

Vergaderjaar 2008–2009

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2008

Op 1 oktober 2008 (kamerstuk 29 665, nr. 108) heb ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer geïnformeerd over het advies van de Alderstafel voor de ontwikkeling van Schiphol tot 2020. Hierbij ontvangt u de reactie van het kabinet zoals wij u die bij de aanbidding van het advies hebben toegezegd. Het betreft een reactie op hoofdlijnen. In de Luchtvaartnota wordt de reactie verder uitgewerkt.

Inleiding

Vorig jaar heeft de Alderstafel een breed gedragen advies uitgebracht over de ontwikkeling van Schiphol en de regio tot 2010. In navolging hiervan is de Alderstafel gevraagd voor de periode tot 2020 «een door alle partijen aan tafel gedragen advies uit te brengen aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM. Een advies dat de politiek in staat stelt te besluiten over een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kan worden benut en waarmee een balans wordt bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor het gebruik van de ruimte rond de luchthaven.»

Het Aldersadvies is tot stand gekomen na een zorgvuldige afweging tussen de soms tegenstrijdige belangen van omwonenden, lokale en regionale bestuurders en de luchtvaartsector. Alle partijen hebben aangegeven in te kunnen stemmen met het advies.

De partijen aan de Alderstafel onderschrijven het grote belang voor de Nederlandse en regionale economie van een ontwikkeling van het intercontinentale en Europese verbindingennetwerk voor het zakelijk verkeer, zoals dat op Schiphol plaatsvindt en dat in de pas loopt met de internatio-

nale marktontwikkelingen. Hierbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat groei op Schiphol dient plaats te vinden binnen de aan Schiphol toegekende milieuruimte.

Voor de capaciteit wordt een maximaal verkeersvolume van 510 000 vliegtuigbewegingen voorgesteld tot en met 2020, waarbij het verkeersaanbod in de nacht en vroege ochtend wordt begrensd tot maximaal 32 000 bewegingen. Na 2020 kan de 50–50 benadering, waarbij de door de luchtvaartsector bereikte milieuwinst voor 50% aan Schiphol en voor 50% aan de omgeving ten goede komt, in werking treden.

Een selectief beleid voor Schiphol, gericht op het mainportgebonden verkeer, heeft volgens het advies alleen kans van slagen als voor het niet-mainportgebonden verkeer, afhankelijk van de marktvraag in de omvang van circa 70 000 vliegtuigbewegingen in 2020, door het Rijk mogelijkheden worden gecreëerd om elders door de sectorpartijen adequate voorzieningen te doen treffen. Hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan een vergroting van het aandeel burgerverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven en aan de verdere ontwikkeling van Lelystad.

In het Aldersadvies wordt met klem aangegeven dat het advies één en ondeelbaar is. De voorgestelde maatregelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen dan ook in onderlinge samenhang te worden uitgevoerd. Mocht het Rijk niet in staat of bereid zijn de voorgestelde maatregelen voor herallocatie van vliegverkeer naar Lelystad en Eindhoven na te komen, adviseert de Alderstafel dat het Rijk de discussie zal moeten starten over de vraag of de regering bereid is mogelijkheden te creëren om de marktvraag in Nederland te accommoderen.

Reactie van het kabinet op het Aldersadvies

Het kabinet omarmt het Aldersadvies en heeft grote waardering voor het werk van de Alderstafel. De belangen van de verschillende delegaties zijn niet op alle fronten hetzelfde. Het feit dat er nu een akkoord ligt dat door alle delegaties aan de Alderstafel wordt gedragen, ziet het kabinet als een bijzondere prestatie.

Het kabinet onderschrijft dat het totale advies één geheel is en ondeelbaar. De voorgestelde maatregelen – met betrekking tot de volumebegrenzing op Schiphol, selectieve groei van de mainport Schiphol en verplaatsing van vluchten naar regionale luchthavens, de hinderbeperking, de omgevingskwaliteit en een nieuw normen- en handhavingstelsel – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het kabinet bevestigt dan ook dat de uitkomst van de Alderstafel alleen mogelijk is, als het Rijk de mogelijkheid creëert voor verplaatsing van het niet-Schiphol gebonden verkeer naar regionale luchthavens. Het gaat hierbij volgens huidige inzichten van de luchtvaartsector om 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2015 en nog eens circa 35 000 per jaar tot en met 2020.

De aantallen zullen afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om te verschuiven. De luchthavens die in lijn met de lange termijn verkenning in beginsel in aanmerking komen voor het accommoderen van het niet-mainportgebonden verkeer zijn Eindhoven en Lelystad. In de Luchtvaartnota zal de verdeling van bewegingen over deze luchthavens worden vastgesteld. Hierbij zal naar het totale luchthavennetwerk gekeken worden (dus inclusief Rotterdam, Twente, Maastricht en Eelde). Voor Eindhoven zal de ontwikkeling zoveel mogelijk aansluiten bij de brainportdoelen en geldt dat de status van Eindhoven als militaire luchthaven onveranderd zal blijven en dat het niet ten koste zal gaan van de Nederlandse militaire

functies op Eindhoven. Voor Lelystad geldt dat conform de uitspraak van de Raad van State het huidige aanwijzingsverzoek doorgang zal vinden. Op basis van de keuzes in de Luchtvaartnota zal verdere besluitvorming plaatsvinden via de geëigende procedures, in beginsel rekening houdend met de in de PKB's vastgestelde milieuruimte alsmede het bestuurlijk draagvlak in de regio.

Ten behoeve van keuzes in de Luchtvaartnota zullen de maatschappelijke en economische consequenties van het Aldersadvies, in het bijzonder de gevolgen van het volumeplafond van 510 000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020 en de verplaatsing van circa 70 000 bewegingen naar regionale luchthavens, nog nader en in internationale context in kaart worden gebracht door middel van een analyse naar de kosten en baten. De invloed van technologische ontwikkelingen, innovaties en het effect van de huidige visit costs in de luchtvaartsector worden hierbij meegenomen. Tevens wordt bezien in hoeverre de marktvaart van 580 000 vliegtuigbewegingen tot 2020 past binnen de scenario's die het CPB eerder heeft uitgevoerd voor de middellange termijn voor Schiphol met inbegrip van de huidige ontwikkeling in de terugval van het aantal vliegbewegingen die het gevolg zijn van de economische situatie, namelijk de toename van de (brandstof-)kosten. De planbureaus (CPB, PBL, KIM) zullen betrokken worden voor advies.

Het kabinet onderschrijft de wens en noodzaak tot een vierjaarlijkse evaluatie van de afspraken van het Aldersadvies, te beginnen in 2012. Hierbij worden ook economische en technologische ontwikkelingen betrokken.

In de bijlage treft u een reactie aan op de onderdelen van het advies waaraan het Rijk verdere uitwerking zal gaan geven.

Vervolgproces

In de Luchtvaartnota zal het kabinet presenteren hoe het Aldersadvies verder wordt uitgewerkt. De Luchtvaartnota gaat in op het vraagstuk hoe Nederland haar concurrentiepositie kan versterken via het hebben en houden van een hoogwaardig netwerk van internationale verbindingen. Belangrijk onderdeel hiervan betreft de vraag hoe de duurzame en selectieve groei van Schiphol het meest effectief kan worden vormgegeven. Bij de invulling hiervan wordt zorg gedragen voor de inpassing in de leefomgeving en de landzijdige bereikbaarheid. Het beschikbaar maken van capaciteit op de regionale velden en de verdere uitwerking van een nieuw normen- en handhavingstelsel zijn daar onderdeel van. Over de Luchtvaartnota wordt de Tweede Kamer eind van dit jaar geïnformeerd.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

In deze bijlage geeft het kabinet op hoofdlijnen een reactie op onderdelen van het Aldersakkoord.

Plafond aan het aantal vliegtuigbewegingen.

Schiphol kan binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen doorgroeien. Deze milieuruimte is afgebakend met de zogeheten gelijkwaardigheids-criteria.

Het Rijk stemt in met de begrenzing van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020: voor die periode wordt een plafond (cap) ingesteld van 510 000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32 000 in de nacht. Op dit moment worden er ca. 435 000 vliegtuigbewegingen op Schiphol geaccommodeerd. In het kader van de korte termijn is vorig jaar aan de Alderstafel een ontwikkeling tot maximaal 480 000 vliegtuigbewegingen in 2010 afgesproken. De cap van 510 000 bewegingen geldt tot en met 2020, daarna treedt het 50/50 systeem in werking waarbij de behaalde milieuwinst niet volledig aan extra vliegruimte ten goede komt, maar voor een evenredig gedeelte ten goede komt aan hinderreductie voor de omwonenden. Dit systeem dient nog nader uitgewerkt te worden. Een voorwaarde voor de toegestane groei tot 510 000 is dat dit gebeurt binnen de door de gelijkwaardigheidscriteria begrensde milieuruimte. Een tweede voorwaarde is dat voor de vluchten die vanwege het plafond in de toekomst mogelijk niet meer op Schiphol geaccommodeerd kunnen worden, op andere luchthavens capaciteit wordt gecreëerd.

Specialisatie op Schiphol en verplaatsing van verkeer naar regionale luchthavens

Geconcludeerd wordt in het advies dat wanneer Nederland de totale marktvaag van ca. 580 000 vliegtuigbewegingen wil accommoderen, gegeven de cap en de criteria voor gelijkwaardige bescherming, de inzet van regionale luchthavens noodzakelijk is voor het niet-mainportgebonden verkeer. Schiphol specialiseert zich op het hub- en mainportgebonden verkeer. Het Rijk gaat akkoord met deze uitgangspunten voor selectiviteit en verplaatsing van niet-mainportgebonden verkeer: binnen het plafond voor Schiphol dient zoveel mogelijk mainportgebonden verkeer geaccommodeerd te worden. Hiertoe dient de luchtvaartsector zelf maatregelen te treffen. Om dit verkeer effectief te kunnen verplaatsen van Schiphol, dient passende capaciteit op regionale luchthavens gecreëerd te worden. Dat brengt een versterking van het point-to-point-netwerk van de betreffende luchthavens met zich mee. Hierbij heeft het Rijk een kaderstellende en faciliterende rol. Het Rijk en Schiphol leggen hun wederzijdse afspraken vast in een Convenant selectiviteit.

In 2020 bedraagt de verwachte totale marktvaag volgens inschatting van de luchtvaartsector circa 580 000 vliegtuigbewegingen. Het verschil tussen marktvaag en het plafond van Schiphol betreft bij deze marktvaag 70 000 vluchten. Het Rijk spant zich in om tot 2015 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar binnen vigerende milieukaders op regionale luchthavens te accommoderen. De regionale luchthavens die in aanmerking komen zijn Lelystad en Eindhoven, waarbij het niet ten koste zal gaan van de Nederlandse militaire functies op Eindhoven. In de Luchtvaartnota zal inzichtelijk worden gemaakt hoe het kabinet aan het creëren van de extra capaciteit van deze 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar tot 2015 invulling wil geven. Om tot een gedragen oplossing te komen zet het kabinet een proces in met de betrokken partijen en regio's en wordt daarnaast naar de kosten en baten van de verschillende oplossingen gekeken. Het kabinet streeft er tevens naar om in de Luchtvaartnota een uitspraak te doen over het creëren van een extra capaciteit van nog eens 35 000 vliegtuigbewegingen per jaar in de periode tot en met 2020. Uiteraard moeten voor het

daadwerkelijk kunnen realiseren van deze capaciteit de geëigende procedures doorlopen worden, in beginsel rekening houdend met de in de PKB's vastgestelde milieuruimte alsmede het bestuurlijk draagvlak in de regio.

Hinderbeperkende maatregelen

Het Rijk is er voorstander van dat er experimenten worden uitgevoerd met hinderbeperkende maatregelen die mogelijk een fundamentele hinderverbetering betekenen, maar mogelijk niet passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Het experimenteerartikel in de Wet luchtvaart maakt het mogelijk om dergelijke maatregelen als experiment uit te voeren (na positief advies van de CROS). Als zo'n hinderbeperkende maatregel daadwerkelijk succesvol blijkt, dan zal de doorvertaling naar structurele regelgeving (in het Luchthavenverkeerbesluit) een volgende stap zijn. In dat geval doet zich de politieke vraag voor hoe in dat geval aan de gelijkwaardigheidseis kan worden voldaan. Besloten is om deze situatie als-dan (2012) te bezien.

Een nieuw normen- en handhavingstelsel

Het Rijk neemt de aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw stelsel over. Door de Tweede Kamer is aangedrongen op een nieuw normen- en handhavingstelsel omdat het huidige stelsel te complex en te weinig inzichtelijk was. Het Aldersadvies bevat aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw stelsel en geeft aan dat het streven is om op 1 mei 2010 te starten met het proefdraaien met het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Dit is naar inschatting van het kabinet mogelijk. Voor het proefdraaien van het nieuwe stelsel zal een experiment worden gestart volgens artikel 8.23a van de Wet luchtvaart. Gedurende het experiment blijft het huidige stelsel met handhavingpunten van kracht, zonedig met aangepaste grenswaarden. Na afloop zal het experiment worden geëvalueerd, waarna besluitvorming plaatsvindt over het al dan niet definitief invoeren van het nieuwe normenstelsel, inclusief benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving en de wijze van handhaving.

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel wordt gekenmerkt door:

- 1) Regels over de beschikbaarheid en het gebruik van de start- en landingsbanen, de ligging van de routes en de vlieghoogten. Met deze regels wordt de verdeling van het verkeer over de omgeving van Schiphol beheerst.
- 2) Voor de periode tot en met 2020 worden grenzen gesteld aan de verkeersomvang op jaarbasis. Vanaf 2010 gelden deze voor het etmaal en vanaf 2012 gelden er ook grenzen aan de verkeersomvang in de nacht en de vroege ochtend.
- 3) Tevens worden aantalsnormen voor op jaarbasis geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden, ernstig slaapverstoorde personen en woningen met een plaatsgebonden risico van 10^{-6} of meer vastgesteld. De huidige gelijkwaardigheidscriteria worden daartoe verlaagd met de meteotoeslag.

Wat betreft de realisatie van de bouwlocatie Hoofddorp-West deelt het Kabinet de conclusie van de heer Alders dat deze buiten het beperkingengebied blijft. Voorts zal het kabinet de voorgestelde actualisatie van de beperkingengebieden rond Schiphol in samenhang met het experiment met het nieuwe normenstelsel oppakken. Uitgangspunt bij deze actualisatie blijft het borgen van ontwikkelingsruimte (binnen gelijkwaardigheid) voor de luchthaven Schiphol met haar hoogwaardige netwerk van internationale verbindingen.

Daarnaast wordt het vliegtuiggeluid met meetposten gemeten. De resultaten ervan worden periodiek gepubliceerd. Deze uitkomsten worden ook gebruikt voor onderzoek naar de oorzaken voor zogenaamde «uitschietters» en het aanspreken van de maatschappijen die verantwoordelijk zijn voor deze «uitschietters». Het betreft echter geen meten voor handavingsdoeleinden.

Taskforce routes

Het Rijk stelt een «Taskforce Routes» in: deze taskforce krijgt de taak om ervoor te zorgen dat routeverbeteringen gerealiseerd (kunnen) worden. Naast deze taak kan deze taskforce tevens de leiding nemen voor een fundamentele herindeling van het luchtruim rond Schiphol.

Financiële bijdrage aan convenant omgevingskwaliteit

Voor die gebieden waar de hinder als gevolg van luchtvaartactiviteiten ook met hinderbepenkende maatregelen niet kan worden weggenomen, is het volgens de partijen aan de Alderstafel gewenst om de leefkwaliteit in stand te houden, danwel te verbeteren. Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant Omgevingskwaliteit. Het Rijk onderschrijft dit en is bereid een bijdrage te doen voor het convenant Omgevingskwaliteit van € 10 miljoen voor de 1e tranche (tot 2012). In het Aldersadvies is aangekondigd dat er voor de periode 2012–2020 een tweede tranche aan de orde kan zijn afhankelijk van het succes van de gekozen aanpak, getoetst aan de criteria uit het convenant, het proces en het beschikbaar komen van projecten. Pas dan is besluitvorming over een tweede tranche aan de orde.

Voortzetting Aldersoverleg in implementatiefase

Het Rijk zal de heer Alders verzoeken, conform het verzoek van alle partijen aan de heer Alders, om gedurende de implementatiefase van het Aldersadvies de overleggen (circa 2 keer per jaar) te blijven voorzitten. In de voorgestelde constructie behoudt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemaakte afspraken, en zorgt de heer Alders dat de bespreking van de voortgang van de uitvoering adequaat gebeurt.