkt tot 2040. De

Luchtvaartnota zal de belangrijkste kaders schetsen voor de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart en de luchthavens, waaronder Schiphol. Aan de totstandkoming van de Luchtvaartnota zal de komende tijd voortvarend en zorgvuldig gewerkt worden. De Luchtvaartnota zal, vanuit een internationaal perspectief, een visie geven op de ontwikkeling van de luchtvaart in relatie tot onze economie. Versterking van de mainport Schiphol, door een selectieve ontwikkeling waarbij de capaciteit wordt benut voor het (inter)continentale netwerk van verbindingen, neemt daarbij een centrale plaats in. Daarnaast zal worden ingegaan op de manier waarop deze ontwikkeling samen kan gaan met hinderbeperking en het vergroten van de leefbaarheid. Dit hangt ook samen met de herziening van de indeling van het luchtruim, waarover u een aparte brief met een plan van aanpak ontvangt. Daarnaast zal de inzet op verduurzaming van de luchtvaart een centraal thema zijn in de Luchtvaartnota. Bij alles geldt dat veiligheid op nummer één blijft staan. Innovatie en samenwerking spelen bij alle thema's een cruciale rol. De Luchtvaartnota zal in goede samenwerking met de luchtvaartsector, de bewoners in de omgeving van luchthavens en andere overheden opgesteld worden onder regie van het Rijk. Zo zorgen we voor een visie op de ontwikkeling van de luchtvaart met draagvlak. Op de korte termijn en middellange termijn is voor de ontwikkeling van Schiphol echter ook al een aantal concrete stappen nodig. Die licht ik hierna toe.

Verankeren van het nieuwe normen- en handhavingstelsel in regelgeving

Op 10 februari 2016 heeft in uw Kamer de plenaire behandeling van de wijziging van de Wet luchtvaart voor de invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) (Kamerstuk 34 098) plaatsgevonden (Handelingen II 2015/16, nr. 53, item 13). Het NNHS houdt – kort gezegd – in dat wordt uitgegaan van strikt preferentieel baangebruik, in combinatie met het opleggen van maximale aantallen vliegtuigbewegingen per jaar en in de nacht. Tot en met 2020 mogen er 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar plaatsvinden op Schiphol. Na 2020 is verdere groei mogelijk via de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst. Het wetsvoorstel is met brede steun door uw Kamer aangenomen. Op 8 maart 2016 heeft ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard. Nu wordt er al volgens het nieuwe stelsel gevlogen, maar het NNHS moet nog wel worden verankerd in een nieuw Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), waarbij er in ieder geval helderheid dient te zijn over de precieze invulling van de 50/50-verdelingsregel, de toepassing van de 4^e baan-regel en het volumeplafond in de nacht. Hierover is advies gevraagd aan de Omgevingsraad Schiphol (ORS), waaraan voorafgaand diverse onderzoeken moeten worden afgerond.

Feitenbasis ten behoeve van besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol

Om tot keuzes over de mogelijke verdere ontwikkeling van Schiphol op korte en middellange termijn te kunnen komen – voor die termijn uitgaande van de huidige manier van vliegen (operationeel concept en luchtruimindeling) en het NNHS –, speelt het feitelijk inzicht in een aantal thema's een cruciale rol. Dit zijn de thema's veiligheid, operationele capaciteit, milieu-effecten en selectiviteit. Ten aanzien van al deze thema's worden momenteel onderzoeken uitgevoerd. Hieronder licht ik dit toe.

Veiligheid

Het borgen van de veiligheid is randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van Schiphol. Veiligheid staat op één. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft in april 2017 aanbevelingen gedaan in het rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol. De OVV stelt in het rapport dat er geen signalen zijn dat de veiligheid op Schiphol nu onvoldoende is. De OVV biedt waardevolle aanknopingspunten om de veiligheid te blijven borgen en te verbeteren als Schiphol in de toekomst groeit. Ik heb uw Kamer de reactie van het kabinet en de sector op de aanbevelingen toegestuurd¹. Over de opvolging van deze aanbevelingen ga ik graag met uw Kamer in gesprek.

Eén van de aanbevelingen is om bij cruciale besluiten over (de groei van) Schiphol de gevolgen voor veiligheid in de volle breedte te beoordelen. In opdracht van het ministerie voert het NLR momenteel een analyse uit naar de veiligheidseffecten van (een beperkte) groei van het aantal vliegtuigbewegingen boven de 500.000, binnen het huidige operationele concept. Deze analyse wordt gebruikt om te beoordelen of een beperkte groei via de 50/50 verdeling van de milieuwinst verantwoord mogelijk is. Er wordt geanalyseerd of maatregelen voorhanden zijn om veiligheidsrisico's te voorkomen dan wel te beheersen.

Operationele capaciteit

Een verdere ontwikkeling van het luchtverkeer op Schiphol voorbij de 500.000 vliegtuigbewegingen stelt de luchthaven, luchtverkeersleidingsorganisaties, gebruikers en overheden voor grote opgaven. Temeer daar het de ambitie is dat Schiphol wat betreft veiligheid, kwaliteit en duurzaamheid tot de wereldtop blijft horen en tegelijkertijd internationaal concurrerend blijft. Dit vergt van Schiphol forse investeringen in capaciteit voor taxibanen, opstelplaatsen, pieren/gates en terminals.

Daarnaast brengt het Rijk samen met de regio in kaart welke maatregelen nodig zijn voor de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol. Over de stand van zaken heb ik uw Kamer per brief van 8 december 2017 geïnformeerd. Ook investeert het Rijk in de capaciteit van de Koninklijke Marachaussee (KMar) ten behoeve van de grensbewaking op en beveiliging van Schiphol en in een verdere digitalisering van het grensproces.

De luchtverkeersleidingsorganisaties LVNL en Defensie brengen momenteel de knelpunten en oplossingsrichtingen voor de verdere ontwikkeling van Schiphol in kaart voor de korte en middellange termijn, waarbij wordt uitgegaan van de huidige luchtruimstructuur en het huidige afhandelingsconcept. Parallel wordt gewerkt aan een herindeling van het luchtruim.

Milieueffecten

Voor de invoering van het NNHS is het noodzakelijk dat de milieueffecten van het nieuwe stelsel inzichtelijk worden gemaakt in een Milieueffectrapport (MER). Dit MER wordt momenteel door de initiatiefnemer Schiphol opgesteld.

Al eerder is uw Kamer geïnformeerd dat de geluidseffecten voor het MER opnieuw worden berekend conform de nieuwste inzichten (met het Europese voorschrift Doc29)². In het kader van het MER wordt gekeken naar de geluidseffecten van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar en naar verdere groei met de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst. Het is van groot belang dat het MER uitgaat van de juiste uitgangspunten en dat de berekeningen die op grond daarvan worden uitgevoerd

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 242

² Kamerstuk 29 665, nr. 234.

controleerbaar en correct zijn. Alleen dan kan er bij alle partijen draagvlak zijn. Deze nieuwe modellering en de extra vereiste zorgvuldigheid bij berekeningen over de toekomstige ontwikkeling van Schiphol noodzaken mij ertoe eerst zelf als bevoegd gezag te beoordelen hoe berekeningsuitkomsten over de ontwikkeling van Schiphol met het nieuwe model (Doc29) zich verhouden tot eerdere uitkomsten die met het formeel vigerende rekenmodel zijn uitgevoerd (Nederlands Rekenmodel). Hierbij zal ik in het bijzonder aandacht besteden aan de juiste uitgangspunten voor de voorziene ontwikkeling. Daarnaast zal er een extra «peer review» worden verricht op de Nederlandse implementatie van het Europees rekenvoorschrift Doc29 en op het MER door een externe partij. Deze externe partij wordt gevraagd om te kijken naar de kwaliteit, volledigheid en juistheid van de (nieuwe) geluidberekeningen in het MER. Samen met Schiphol, de initiatiefnemer voor het MER, span ik mij er maximaal voor in om zo spoedig mogelijk een betrouwbare, correcte en volledige MER gereed te hebben. Hierbij zullen de inzichten waar de omgevingspartijen in de ORS om gevraagd hebben ten behoeve van de advisering geboden worden.

In het MER zullen de geluid- en risicocontouren voor het NNHS inzichtelijk worden gemaakt. De contouren vormen de basis voor wijziging van de ruimtelijke beperkingengebieden vanwege geluid en externe veiligheid in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).

Selectieve groei

De beschikbare capaciteit op Schiphol is beperkt. Daarom is het beleid van het kabinet gericht op een selectieve ontwikkeling van Schiphol. In dat kader is capaciteit op Eindhoven Airport en Lelystad Airport ontwikkeld en wordt een verkeersverdelingsregel uitgewerkt om vakantieverkeer uit te kunnen plaatsen van Schiphol naar Lelystad voor het geval de marktbenadering van Lelystad Airport daartoe ontoereikend blijkt te zijn.

Verder wordt ook uitgezocht waar en hoe er met operationele maatregelen de komende jaren ruimte zou kunnen worden geborgd voor de netwerkqualiteit van Schiphol vanwege de bijzondere vereisten die de hub-functie stelt aan de operatie in de vorm van aansluitende landings- en startpieken.

Tenslotte wordt er mede op verzoek van Uw Kamer onderzoek gedaan naar verschillende scenario's voor het nachtregime op Schiphol.

Planning

Alle hierboven genoemde onderzoekstrajecten zullen zo spoedig mogelijk afgerond worden, zodat de feitenbasis voor besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol beschikbaar is. Ik zal de rapporten als ze afgerond zijn met uw Kamer delen.

Op basis van eerste resultaten van deze onderzoeken is de verwachting dat binnen de genoemde randvoorwaarden van veiligheid en operationele capaciteit, binnen de huidige luchtruimindeling en het huidige operationele concept, de groei ruimte beperkt is. Voor het kabinet zal daarom voor de korte en middellange termijn een selectieve en randvoorwaardelijke ontwikkeling centraal staan, met de focus op hinderbeperking en de leefomgeving. Daarnaast zal in het kader van de Luchtvaartnota gewerkt worden aan de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Schiphol op de lange termijn.

Advisering door de Omgevingsraad Schiphol (ORS)

De Omgevingsraad Schiphol (ORS) is gevraagd om over twee samenhangende vraagstukken te adviseren. Ik zal hieronder kort de inhoud van deze adviesaanvragen schetsen en daarna ingaan op mijn accenten hierbij.

Lopende adviesaanvragen

De ORS is verzocht om te adviseren over een toekomstbestendig NNHS, waarbij de luchthaven zich kan ontwikkelen in balans met de omgeving, ook na 2020³. In de adviesaanvraag staan de kaders hiervoor omschreven. Er is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de vierdebaanregel, de uitwerking van de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst die kan worden benut na 2020 en voor het aantal nachtvluchten.

De ORS is verder verzocht om te adviseren over het vraagstuk wonen en vliegen⁴. Er is gevraagd naar een oplossing waarmee de mogelijkheden worden aangereikt om zowel de ambities van het kabinet ten aanzien van de groei van de luchtvaart op Schiphol als het invullen van de woningbouwopgave in de regio rondom de luchthaven waar te maken. Daarbij dient zorg te worden gedragen voor externe veiligheid en een toereikend beschermingsniveau van de omgeving tegen geluidhinder. Nagegaan dient te worden op welke wijze het beter op elkaar afstemmen van ontwikkelingen in de lucht en ontwikkelingen op de grond meer mogelijkheden biedt voor maatwerk. Het betreft het totale ruimtelijke plaatje, de contouren en de mogelijkheden daarbinnen in relatie tot luchtverkeer en vice versa.

Aanvulling adviesaanvragen

Begin volgend jaar zal ik persoonlijk aan de delegaties van de ORS toelichten wat mijn insteek is bij deze adviesaanvragen. Zoals in het regeerakkoord is opgenomen ligt bij de ontwikkeling van Schiphol de focus op hinderbeperking in plaats van het aantal vliegtuigbewegingen. Zo werken we aan een betere leefomgeving en luchtkwaliteit, terwijl de sector met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte kan creëren voor groei van vliegverkeer.

Groei zal plaatsvinden via de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst. De door de sector behaalde milieuwinst mag voor 50% worden benut voor groei van vliegverkeer. De overige 50% van de milieuwinst wordt gebruikt voor vermindering van de overlast voor omwonenden.

Zo creëren we een verantwoorde groei met de focus op hinderbeperking én de leefomgeving. Groei die zo mogelijk wordt, dient de kwaliteit van het netwerk van Schiphol te versterken. Hierbij is een goede ruimtelijke inpassing van de luchtvaart in de omgeving van belang. Ontwikkelingen van het verkeer in de lucht moeten worden afgestemd op die van woningbouw op de grond en vice versa. Ik zie de adviesaanvragen dus als complementair aan elkaar.

In het kader van de adviesaanvragen acht ik het van belang dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de korte en middellange termijn en de lange termijn. De korte en middellange termijn gaan uit van de huidige manier van vliegen (operationeel concept en luchtruimindeling) en het NNHS. Daarbij dient ook te worden gezien in welke mate en hoe de ontwikkeling voorbij 500.000 vliegtuigbewegingen na 2020 – de middellange termijn – operationeel maakbaar is en in hoeverre deze ontwikkeling veilig kan. Kortom, een selectieve en randvoorwaardelijke groei. Voor het LVB dat hierop gebaseerd zal zijn, is het noodzakelijk dat er door de ORS over de eerder genoemde aandachtspunten van de adviesaanvraag wordt geadviseerd, te weten de vierdebaanregel, de uitwerking van de 50/50 verdelingsregel voor de milieuwinst die kan worden benut na 2020 en het aantal nachtvluchten.

Voor de lange termijn gaat het om de ontwikkelingsmogelijkheden voor Schiphol, uitgaande van herziening van het luchtruim met eventuele consequenties voor het afhandelingsconcept op Schiphol. Hierbij dient

³ Kamerstuk 29 665, nr. 224.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 234.

nadrukkelijk te worden ingegaan op hoe dit duurzaam en slim te doen. Dit deel van het ORS-advies wil ik graag betrekken bij het opstellen van de Luchtvaartnota 2020 – 2040. Hierbij vraag ik bijzondere aandacht voor advisering over duurzame en innovatieve ontwikkeling van de luchtvaart en voor een robuuste ruimtelijke ontwikkeling door afstemming tussen luchtzijdige en landzijdige ontwikkeling. Ik zal de voorzitter verzoeken om gehoord hebbend de partijen in de ORS aan te geven welke beleidsopties voorliggen en daarbij aan te geven in welke mate deze mogen rekenen op het draagvlak van de delegaties in de ORS.

Planning en termijn voorzitter

Om de lopende adviesaanvragen te behandelen, dient de ORS te beschikken over de studies ten behoeve van besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol. Deze advisering zal plaatsvinden onder leiding van de huidige voorzitter, de heer Alders.

Uitgaande van het eerder opgestelde plan van aanpak voor de advisering door de ORS, gelet op het belang van het zo spoedig mogelijk in werking laten treden van het NNHS én gelet op de planning van de op te stellen Luchtvaartnota, zal ik in januari persoonlijk een beroep doen op partijen in de ORS hun bijdragen zo te leveren dat de gevraagde adviezen drie maanden na oplevering van de hierboven genoemde studies gereed kunnen zijn. Ik vertrouw erop dat de gevraagde adviezen rond de zomer van 2018 gereed kunnen zijn.

De termijn van de voorzitter wordt verlengd tot twee maanden na het tijdstip van oplevering van deze adviezen, zodat er een goede overdracht kan plaatsvinden met een nieuwe voorzitter.

Gesprek over versterking van de ORS

De ORS is voor mij een belangrijke overlegtafel om in goede samenwerking de bij de ontwikkeling van de luchtvaart betrokken stakeholders te betrekken bij besluitvorming over de ontwikkeling van Schiphol.

Aan uw Kamer is toegezegd om te bekijken of er mogelijkheden zijn voor het versterken van het concept van de zogeheten «Alderstafel». Ik heb daarom de voorzitter gevraagd om mij te voorzien van de ervaringen en inzichten van de afgelopen jaren. Zijn brief hierover heb ik in de bijlage opgenomen⁵. Voor zover dit de Lelystad-tafel en het omgevingsmanagement van de luchtruimherziening raakt informeer ik uw Kamer apart over mijn inzet.

Zoals uit de brief van de heer Alders blijkt, kent de ORS al een hoge mate van transparantie. Na afronding van de adviezen zal een nieuwe voorzitter worden benoemd. Daarnaast zal, in nauwe samenwerking met de delegaties, de ORS worden geëvalueerd. Hierbij zal de inhoud van de brief van de heer Alders die betrekking heeft op de ORS worden betrokken.

Nadat de ORS mij heeft geadviseerd over een toekomstbestendig NNHS en het thema »wonen-vliegen«, zal er zo spoedig mogelijk een wijziging van het LVB en het LIB met betrekking tot de ligging van de beperkingengebieden bij uw Kamer worden voorgehangen.

Tenslotte

Met deze toelichting heb ik uw Kamer inzicht geboden in mijn inzet ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. Duidelijk is dat er grote opgaven liggen, die de komende periode samen met veel verschil-

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

lende partijen opgepakt moeten worden. Ik ga hier met ambitie mee aan de slag. De betrokkenheid van alle belanghebbenden is daarbij cruciaal. Ik vertrouw erop dat alle betrokken partijen constructief in overleg gaan om zo de komende periode in gezamenlijkheid tot goede afspraken te komen over de ontwikkeling van Schiphol op korte, middellange en lange termijn.

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