



Rijksoverheid

# Luchtvaartnota

## Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie

In het Coalitieakkoord heeft het kabinet een duidelijke visie neergelegd op de ontwikkeling van Nederland. Deze visie is gericht op een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en op een duurzame leefomgeving. Een dergelijke economie is nodig om onze welvaart ook bij toenemende concurrentie te waarborgen.

Om deze ambities waar te maken is de internationale bereikbaarheid van ons land een belangrijke voorwaarde. Daarbij is de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk essentieel. Het moet een netwerk zijn, dat met haar bestemmingen en frequentie aansluit bij de behoeften van de regionale en Nederlandse economie. Dit netwerk, in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart, staat centraal in deze nota.

# Samenvatting Luchtvaartnota



## Samenvatting Luchtvaartnota

In het Coalitieakkoord heeft het kabinet een duidelijke visie neergelegd op de ontwikkeling van Nederland. Deze visie is gericht op een **innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en op een duurzame leefomgeving**. Een dergelijke economie is nodig om onze welvaart ook bij toenemende concurrentie te waarborgen.

Om deze ambities waar te maken is de internationale bereikbaarheid van ons land een belangrijke voorwaarde. Daarbij is de **kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk** essentieel. Het moet een netwerk zijn, dat met haar bestemmingen en frequente aansluit bij de behoeften van de regionale en Nederlandse economie. Dit netwerk, in combinatie met een **concurrerende en duurzame luchtvaart**, staat centraal in deze nota.

### Een concurrerende economie

De concurrentiekracht van Nederland kenmerkt zich door een gunstige geografische ligging, de aanwezigheid van twee grote mainports, een brede infrastructuur voor alle modaliteiten, een goed vestigings- en kennisklimaat en een sterke positie en expertise op het gebied van transport en logistiek. Tegelijkertijd zien we dat de mondialisering van activiteiten verder toeneemt en dat er over de hele wereld een verschuiving plaatsvindt van economische activiteiten. Deze ontwikkeling vraagt om een duidelijke positionering van Nederland. Die krijgt vorm in de ambitie van het kabinet om de **verbindingsplaats in Europa** te zijn waar nationale en internationale bedrijven hun **'global ambitions'** kunnen realiseren. Dat past bij de integrale keuzes van het kabinet in de Structuurvisie Randstad 2040 voor een concurrerende en duurzame Europese topregio en de in dat verband benoemde internationale ruimtelijk-economische krachten.

Om een dergelijke vestigingsplaats te zijn van formaat – en te behoren tot de meest concurrerende economieën ter wereld – is de luchtvaart voor Nederland van cruciaal belang. Deze maakt het mogelijk onderdeel te zijn van de wereldwijde economische activiteiten en ontwikkelingen. Daarnaast stimuleren de luchthavens de economie door, direct en indirect, werkgelegenheid te creëren (de luchthavens als vestigingsplaatsfactor). Met name Schiphol brengt als knooppunt van verbindingen veel internationale bedrijvigheid met zich mee. Daarbij is niet alleen het aantal vluchten van belang, maar vooral de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk.

De mainport Schiphol heeft dus, samen met de mainport Rotterdam, een grote invloed op de economische ontwikkeling van Nederland, en in het bijzonder van de Randstad als concurrerende topregio. Maar ook de luchthavens van nationale betekenis dragen bij aan een sterke ruimtelijk-

economische structuur. Deze luchthavens hebben een functie voor de internationale bereikbaarheid van Nederland en het faciliteren van (groot) handelsverkeer. Ook zorgen ze voor versterking van de regionale economie van stedelijke netwerken.

### Binnen een duurzaam en sociale context

De ontwikkeling van de economie staat voor het kabinet niet op zichzelf. Het kabinet streeft ook naar een duurzame ontwikkeling door **verlaging van de ecologische en sociale druk** op de samenleving met de nadruk op vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Ten opzichte van andere landen kent Nederland een relatief hoge economische, ecologische en sociale druk. Dat komt in de eerste plaats doordat Nederland een hoge bevolkingsdichtheid heeft. Ook de ligging van ons land in een delta van Europese rivieren en de belangrijke distributiefunctie van Nederland voor het Europese achterland spelen hierin mee. Daarnaast stelt de Nederlandse samenleving, als gevolg van de stijging van welvaart en welzijn, steeds hogere eisen aan het niveau van de voorzieningen van de overheid en aan de kwaliteit van de ecologische en sociale omgeving. Juist door deze hoge eisen en omstandigheden is het kabinet voorstander van het evenwichtig benaderen van economische ontwikkeling en een goede duurzame en sociale context. Om een evenwichtige ontwikkeling te bereiken is het noodzakelijk dat ruimtelijk beleid integraal wordt benaderd en verbonden is met economisch, ecologisch en sociaal beleid. Dat geldt ook in het kader van deze nota, omdat de verwevenheid en afhankelijkheid tussen luchthavens en hun omgeving groot is.

### Kenmerken van de Nederlandse luchtvaart

In mondiaal perspectief is Nederland tot op heden een bijzonder **sterke luchtvaartnatie**. Zo heeft ons land een uitstekend netwerk van verbindingen met een aantal concurrerende en sterke luchtvaartmaatschappijen. Ook heeft Nederland met Schiphol een **kwalitatief goede luchthaven** die goed kan meekomen in de mondiale concurrentie. Daarnaast behoort het veiligheidssysteem tot de mondiale top en heeft het ruimtelijke beleid rondom Schiphol zijn vruchten afgeworpen: **het aantal gehinderden rondom Schiphol is relatief laag** in vergelijking met andere grote luchthavens in Europa. Bovendien heeft Schiphol de **beste vestigingsplaatsfunctie** en -potentie ten opzichte van de andere grote Europese luchthavens<sup>1</sup>. Echter, Schiphol is ten opzichte van andere luchthavens ook **relatief kwetsbaar**. Dit komt doordat de luchthaven een kleine thuismarkt (beperkte 'catchment area') heeft. Hierdoor is het netwerk op Schiphol in grote mate afhankelijk van transferpassagiers.

### Ontwikkelingen die de luchtvaart beïnvloeden

Voor de toekomst van de luchtvaart staan we als Nederland

1 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Internationale benchmark capaciteit luchthaven, 2009.

voor een aantal uitdagingen. Zo zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die het nodig maken om het tot nu toe gevoerde beleid te herijken en nieuwe wegen in te slaan. Om de juiste beleidskeuzes te kunnen maken is het nodig deze ontwikkelingen in, en de effecten van, de luchtvaart in samenhang te bekijken. Doel is om ervoor te zorgen dat problemen van nu worden opgelost en tegelijkertijd lange termijnambities worden gerealiseerd.

De belangrijkste ontwikkelingen:

- De **mondiale vraag naar luchtvaart** zal na de huidige dip, die mede het gevolg is van de economische crisis, op de lange termijn naar verwachting stijgen. De lange termijnvraag wordt beïnvloed door de mondialisering, de liberalisering, de opkomst van nieuwe economische centra, de toenemende internationale concurrentie tussen stedelijke agglomeraties, de toename van de wereldbevolking en de groei van het toerisme. Hoge brandstofkosten, een krimpende economie, aandacht voor klimaat en regionalisering kunnen deze groei tijdelijk afvlakken. In 2008 was al sprake van een dalende vraag naar luchtvervoer, die in eerste instantie vooral veroorzaakt werd door hoge prijzen als gevolg van een extreme piek in de oliepijzen en vervolgens werd veroorzaakt door de economische crisis. Deze neerwaartse ontwikkeling wordt in 2009 gecontinueerd door de wegvallende vraag als gevolg van de doorzettende economische crisis. Perioden van negatieve vraagreacties hebben hun weerslag op de financiële resultaten van de luchtvaartindustrie, een bij uitstek conjunctuurgevoelige sector.
- Het **belang van klimaat, milieu, ruimtelijke ordening** neemt voor de toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart verder toe. Innovatie speelt een belangrijke rol bij de reductie van de externe effecten van de luchtvaart. Voor de ruimtelijk-economische kracht van Nederland is de ontwikkeling van Schiphol van groot belang.
- De Nederlandse luchtvaart kent een hoog veiligheidsniveau. **Veiligheid** van de luchtvaart verdient blijvende aandacht van alle partijen, zoals ook is aangetoond door het ongeluk in 2009 met een Boeing van Turkish Airlines.
- De **liberalisering in de luchtvaart** zet door. Samen met de **toenemende consolidatie** (van vooral luchtvaartmaatschappijen) heeft dit invloed op de netwerkqualiteit van Nederland. Onder druk van de liberalisering van de markten en de toenemende concurrentie, vormen luchtvaartmaatschappijen grensoverschrijdende allianties. Deze invloed kan een bedreiging vormen voor de luchtvaart in Nederland, maar biedt ook nieuwe kansen.
- Met de stijgende vraag naar luchtvaart en de uitbreiding van routenetwerken vindt er een **grotere concurrentie**

plaats tussen allianties en combinaties van samenwerkende hubs en luchtvaartmaatschappijen.

### Doelstelling in deze nota

Het kabinet streeft naar een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie en een duurzame leefomgeving. Een **optimale internationale bereikbaarheid** door de lucht is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Daarbij streeft het kabinet nadrukkelijk naar een optimale bereikbaarheid. Dit betekent dat bij het realiseren van het internationale verbindingennetwerk ook rekening gehouden wordt met de verschillende belangen in de samenleving, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, economische groei, ecologie, veiligheid en defensie.

Uit dit streven komt het doel voort dat in deze Luchtvaartnota centraal staat: het verder ontwikkelen van een **optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart**.

Onder **netwerkqualiteit** verstaan we de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet. Het gaat daarbij om een lijnennet met verbindingen die bijdragen aan de regionale en nationale economie en aan de concurrentiekracht van Nederland.

Daarnaast maakt het kabinet een sterkere link tussen het netwerk van verbindingen (knooppuntfunctie) en de vestigingsplaatsfunctie van luchthavens. Juist hier liggen kansen om (regionaal-)economische ambities te koppelen aan luchtvaartambities. De ontwikkelingen rond luchthavens, zowel luchtzijdige ontwikkelingen (kwaliteit van het luchtvaartnetwerk) als landzijdige ontwikkelingen (kwaliteit vestigingsplaats) zijn een belangrijke motor voor een sterke economie. Als onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid heeft het kabinet dat vastgelegd in de Structuurvisie Randstad 2040 voor de lange termijn. Een relevant verbindingennetwerk is vaak een reden voor bedrijven om zich in de buurt van een luchthaven te vestigen. Bedrijven hebben er immers belang bij dat hun werknemers tegen aanvaardbare kosten – in termen van tijd en geld – kunnen reizen om waar dan ook ter wereld hun werk te kunnen doen. Een vergelijkbare behoefte geldt voor het verzenden en ontvangen van tijdkritische en hoogwaardige vracht. Daarmee is een luchthaven niet alleen een knooppunt van verbindingen, maar ook een vestigingsplaatsfactor van formaat.

Netwerkqualiteit is geen doel op zich; het staat zoals gezegd ten dienste van de economie en deze moet gepaard gaan met een **concurrerende en duurzame luchtvaart**. Dit houdt in dat de luchtvaart voor consumenten zowel kwalitatief als kostentechnisch concurrerend wordt aangeboden en dat de luchtvaart hoge prestaties levert op het gebied van duurzaamheid en kwaliteit voor consumenten. Schoon, stil, zuinig en veilig zijn daarbij uitgangspunten.



ten. En vanuit sociale optiek gaat het om een luchtvaart met hoge ambities als het gaat om de kwaliteit die geboden wordt aan consumenten en omwonenden, van nu en de toekomst.

## Ambities

Voor de middellange termijn heeft het kabinet ambities geformuleerd die richtinggevend zijn voor het beleid tot en met 2020. De economische crisis maakt het daarnaast noodzakelijk om ook een ambitie voor de korte termijn, tot en met 2012, te formuleren. De ambities voor deze periodes luiden als volgt:

Voor de periode tot en met 2012:

- De Nederlandse luchtvaart komt met een relatieve voorsprong uit de economische crisis.

Voor de periode tot en met 2020:

- De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend.
- De netwerkqualiteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa.
- Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio, en vice versa.
- Nederland is via de luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis direct verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in de wereld.
- Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid.
- Schiphol en zijn gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (wat betreft emissies, geluid en brandstofgebruik).
- Nederland zet zich via de Europese Unie (EU) in om uiteindelijk met andere delen van de wereld te komen tot een mondiaal emissiehandelssysteem waaraan de luchtvaartsector deelneemt.
- Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidsgeluidshinderden ten opzichte van andere grote Europese luchthavens.
- De luchtvaart in Nederland behoort tot de top wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening voor passagiers en vracht.
- Nederland loopt binnen Europa voorop in het toepassen van het flexibel en optimaal gebruik van het luchtruim voor zowel civiele als militaire luchtvaart.
- Mede door de sterke inzet van Nederland in (inter) nationaal verband is er een volledig geïntegreerd Europees luchtruim en een effectief en efficiënt ATM-systeem. De Nederlandse luchtverkeersleidingorganisaties (ANSP's) hebben een sterke functie hierin.

Deze ambities zijn richtinggevend voor het beleid en worden in de nota vertaald naar concrete acties.

Het kabinet ziet ook al een aantal ambities voor de langere termijn (2040). Deze ambities zijn echter moeilijk te concretiseren op de korte termijn, maar zijn richtinggevend voor acties die in de toekomst zullen plaatsvinden. Ze luiden als volgt:

- Door verdergaande internationale samenwerking van de Nederlandse luchtvaartpartijen is de netwerkqualiteit van Nederland verder versterkt.
- Op mondiaal niveau is het Europese luchtvaartveiligheidssysteem het beste van de wereld.
- De luchthaven Schiphol is de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld<sup>2</sup>, zowel op de grond als in de lucht.
- Bij de geformuleerde klimaatambities van de EU en de G8 voor de lange termijn (2050) hoort te zijner tijd ook een passende bijdrage van de luchtvaartsector.
- De voortrekkersrol van de Nederlandse luchtvaartpartijen op gebied van duurzaamheid heeft geresulteerd in een sterke concurrentiepositie en sterke exportfunctie van Nederlandse luchtvaartpartijen.
- Capaciteitsuitbreiding van Schiphol wordt gecombineerd met vermindering van geluidshinder.

## Strategie

Een optimale netwerkqualiteit en een concurrerende en duurzame luchtvaart zijn maatschappelijk van belang. Om die doelen te realiseren is een **gezamenlijke inzet** nodig van alle partijen in de luchtvaartketen. Ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, maar ook vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk belang.

Dit is een verandering van beleid. In de besturing van de luchtvaartpartijen is in het verleden door het Rijk gekozen voor een benadering op afstand: het Rijk stelde de randvoorwaarden, waarbinnen de markt opereerde en waarbinnen de luchtvaartpartijen er met elkaar uit moesten zien te komen. In de Luchtvaartnota heeft het kabinet doelstellingen geformuleerd, die alleen samen met de luchtvaartpartijen kunnen worden bereikt. Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de juiste randvoorwaarden te scheppen en – waar nodig – ook grenzen te stellen om deze doelstellingen te realiseren. Hiermee borgt het kabinet de publieke belangen, die in het geding zouden kunnen komen.

<sup>2</sup> Klimaatneutraal wil zeggen dat de uitstoot van broeikasgassen zover mogelijk is gereduceerd en dat de overgebleven emissies worden gecompenseerd (bijvoorbeeld door emissierechten te kopen binnen het ETS of door maatschappelijk verantwoorde bosaanplant). De klimaatgerelateerde doelstellingen, die de luchthaven Schiphol hanteert, zijn opgenomen in zijn Klimaatplan. Voor 2012 geldt als doelstelling (binnen de 'control' van Schiphol): CO<sub>2</sub>-neutraal voor de eigen activiteiten van Schiphol (energieverbruik, brandstof van het eigen wagenpark, busproduct airtaxi, de eigen vliegvlucht en woon-werkverkeer van Schiphol medewerkers).

Om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk doel, heeft het kabinet een **strategie** bepaald. Deze strategie is gericht op het realiseren van de gewenste netwerkqualiteit (vanwege de waarde hiervan voor de Nederlandse economie en het vestigingsklimaat) gecombineerd met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Dit vergt van verschillende partijen een continue gezamenlijke inspanning. De verschillende factoren die bepalend zijn voor het realiseren van de geambieerde netwerkqualiteit (zoals marktontwikkelingen, benodigde capaciteit en selectiviteitsmaatregelen) zullen worden gemonitord, besproken en bijgestuurd in de uitvoering van het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol.

Verder is de strategie van het kabinet gericht op het scheppen van de juiste voorwaarden waaronder de luchtvaartpartijen – in samenspraak met hun stakeholders – de geformuleerde ambities kunnen bereiken. Dit voorwaardenscheppende beleid bestaat uit drie pijlers:

#### **1. Concurren: optimale concurrentievoorwaarden**

Ten behoeve van een optimale netwerkqualiteit zet het kabinet in op het bevorderen en optimaliseren van concurrentievoorwaarden en markttoegang. Ten aanzien van concurrentievoorwaarden zal het kabinet inzetten op een behoud van het level playing field met name binnen Europa. Daarnaast blijft Nederland mondiaal krachtig werken aan het verder ontwikkelen van een zo open mogelijke luchtvaartmarkt. Gegeven de huidige trends in de mondiale luchtvaart zoals een versnelde consolidatie zal het kabinet komen tot een aanscherping van het beleid. Dit met de herziening en upgrade van de Nota Vergunningenbeleid, het opstellen van een nieuwe Nota Vracht en Logistiek en de evaluatie van het onderdeel inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol in de Wet Luchtvaart.

Een optimale netwerkqualiteit is alleen in stand te houden als verbindingen concurrerend kunnen worden aangeboden. Daarvoor is het nodig dat de luchtvaartpartijen consumenten een product kunnen bieden tegen een concurrerend prijs/kwaliteitsniveau. En dat luchtvaartmaatschappijen graag op de Nederlandse luchthavens willen vliegen. De kwaliteit van het luchtvaartproduct is een primaire verantwoordelijkheid van de luchtvaartpartijen en komt tot uiting in de kwaliteit van de dienstverlening door de luchthaven, luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding. Ten aanzien van het borgen van de consumentenbelangen wordt een Geschillencommissie ingesteld. Het Rijk zal deze ondersteunen en ook bezien of er een Europese Geschillencommissie kan worden ingesteld.

Het kabinet ziet het belang van de concurrentiepositie van Schiphol en wil daarom samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat **het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelas-**

**ting op nul stelt** indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Een eerste stap is een reorganisatie van Schiphol, waarbij het personeelsbestand tussen de 10-25% zal worden gereduceerd. Verder zijn - in lijn met de wens van het kabinet om de luchthaventarieven terug te brengen - per 1 april 2009 de tarieven door Schiphol verlaagd (ten opzichte van 1 november 2008) met een percentage van gemiddeld 9%. Voor 1 juli zal Schiphol nog verdere maatregelen moeten treffen. Inmiddels heeft Schiphol een derde tranche van kostenreducerende maatregelen aan het kabinet toegezegd. Deze tranche zal zo snel mogelijk op zijn merites worden beoordeeld om op de kortst mogelijke termijn definitieve conclusies te trekken in het kader van het totale pakket aan kostenreducerende maatregelen. Daarnaast zet het kabinet zich in om samen met de sector specifieke maatregelen te onderzoeken die kostenbesparingen kunnen opleveren voor het domein security, nu en/of op termijn. Van Schiphol en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) verwacht het kabinet in de komende periode een serieuze inzet om de aeronautical costs verder te beperken. Alleen met inzet van alle partijen wordt de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart weer echt verbeterd. Het behoud van het netwerk op Schiphol vraagt wel om een continue kostenbewustzijn, efficiencyverbeteringen en kostenratio-nalisatie. Dit geldt niet alleen voor de netwerkexploitant zelf, maar voor de hele keten, inclusief de luchthavenexploitant en de luchtverkeersleiding.

Het kabinet vindt dat met dit pakket aan maatregelen op het gebied van kwaliteit en kosten de Nederlandse luchtvaartsector in staat is de internationale concurrentie aan te blijven gaan. Ook kan het internationaal netwerk van verbindingen, dat cruciaal is voor de Nederlandse economie, behouden blijven of zelfs versterkt worden.

#### **2. Accommoderen: ruimte voor de luchtvaart**

Voor een optimale internationale bereikbaarheid is een robuust netwerk nodig: een netwerk dat bestaat uit directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd, frequent bediend lijnennet. Daarvoor moeten bestaande verbindingen goed worden onderhouden. Ook moeten nieuwe verbindingen worden gerealiseerd als deze bijdragen aan de versterking van de Nederlandse economie. Om de netwerkqualiteit verder te ontwikkelen, wil het kabinet selectieve ontwikkeling van de luchtvaart mogelijk maken. Selectief betekent dat de vraag (naar luchtvaartverbindingen) en het aanbod (aan luchthavencapaciteit) goed op elkaar worden afgestemd en dat op alle luchthavens duurzame luchtvaart wordt gestimuleerd.

Bij het afstemmen van vraag en aanbod geldt dat het luchtverkeer op iedere luchthaven past bij de gewenste (ruimtelijk) economische ontwikkeling van de regio (specialiseren van luchthavens). Dit laatste wordt bereikt door een concentratie op Schiphol van het mainportgebon-

den verkeer, in combinatie met een gerichte ontwikkeling van de luchthavens van nationale betekenis:

Het belangrijkste uitgangspunt voor de ontwikkeling tot en met 2020 is de kabinetsreactie op het Aldersadvies voor de ontwikkeling van Schiphol op middellange termijn. Het kabinet gaat de volgende afspraken effectueren:

- Maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020, waarvan maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur).
- Creëren van de mogelijkheid om 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad) te accommoderen. De daadwerkelijke invulling zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om zich te verplaatsen.
- Accommoderen van 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad).
- Invoering – na eerst twee jaar te experimenteren – van een nieuw normen- en handhavingstelsel (gebaseerd op geluidspreferentieel vliegen).
- Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten. Rijk, Schiphol en provincie Noord-Holland investeren elk € 10 miljoen in omgevingskwaliteit van enkele zwaar geluidsbelaste gebieden rond Schiphol.
- Invoering na 2020 van het 50/50-beginsel voor het nieuwe handhavingstelsel.

In verband met de opgave om in 2020 70.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen op Eindhoven en Lelystad, heeft het kabinet de heer Alders gevraagd om voor deze twee luchthavens met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten (militair en civiel) en andere belanghebbenden uit de regio voor de zomer van 2009 een advies uit te brengen aan het kabinet. De heer Alders is verzocht om in te gaan op de regionaal ruimtelijk-economische visie in relatie tot de ontwikkeling van de luchthavens, de wijze waarop samen met de regio's invulling gegeven kan worden aan het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag en over de steun voor dit voorstel in de regio. Van de opgave van 70.000 vliegtuigbewegingen is 35.000 voorzien tot en met 2015 en nog eens circa 35.000 tot en met 2020<sup>3</sup>. Het kabinet gaat tot en met 2020 ook uit – als richtgetal – van een gelijkwaardige verdeling van het verkeer over Eindhoven en Lelystad (dus 35.000 – 35.000 vliegtuigbewegingen), waarbij wordt uitgegaan van een gefaseerde aanpak, die past bij de

<sup>3</sup> De aantallen zijn afhankelijk van de marktontwikkeling en de inzet van maatregelen (conform het covenant Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol) om een selectieve ontwikkeling van Schiphol te stimuleren.

marktontwikkeling. Tijdens de eerste bijeenkomst van de Alderstafels voor Eindhoven en Lelystad hebben de regio's aangegeven bereid te zijn om de vragen, die het kabinet aan de heer Alders heeft gesteld, met open vizier tegemoet te treden en van een antwoord te voorzien.

Naar aanleiding van de motie van Cramer en Tang<sup>4</sup> om snel een geactualiseerde groeiprognoze voor Schiphol te maken en deze mee te geven met de regionale Alderstafels over het accommoderen van vluchten, heeft het kabinet SEO de opdracht gegeven om een dergelijke prognose te maken<sup>5</sup>. De analyse van SEO laat zien dat bij verschillende netwerkscenario's de aantallen vliegbewegingen in 2020 in de orde van grootte tussen 570.000 en 675.000 liggen. Daarbij is uitgegaan van een krachtig economisch herstel na afloop van de huidige crisis. Het SEO-onderzoek geeft aan dat de kans dat er in 2020 580.000 vliegtuigbewegingen gerealiseerd worden groter is geworden door het op nul stellen van de vliegbelasting. Zoals in de kabinetsreactie op het Aldersadvies is afgesproken zal conform het Aldersadvies een vierjaarlijkse evaluatie van de gemaakte afspraken plaatsvinden, te beginnen in 2012. Hierbij worden ook economische en technologische ontwikkelingen betrokken.

Selectieve ontwikkeling betekent ook dat op alle Nederlandse luchthavens duurzame luchtvaart wordt gestimuleerd. Luchthavens hebben de instrumenten om de ruimte te bieden aan duurzame luchtvaart en de minder duurzame luchtvaart te ontmoedigen en eventueel te weren. Op Schiphol wordt door middel van tariefdifferentiatie lawaaig vliegverkeer reeds ontmoedigd. Het kabinet is er voorstander van deze lijn ook voor andere luchthavens te hanteren.

Het mogelijk maken van deze selectieve ontwikkeling is een publiek belang. Daarvoor moet op de grond en in de lucht ruimte zijn voor de luchtvaart. Dat vraagt om capaciteit op de luchthavens van nationale betekenis. Ook de continuïteit van de luchthaven Schiphol is een publiek belang. Met name Schiphol is immers nodig om ook in de toekomst te blijven voorzien in de maatschappelijke behoefte aan internationale bereikbaarheid ten behoeve van de nationale economische activiteiten.

De luchthavenontwikkeling wordt in samenhang gezien met gebiedsontwikkeling en vice versa. In hoofdlijnen is dat door het kabinet vastgelegd in de Structuurvisie Randstad 2040 voor wat betreft Schiphol en Lelystad en gekoppeld aan de ruimtelijke strategie voor de Randstad. Niet alleen de steden nemen daarin een prominente plek in, maar ook de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. Voor Eindhoven gaat het onder meer om een koppeling met de ambities voor de Brainport. Daarnaast zet het kabinet in op de verbinding van lucht- en landzijdige ontwikkeling van

<sup>4</sup> Tweede Kamer 2008 – 2009, 29 665, nr. 123.

<sup>5</sup> SEO, Het realiteitsgehalte van 580 duizend vliegtuigbewegingen op Schiphol in 2020, april 2009.

luchthavens met de luchthavens daarin als spil (in lijn met het advies van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (Commissie ROL)).

Voor een optimale internationale bereikbaarheid is ook de luchtzijdige bereikbaarheid cruciaal. Hierbij gaat het om het adequaat en veilig accommoderen van civiel en militair luchtverkeer. In het directe gebied rond de luchthavens zal via optimalisaties en experimenten verder ingezet worden op het realiseren van een hoge piekcapaciteit voor het transferproduct op Schiphol en het beperken van de hinder voor omwonenden. Verder van de luchthavens betreft de opgave voor het luchtruim het optimaler gebruik van het luchtruim, zodanig dat capaciteit wordt verhoogd, emissies substantieel worden verlaagd, hinder aan de grond wordt beperkt en veiligheid voldoende is geborgd en de luchtverkeersdienstverlening plaatsvindt op een kostenefficiënte manier. Dit speelt op zowel nationale als Europese schaal. Nationaal zal het Rijk zich sterk maken voor het flexibel (civiel/militair) gebruik van het Nederlandse luchtruim. Europees is het kabinet groot voorstander van de doelen die worden gediend met de Single European Sky (SES). Nederland zal zich dan ook sterk inzetten voor de totstandkoming van de SES, waar het Functional Airspace Block Europe Central (FABEC) een essentieel onderdeel van is. FABEC betreft samenwerking tussen de luchtverkeersleidingorganisaties, die moet leiden tot een stroomlijning van allerlei procedures, kortere routes, minder uitstoot van CO<sub>2</sub> en kostenefficiëntie. FABEC dient uiterlijk in 2012 gerealiseerd te zijn.

### 3. Excelleren: duurzame kwaliteit en veiligheid

Het kabinet is trots dat de Nederlandse luchtvaartpartijen mondiaal hoog scoren op de duurzaamheidslijsten. Het kabinet vindt dat Nederland deze positie – ook met de toenemende Europese en mondiale prestatiedruk op duurzaamheidsgebied – moet vasthouden. Het kabinet wil zo dat de (huidige) voortrekkersrol van de Nederlandse luchtvaartpartijen op gebied van duurzaamheid niet alleen zal resulteren in een sterkere concurrentiepositie voor de Nederlandse Luchtvaart, maar ook dat het ook als sterk exportproduct dienst kan doen.

Excelleren door zuiniger, schoner, stiller en veiliger te vliegen maakt het luchtvaartproduct aantrekkelijk en zorgt ervoor dat de hinder van luchtvaart en de risico's voor gebruikers en omwonenden zo veel mogelijk worden beperkt. Daarbij gaat het om risico's op het gebied van geluid, milieu, gezondheid en (externe)veiligheid. Zowel gebruikers als omwonenden hebben baat bij een duurzame luchtvaart. Het kabinet streeft naar een evenwicht tussen macro-economische en andere maatschappelijke belangen zoals milieu en veiligheid. Het toepassen van duurzame kwaliteit is voor de luchtvaart de beste manier om zich te ontwikkelen in balans met de omgeving.

Het kabinet wil stimuleren dat de ambities op het gebied van zuiniger, schoner en veiliger vliegen worden bereikt door de luchtvaartpartijen. Het kabinet maakt zich dan ook sterk voor krachtige en kansrijke uitkomsten van de kennis- en innovatieagenda Luchtvaart die voor de zomer van 2009 is voorzien. De bijdrage van General Aviation aan innovatie in de luchtvaart maakt daar onderdeel van uit. Daarnaast zal het Rijk ook de verschillende publieke belangen moeten borgen die gericht zijn op een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Het ongeluk met de Boeing van Turkish Airlines in 2009 geeft het belang aan van een hoog niveau van veiligheid in de luchtvaart en van beleid ten aanzien van ruimtelijke beperkingen.

### Besturing: coöpereren

Het doel dat het kabinet wil bereiken is een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Het bereiken van dit doel is iets dat het Rijk niet alleen kan bewerkstelligen. Op vele beleidsterreinen geldt dat het Rijk weliswaar de eindverantwoordelijkheid heeft, maar de directe (uitvoerings)verantwoordelijkheid (wettelijk) heeft overgedragen aan verschillende partijen. Daarnaast speelt dat in toenemende mate sprake is van Europese en internationale regelgeving en samenwerking. Om als kabinet de gestelde ambities en doelstellingen te kunnen bereiken is het grotendeels afhankelijk van de (gezamenlijke) prestaties van de luchtvaartpartijen.

Om deze afhankelijkheid zo effectief mogelijk om te zetten in resultaten wil het kabinet vooral de gezamenlijke doelrealisatie door de luchtvaartpartijen (in samenspraak met de meest relevante stakeholders) stimuleren. Het besturingsmodel wordt daarom zodanig ingericht dat de maatschappelijke doelstelling voor de luchtvaart door alle partijen gezamenlijk optimaal wordt ondersteund. Dit doet het kabinet in beginsel niet door zware ingrepen in organisatiestructuren of in wettelijke regimes. Het kabinet zet in op effectieve (internationale en nationale) samenwerkingsstructuren (netwerkarrangementen zoals door de Raad voor Ruimtelijk-, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) aanbevolen<sup>6</sup>) die veelal concreet en doelgericht moeten kunnen functioneren en waarbij alle partijen in de luchtvaartketen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bijdragen aan het realiseren van het maatschappelijke doel. Per slot van rekening zijn het de luchtvaartpartijen die uiteindelijk de netwerkqualiteit in samenhang met concurrerende en duurzame luchtvaart realiseren.

Hierbij geldt voor de rol van de overheid dat in het vernieuwde besturingsmodel het Rijk zich meer dan voorheen opstelt als samenwerkingspartner. Enerzijds

<sup>6</sup> RMNO-serie Adviezen - Advies nr A.14 (2009) 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie'.



omdat – zoals gezegd – het Rijk zelf niet kan zorgen voor de benodigde resultaten, maar hooguit kan zorgen dat partijen (in gezamenlijkheid en met hun stakeholders) die resultaten nastreven. Anderzijds zijn de andere partijen afhankelijk van het Rijk, omdat die als enige in staat is om in bepaalde (veelal formele) aspecten zoals regelgeving te voorzien. Hier ligt een erkenning dat het Rijk ook een partij is in de realisatie van de gestelde ambities.

Om de gezamenlijke doelrealisatie te stimuleren worden door het kabinet de volgende acties in gang gezet: (1) doorgaan met het gebruik van doelgerichte structuren, zoals de Alderstafels, (2) starten van een brede beleidsanalyse om te bezien of en hoe prestatiebesturing kan worden geïntroduceerd voor luchtvaartpartijen en (3) inbouwen van effectieve(re) prikkels in de bestaande regelgeving.

### Internationale oriëntatie

Het kabinet zet in op een krachtig, consistent Europees beleid dat gericht is op een level playing field en waarin de Nederlands belangen goed worden gediend. Ook ondersteunt het Rijk bestaande en nieuwe **internationale samenwerking door luchtvaartpartijen**. Zo is het kabinet, in navolging van de fusie Air France/KLM, voorstander van de bereikte vergaande samenwerking tussen Schiphol en Aéroports de Paris. Op die manier kunnen veel passagiers beter gefaciliteerd worden, doordat onder meer een beter product kan worden geboden voor Air France/KLM, die het grootste deel van het verbindingennetwerk op Schiphol bepaalt. Ook kan Schiphol met deze samenwerking beter inspelen (ten opzichte van zijn concurrenten) op de opkomende markten in met name het Midden-Oosten en het Oosten. Ook tussen de **Europese luchtverkeersleidingorganisaties** is verdere internationale **samenwerking** van het grootste belang (in het kader van FABEC). Om tot de meest effectieve samenwerkingsvorm tussen de luchtverkeersleidingorganisaties te komen, moeten de verantwoordelijke lidstaten gezamenlijk de juiste (organisatorische, juridische en inhoudelijke) voorwaarden stellen.

### Ten slotte: afbakening in de Luchtvaartnota

De Luchtvaartnota is primair gericht op de verdere ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Daar waar relevant zijn ook de ontwikkelingen van de militaire luchtvaart beschreven. De Luchtvaartnota maakt onderscheid tussen de **periode tot en met 2020** en de periode daarna (2040). Voor de periode tot en met 2020 maakt het kabinet concrete richtinggevende keuzes, in lijn met het Aldersadvies<sup>7</sup>.

Binnen de periode tot en met 2020 besteedt het kabinet specifiek aandacht aan de effecten van de economische crisis op de luchtvaart. Acties en afspraken in dit kader zullen zich richten op de **periode tot 2012**.

Voor de **periode na 2020** is de nota meer agendazettend en minder besluitvormend. De toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart is een opgave voor alle partijen gezamenlijk.

In de uitvoeringsagenda geeft het kabinet een overzicht van acties en afspraken, die worden ingezet om de doelstellingen in de nota te realiseren. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de termijn, waarop (het effect van) uitvoering van acties en afspraken betrekking heeft.

<sup>7</sup> Aldersadvies, Tweede Kamer 2008-2009, 29665, nr. 108.



# INHOUD

<b>Samenvatting Luchtvaartnota</b>	<b>3</b>		
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>		
1.1 Aanleiding voor de nota	13		
1.2 Doel, inhoud en totstandkoming van de nota	14		
1.3 Beleidskaders	15		
1.4 Samenhang van deze nota met lopende beleidstrajecten	16		
1.5 Leeswijzer	18		
<b>2 Context van de Nederlandse luchtvaart</b>	<b>20</b>		
2.1 De ambities van het kabinet	21		
2.2 Belang van luchtvaart voor de Nederlandse economie	23		
2.3 Kenmerken van de Nederlandse luchtvaart	25		
2.4 Schets van de belangrijkste internationale ontwikkelingen die de luchtvaart beïnvloeden	28		
<b>3 Doel, ambities en strategische keuzes</b>	<b>32</b>		
3.1 Het doel van het luchtvaartbeleid	33		
3.2 De ambities van het luchtvaartbeleid	34		
3.3 Verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit, in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart	34		
3.4 Een duurzame luchtvaart	37		
3.5 Voorwaardenscheppend beleid om het beoogde doel te bereiken	39		
<b>4 Concurreren</b>	<b>42</b>		
4.1 Inleiding	43		
4.2 Bevorderen en optimaliseren concurrentie voorwaarden en markttoegang	44		
4.3 Sturen op kwaliteit	45		
4.4 Sturen op kosten	47		
<b>5 Accommoderen</b>	<b>52</b>		
5.1 Ruimte voor ontwikkeling op en rond luchthavens	53		
5.2 Luchthavens in perspectief van gebiedsontwikkeling	54		
5.3 Luchthavens in perspectief van het netwerk	55		
5.4 Gerichte ontwikkeling van luchthavens	61		
5.5 Goede landzijdige bereikbaarheid	73		
5.6 Goede luchtzijdige bereikbaarheid	75		
5.7 Gerichte accommodatie General Aviation	82		
<b>6 Excelleren</b>	<b>88</b>		
6.1 Inleiding	89		
6.2 Nationale en internationale effecten: klimaat en CO <sub>2</sub> -uitstoot	91		
6.3 Regionale effecten: geluidsbelasting, kwaliteit leefomgeving, natuur en ruimtelijke ordening	93		
6.4 Lokale effecten: luchtkwaliteit en grondgeluid	101		
6.5 Borgen hoog niveau veiligheid	101		
6.6 Inzetten op kennis en innovatie	104		
<b>7 Coöpereren</b>	<b>106</b>		
7.1 Inleiding	107		
7.2 Uitgangspunten besturingsmodel	107		
7.3 Internationale samenwerking en regelgeving	109		
7.4 Nationale samenwerking en regelgeving	112		
7.5 Regionaal/lokaal	115		
7.6 Besturing per luchtvaartpartij	115		
		<b>Bijlagen</b>	<b>122</b>
		Bijlage A	123
		Bijlage B	131
		Bijlage C	133
		Bijlage D	139
		Bijlage E	141
		Verantwoording	142

# 1 Inleiding

In de Luchtvaartnota zet het kabinet zijn visie uiteen op de Nederlandse luchtvaart voor de komende twintig jaar. In dit hoofdstuk volgt eerst de aanleiding voor deze nota. Vervolgens wordt het doel, de inhoud en de totstandkoming ervan besproken. De beleidskaders voor deze nota zijn opgenomen in paragraaf 3 en in paragraaf 4 de samenhang met de lopende beleidstrajecten. De inleiding sluit af met een leeswijzer voor de nota.





In de Luchtvaartnota zet het kabinet zijn visie uiteen op de Nederlandse luchtvaart voor de komende twintig jaar. In dit hoofdstuk volgt eerst de aanleiding voor deze nota. Vervolgens wordt het doel, de inhoud en de totstandkoming ervan besproken. De beleidskaders voor deze nota zijn opgenomen in paragraaf 3 en in paragraaf 4 de samenhang met de lopende beleidstrajecten. De inleiding sluit af met een leeswijzer voor de nota.

## 1.1 Aanleiding voor de nota

In 2007 bracht het kabinet de kamerbrief Beleidsagenda Schiphol<sup>8</sup> uit. Hierin zegde het kabinet toe een strategische beleidsvisie te formuleren op de luchtvaart in Nederland. Deze visie was al in grote lijnen geschetst in het Coalitieakkoord. De uitwerking hiervan is opgenomen in de Luchtvaartnota.

De Luchtvaartnota heeft dus een duidelijke formele aanleiding. Deze aanleiding staat natuurlijk niet op zichzelf. De huidige Nederlandse luchtvaart is volop in beweging (liberalisering, consolidatie, schaalvergroting in een krimpende economie) en het belang ervan voor de economie is groot. Op dit moment heroriënteren luchtvaartpartijen zich op hun rol en strategie. Juist nu is het belangrijk dat het kabinet op basis van een samenhangende visie richtinggevende keuzes voor de toekomst van de luchtvaart maakt, op alle relevante aspecten (economie, veiligheid, milieu). De visie en de gemaakte keuzes zijn opgenomen in deze Luchtvaartnota, die daarmee tevens input is voor de heroriëntatie door andere partijen.

Eerder stelde het kabinet – in aanvulling op de Nota Ruimte – in de Structuurvisie Randstad 2040 het integrale ruimtelijke kader op hoofdlijnen vast, ook voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. De Luchtvaartnota en de Structuurvisie Randstad 2040 geven hiermee samen op hoofdlijnen richting aan de verdere ontwikkeling van Schiphol in de komende decennia<sup>9</sup>.

Deze paragraaf beschrijft de maatschappelijke aanleiding voor de Luchtvaartnota: het belang van de luchtvaart voor Nederland, de rol van het Rijk daarin en de huidige ontwikkelingen die vragen om een antwoord.

### Het belang van de luchtvaart voor Nederland

In het Beleidsprogramma 2007-2011 zet het kabinet in op een ondernemende, concurrerende en innovatieve economie en een duurzame leefomgeving<sup>10</sup>. De kracht van deze economie

wordt bepaald door een groot aantal factoren: de gunstige geografische ligging van ons land, de aanwezigheid van twee grote mainports, de brede infrastructuur voor alle modaliteiten (weg, spoor, water en lucht), het vestigings- en kennisklimaat en de sterke positie en expertise op het gebied van transport en logistiek<sup>11</sup>. Daarnaast is ook de uitstekende internationale bereikbaarheid door de lucht een cruciale factor: deze stimuleert de landelijke en regionale economie en motiveert internationale bedrijven om zich hier te vestigen<sup>12</sup>. De mainport Schiphol met zijn hoogwaardige netwerk van verbindingen en de Nederlandse luchtvaart zijn daarom van groot belang voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland<sup>13</sup>.

### De rol van de overheid

In mondiaal perspectief is Nederland al jarenlang een bijzonder sterke luchtvaartnatie. De betrokken partijen, waaronder Schiphol, KLM, de andere in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen en de LVNL, zijn erin geslaagd een bijzonder goed netwerk van luchtverbindingen te ontwikkelen, zowel voor passagiers als voor vrachtstromen. Dit netwerk van luchtverbindingen speelt een grote rol in de internationale bereikbaarheid van Nederland in het algemeen en van de Randstad in het bijzonder.

De Nederlandse overheid heeft deze ontwikkeling altijd van groot belang gevonden en om die reden gefaciliteerd. Dat heeft zij bijvoorbeeld gedaan door met andere landen bilaterale afspraken te maken over landingsrechten. Tegelijkertijd heeft de overheid ook een kaderstellende functie. Met de luchtvaart zijn immers ook publieke belangen gemoeid. Het is aan de overheid om alle belangen af te wegen, van economische belangen tot milieu, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en veiligheid<sup>14</sup>.

### De visie van het kabinet

In de laatste 25 jaar heeft het kabinet twee keer een visie op de Nederlandse luchtvaart neergelegd: in 1988 en in 1998. In

<sup>8</sup> Kamerbrief Beleidsagenda Schiphol, 25 mei 2007, kamernummer 29665, nr. 47.

<sup>9</sup> Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 089, nr. 27.

<sup>10</sup> Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007-2011, Samen werken samen leven.

<sup>11</sup> OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, april 2007, ISBN 9789264007932.

<sup>12</sup> Uit een enquête van de Kamer van Koophandel Amsterdam blijkt dat CEO's van grote internationaal opererende ondernemingen de internationale bereikbaarheid door Schiphol als tweede vestigingsfactor noemen. Dit geldt ook voor andere Europese regio's (The social and economic impact of airports in Europe, York Aviation, 2004).

<sup>13</sup> Mainport Schiphol, Beleidsinformatie, Achtergronddocument, december 2005, ISBN 90 369 191 34, p. 10: 'Mobiliteit in het algemeen en de mainport Schiphol als knooppunt in het bijzonder spelen een faciliterende rol in de versterking van de economie binnen randvoorwaarden'.

<sup>14</sup> Mainport Schiphol, Beleidsinformatie, Achtergronddocument, december 2005, ISBN 90 369 191 34, p. 154: 'De mainport Schiphol zou het huidige niveau en de huidige omvang niet hebben bereikt zonder actieve participatie van de overheid in de bereikbaarheid van Schiphol met hoogwaardige weg- en OV-infrastructuren en zonder de overheidsbijdragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaartsector.'

1988 kreeg deze visie vorm in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen<sup>15</sup>. Hierin koos het kabinet voor een luchtvervoerssysteem dat tegemoet zou komen aan de vraag van de luchtvervoersdiensten. Tegelijkertijd had het kabinet een “ordelijke, veilige en doelmatige afwikkeling” van het luchtverkeer voor ogen.

In 1998 presenteerde het kabinet de nota Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart. Voor de middellange termijn richtte het kabinet zich hierin op de meetbaarheid en handhaafbaarheid van de normen en op de optimale benutting van het vijfbanenstelsel op de luchthaven Schiphol. Voor de lange termijn legde het kabinet de nadruk op een balans tussen ruimte, economie en milieu. Daarbij was een doelstelling om de luchthaven Schiphol in samenhang met het achterland te ontwikkelen.

Na tien jaar is het hoog tijd om deze visie te herijken. De luchtvaartsector is op het moment, zowel wereldwijd als in Nederland, immers volop in beweging. Mede hierdoor is, zowel binnen de sector zelf als in de omgeving, de behoefte ontstaan aan een nieuwe visie van het kabinet op de Nederlandse luchtvaart. De herijking is temeer nodig vanwege een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de luchtvaart en luchthavens in Nederland (zoals liberalisering). Deze worden in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt.

## 1.2 Doel, inhoud en totstandkoming van de nota

Deze nota heeft tot doel de visie van het kabinet te beschrijven op de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart. Deze paragraaf gaat in op dit doel, de globale inhoud en de totstandkoming van de nota.

### Visie als basis voor beleid

De visie, die in deze nota centraal staat, is een integrale visie voor de korte, middellange en langere termijn. Daarbij houdt het kabinet rekening met de ontwikkelingen in de internationale luchtvaart en met de maatschappelijke en macro-economische context. Deze visie:

- schetst een kader voor de lopende beleidstrajecten en laat de samenhang hierin zien;
- dient als basis voor specifieke beleidsvoorstellen op onderwerpen, zoals de inzet van het kabinet om enkele luchthavenexploitanten een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk te laten instellen, selectiviteit en duurzaamheid.

### Ambities voor verschillende termijnen

De visie krijgt vorm in een aantal concrete ambities die in deze nota worden beschreven. Deze ambities richten zich op verschillende termijnen:

- korte termijn: tot 2012;
- middellange termijn: tot en met 2020;
- lange termijn: tot en met 2040.

De eerste termijn wordt mede bepaald door de actualiteit: de huidige economische crisis. De luchtvaartpartijen ondervinden hier ernstige effecten van. De aantallen passagiers en de hoeveelheid vracht lopen sterk terug. Dit baart het kabinet zorgen. Daarom richt de eerste ambitie zich op de wijze waarop het kabinet de economische crisis te lijf wil gaan. Dit doet het kabinet vanuit een lange termijnperspectief. Op die manier moeten korte termijn acties leiden tot een relatief versterkte positie van de Nederlandse luchtvaart op de middellange en lange termijn.

De status van de ambities verschilt per periode. Voor de periode tot 2012 en voor de periode tot en met 2020 maakt het kabinet concrete richtinggevende keuzes. Deels zijn deze al vóór de verschijning van deze nota gemaakt (zoals de kabinetsreactie op het Aldersadvies en de aankondiging in het aanvullend Beleidsakkoord Werken aan toekomst dat de vliegbelasting op nul wordt gesteld per 1 juli 2009). Voor de periode daarna zijn de ambities meer agendazettend.

### Nadruk op civiele luchtvaart

De Luchtvaartnota is primair gericht op de verdere ontwikkeling van de civiele luchtvaart. Naast civiele luchtvaart kent Nederland echter ook militaire luchtvaart. Deze heeft een aanzienlijke omvang. Voor de militaire luchtvaart geldt, dat de effectiviteit en efficiency minimaal moeten worden gewaarborgd en waar mogelijk vergroot. Het Ministerie van Defensie heeft daarbij de unieke positie van zowel regelgever als gebruiker en beheerder. Daarom zijn in deze Luchtvaartnota, waar relevant, ook de ontwikkelingen in de militaire luchtvaart beschreven.

### Alleen gericht op Nederland

De Luchtvaartnota richt zich alleen op Nederland en nadrukkelijk niet op het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Het kabinet realiseert zich dat de veranderingen in de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk ook gevolgen hebben voor het luchtvaartbeleid. Deze zullen echter niet in deze Luchtvaartnota worden behandeld, maar op een ander moment.

### Geen aandacht voor industriële ontwikkeling

De Luchtvaartnota gaat niet in op het overheidsbeleid voor de industriële ontwikkeling en de onderhoudskant van het luchtvaartcluster. Hier is de minister van Economische

<sup>15</sup> Kabinet van de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 94 954, 6 september 1988.

Zaken (EZ) op ingegaan in de Luchtvaartbrief<sup>6</sup>. Medio 2010 verschijnt een nieuwe Luchtvaartbrief.

### Afstemming met belanghebbenden

Deze nota is tot stand gekomen in nauwe afstemming met vele belanghebbenden in de luchtvaartsector en de omgeving hiervan<sup>17</sup>. De toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart is een opgave voor alle partijen gezamenlijk. Naar de mening van het kabinet hebben alle belanghebbenden hierin hun eigen specifieke en cruciale rol, maar delen ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Deze gezamenlijkheid komt terug in de nota.

## 1.3 Beleidskaders

Het vertrekpunt voor de Luchtvaartnota zijn de beleidskaders die op mondiaal, Europees en nationaal niveau zijn geformuleerd. Deze paragraaf beschrijft om welke beleidskaders het gaat.

### 1.3.1 Mondiaal beleidskader

Op mondiaal niveau worden de beleidskaders vooral bepaald door de International Civil Aviation Organization (ICAO). ICAO heeft tot doel om het luchtverkeer te verbeteren door de ontwikkeling van standaarden voor de internationale luchtvaart. Het gaat hier vooral om veiligheid, security, milieu, efficiency, continuïteit van luchtoperaties en wetgeving. Hiervoor formuleert ICAO zowel bindende internationale standaarden ('standards') als aanbevelingen ('recommended practices'). Deze worden doorvertaald in nationale wet- en regelgeving.

### 1.3.2 Europees beleidskader

Op het niveau van de (Europese Unie) EU geldt, dat de herstructurering en integratie van de interne markt al ver zijn gevorderd. Er heeft zich inmiddels een interne EU-luchtvaartmarkt gevormd en daarnaast schrijft de harmonisatie op alle luchtvaartgebieden in de EU voort. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor nationaal beleid op deze gebieden beperkter geworden en moet Nederland zijn belangen in EU-kader regelen. Tegelijkertijd bieden Europese ontwikkelingen ook kansen voor Nederland.

De Luchtvaartnota sluit aan bij de meest recente Europese beleidsontwikkelingen op de volgende terreinen:

- het externe optreden van de EU op het gebied van markttoegang en het streven om op internationaal niveau te komen tot open concurrentie (EU-US Open Skies en de zogenaamde horizontale en verticale mandaten);

- het voltooien van het gemeenschappelijke luchtruim om de efficiëntie van de Europese luchtvaart te verbeteren (Single European Sky (SES));
- de ontwikkeling van een gezamenlijk Air Traffic Management-systeem (Single European Sky ATM Research (SESAR));
- het uitbreiden van de luchthavencapaciteit en het opstellen van duidelijkere regels voor luchthavengelden;
- het voeren van een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van de milieuaspecten van het luchtvervoer (de luchtvaartsector wordt bijvoorbeeld vanaf 2012 opgenomen in het Europese systeem van emissiehandel, Emission Trading Scheme (ETS));
- het harmoniseren van de regelgeving op het gebied van veiligheid (alle technische veiligheidsregels onder de EU-competentie, met uitzondering van het externe veiligheidsbeleid);
- het voeren van een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van consumentenbelangen;
- de 'Agenda voor een duurzame toekomst van de algemene en zakenluchtvaart' van de Europese Commissie (EC).

### 1.3.3 Nationaal beleidskader

Het nationale beleidskader wordt gevormd door het Coalitieakkoord en enkele relevante andere beleidsnota's. Deze worden hieronder uitgewerkt.

### Coalitieakkoord en aanvullend beleidsakkoord

Het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma Samen Werken, Samen Leven vormen het belangrijkste kader voor de Luchtvaartnota. Het kabinet geeft hierin aan te streven naar een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie. Hiervoor is bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde. Daarnaast streeft het kabinet naar een verlaging van de ecologische en sociale druk op de samenleving, waarbij vooral de uitstoot van CO<sub>2</sub> de aandacht verdient. In het Coalitieakkoord staan verschillende klimaat- en energieambities voor 2020.

Specifiek over luchtvaart is in het Coalitieakkoord het volgende opgenomen:

- Schiphol kan binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen doorgroeien, waarbij woningen op grotere afstand van Schiphol beter beschermd worden tegen geluidshinder.
- Op korte termijn worden de mogelijkheden bezien van de ontwikkeling van Lelystad, met inachtneming van de andere regionale vliegvelden.
- De aandelen Schiphol zullen niet op de beurs worden gebracht.

In het aanvullend beleidsakkoord Werken aan de toekomst (2009) heeft het kabinet maatregelen benoemd om de gevolgen van de economische crisis voor huishoudens en bedrijven te dempen. Het kabinet geeft over de ambitie voor de toekomst aan, dat nu de kansen moeten worden benut voor

<sup>16</sup> Kamerstuk 2005-2006, 25820 nr.13.

<sup>17</sup> Zie bijlage D voor de volledige lijst met geconsulteerde partijen.

een duurzame en innovatieve economie. Een van de maatregelen voor het bedrijfsleven is het in aanloop naar definitieve afschaffing op nul stellen van de vliegbelasting.

### Andere beleidsnota's

Naast het Coalitieakkoord vormen de volgende beleidsnota's het nationale kader voor de Luchtvaartnota:

- *Nota Ruimte*<sup>18</sup>, *Pieken in de Delta*<sup>19</sup>, *Nota Mobiliteit*<sup>20</sup>, *Structuurvisie Randstad 2040*<sup>21</sup>  
Deze nota's richten zich op de ontwikkeling van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Hoofdstuk 2 gaat hier verder op in.
- *Programma Randstad Urgent*<sup>22</sup>  
Om een aantal knelpunten op korte termijn weg te nemen werkt het kabinet in het verlengde van het Coalitieakkoord in dit programma aan concrete projecten in de Randstad. Voor een sterke Randstad en een sterk Nederland. De Structuurvisie Randstad 2040 fungeert voor dit programma als ruimtelijk lange termijnkader.
- *Werkprogramma Schoon en Zuinig*<sup>23</sup>  
In het Werkprogramma Schoon en Zuinig geeft het kabinet aan hoe het de ambities uit het Coalitieakkoord op het gebied van klimaat en energie wil realiseren. De emissies van de luchthavens zelf vormen onderdeel van deze nationale doelen. Deze emissies moeten worden teruggedrongen. Voor de emissies van het vliegverkeer geldt een Europese doelstelling die wordt opgelegd als plafond binnen het Europese ETS.
- *Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT-2)*<sup>24</sup>  
Het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen bevat de hoofdlijnen van het rijksbeleid voor militaire luchtvaartterreinen en voor militaire laagvliegroutes en –gebieden. Sleutelwoorden voor het ruimtegebruik door Defensie zijn:
  - verwezenlijking van de infrastructuur voor het huisvesten, opleiden en oefenen van de krijgsmacht;
  - doelmatige benutting van het ruimtebeslag;
  - versterking van de ruimtelijke kwaliteit;
  - verweving van functies waar mogelijk en scheiding van functies waar nodig.

<sup>18</sup> Tweede Kamer, 29435 nr 154, 2004.

<sup>19</sup> Brief aan Tweede Kamer, Pieken in de Delta, EZ/O&I/REB/CGB 5056700.637, september 2005.

<sup>20</sup> Kamerstukken 29644, september 2004.

<sup>21</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 089, nr. 21.

<sup>22</sup> Urgentieprogramma Randstad, juni 2007.

<sup>23</sup> Nieuwe energie voor het klimaat, Werkprogramma Schoon en Zuinig, VROM, september 2007.

<sup>24</sup> Tweede Structuurschema Militaire Terreinen, 2004.

### Nadere invulling van beleid

Met deze Luchtvaartnota bouwt het kabinet grotendeels voort op de eerder geformuleerde ruimtelijk-economische ambities en geeft het daar nadere invulling aan. Ook legt het kabinet andere accenten ten opzichte van eerder beleid. Duidelijk is dat de luchthavens en de luchtvaart een rol hebben bij het realiseren van deze ambities. Hoofdstuk 7 gaat nader in op de rol die het kabinet voor zichzelf en voor de sectorpartijen ziet.

Luchtvaartbeleid moet voldoende adaptief en flexibel zijn. Trendbreuken en onverwachte ontwikkelingen kunnen zich altijd voordoen, waardoor mogelijk ongewenste uitkomsten voor de Nederlandse luchtvaart en daarmee de Nederlandse economie ontstaan. Om hierop tijdig te kunnen anticiperen zal enerzijds ruimte gegeven moeten worden aan de luchtvaartpartijen om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Anderzijds zal het kabinet steeds alert zijn op nieuwe ontwikkelingen en bereid zijn om het beleid bij te stellen als dit nodig is.

Tot slot moet het luchtvaartbeleid aansluiten bij het streven van het kabinet naar de vermindering van administratieve lasten. Hierbij valt te denken aan horizontaal toezicht en het bundelen van inspectietaken.

## 1.4 Samenhang van de Luchtvaartnota met lopende beleidstrajecten

Hoewel de laatste integrale visie van het kabinet op de luchtvaart dateert van 1998<sup>25</sup>, hebben de luchtvaartpartijen en het Rijk de laatste jaren uiteraard niet stil gezeten. Allerlei beleidstrajecten zijn de afgelopen periode in gang gezet op de verschillende onderdelen van de luchtvaart. De Luchtvaartnota beoogt de lopende beleidstrajecten in samenhang te bezien, zodat daarover integrale besluiten kunnen worden genomen. Deze besluiten en/of strategische keuzes zullen in veel gevallen worden uitgewerkt in de daartoe geëigende procedures.

Deze paragraaf gaat in op de genoemde beleidstrajecten. In figuur 1 is daarvan een overzicht gegeven. De figuur geeft de samenhang weer tussen de verschillende beleidstrajecten en de Luchtvaartnota.

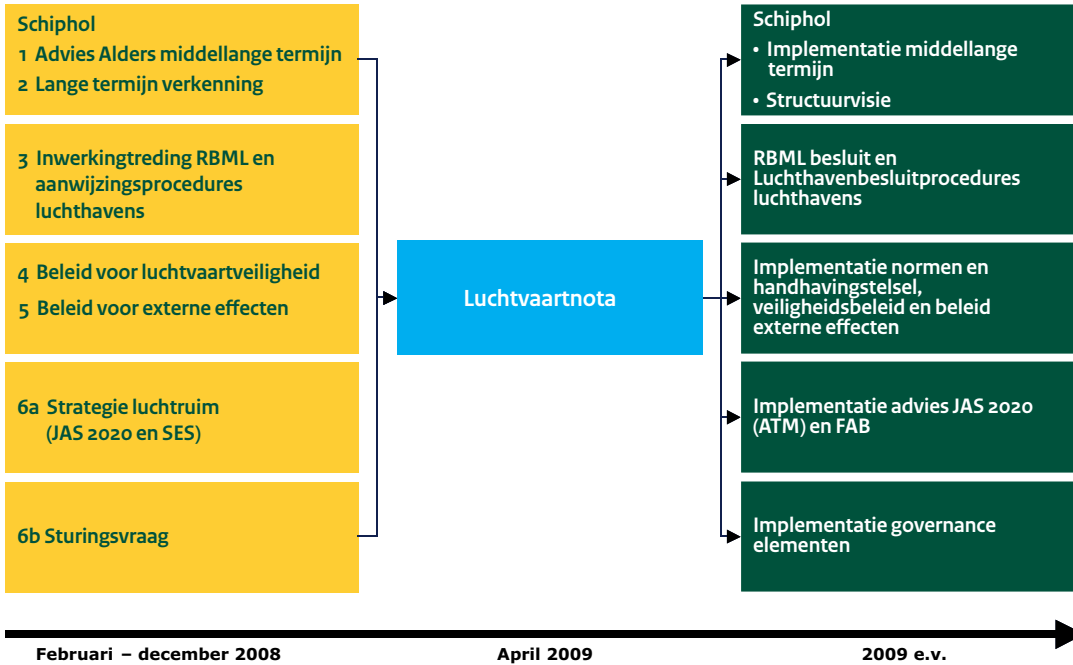
### 1. Aldersadvies over de ontwikkeling van Schiphol op middellange termijn (2020)

Een belangrijk adviestraject is de zogenoemde Alderstafel over de ontwikkeling van Schiphol op de middellange termijn. Aan de Alderstafel kwamen de meest betrokken

<sup>25</sup> Toekomstige Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur, 1998.



Figuur 1: Samenhang Luchtvaartnota en beleidstrajecten



partijen samen<sup>26</sup>. Het overleg werd voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, Hans Alders.

Op 1 oktober 2008 bracht de Alderstafel advies uit aan de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)<sup>27</sup>. Het kabinet omarmt dit advies en onderschrijft dat de elementen uit het advies één ondeelbaar geheel vormen<sup>28</sup>. Daarbij heeft het kabinet, in navolging van alle deelnemers aan de Alderstafel, gekozen voor een verdere versterking van de mainport Schiphol en een duurzame ontwikkeling van de omgeving tot 2020 binnen de bestaande milieugrenzen. Het advies wordt de komende jaren uitgewerkt en geïmplementeerd. De partijen aan de Alderstafel monitoren de voortgang. Het kabinet gaat concreet de volgende afspraken effectueren:

- Maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020, waarvan maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur).
- Creëren van de mogelijkheid om 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad) te accommoderen. De

daadwerkelijke invulling zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om zich te verplaatsen.

- Accommoderen van 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad).
- Invoering – na eerst twee jaar te experimenteren – van een nieuw normen- en handhavingstelsel (gebaseerd op geluidspreferentieel vliegen).
- Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten. Rijk, Schiphol en provincie Noord-Holland investeren elk € 10 miljoen in omgevingskwaliteit van enkele zwaar geluidsbelaste gebieden rond Schiphol.
- Invoering na 2020 van het 50/50-beginsel voor het nieuwe handhavingstelsel.

De Luchtvaartnota geeft aan hoe het Aldersadvies past binnen het gehele luchtvaartbeleid. Daarnaast beschrijft de nota hoe het kabinet invulling geeft aan de benodigde ontwikkeling van de luchthavens van nationale betekenis, om de specialisatie van deze luchthavens en van Schiphol te stimuleren.

In aanvulling op het advies rond Schiphol heeft het kabinet de heer Alders gevraagd om met advies te komen over de wijze waarop de benodigde luchthavenontwikkeling van Eindhoven en Lelystad het beste vorm kan krijgen.

<sup>26</sup> Het Rijk (vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer & Waterstaat en VROM); de luchtvaartpartijen (Schiphol Group, Luchtverkeersleiding Nederland, KLM); een aantal regionale en lokale overheden (de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen, Uitgeest en Amsterdam), verenigd in de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS); vertegenwoordigers van omwonenden van Schiphol via de CROS (Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol) en via de VGP (Vereniging Gezamenlijke Platforms).

<sup>27</sup> 1 oktober 2008, kamernummer 2008 – 2009, 29665, nr. 108.

<sup>28</sup> 10 oktober 2008, kamernummer 2008-2009, 29665.

## 2. Lange termijn verkenning Schiphol en Structuurvisie

In maart 2008 bracht het ministerie van VenW de Lange termijn verkenning Schiphol<sup>29</sup> uit met daarbij een besluit om een Structuurvisie op te stellen. De Luchtvaartnota zal verdere kaders meegeven voor deze Structuurvisie voor de mainport Schiphol en de regio.

Begin 2009 is de Commissie ROL met een advies gekomen. Dit advies gaat in op het belang om luchthavenontwikkeling in samenhang met gebiedsontwikkeling te zien. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en sluit hier in de nadere uitwerking van de Structuurvisie bij aan.

## 3. Inwerkingtreding wet *Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens* (RBML)

In de *Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens* (RBML)<sup>30</sup> wordt onder andere de decentralisatie van het bevoegd gezag over een aantal luchthavens geregeld (luchthavens van regionale betekenis). Verder worden in de Luchtvaartnota, conform toezegging aan de Eerste en Tweede Kamer, kaders gegeven voor besluitvorming over luchthavens van nationale betekenis.

## 4. Veiligheid

In 2008 heeft de ICAO een audit uitgevoerd in Nederland. Deze audit heeft laten zien in hoeverre de Nederlandse luchtvaartautoriteit voldoet aan de internationale veiligheidsvereisten. De audit heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn vertaald in een Verbeterplan 2009 – 2010 en worden verwerkt in de nieuwe Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid 2010 – 2015. Daarin worden indien relevant ook de resultaten van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar het vliegtuigongeluk van Turkish Airlines meegenomen.

## 5. *Emission Trading Scheme* (ETS)

Daarnaast is in 2008 het Europese systeem van emissiehandel (ETS) in werking getreden. Ook is op Europees niveau besloten om de CO<sub>2</sub>-emissies van de luchtvaart vanaf 2012 aan het ETS te koppelen. Langs deze weg kan de luchtvaart bijdragen aan de problematiek van klimaatverandering. Overigens mag de invoering van het ETS per saldo niet leiden tot kosten en nationale belastingen die niet in verhouding staan tot de ons omringende landen.

## 6. *Europees luchtruim en sturingsvraag*

In 2008 heeft het kabinet een kamerbrief uitgebracht over de Strategische studie luchtverkeersdienstverlening<sup>31</sup>. Hierin geeft het kabinet op hoofdlijnen aan hoe de LVNL zich zou moeten ontwikkelen om een goede uitgangspoint

te hebben in de toekomstige Europese luchtruimontwikkelingen. Een element hiervan betreft de sturingsrelatie tussen het Rijk en de LVNL. Deze kan worden verbeterd door meer op prestaties te sturen. Ook geeft de brief op hoofdlijnen aan welke strategische keuzes het kabinet maakt over het luchtruim, civiel militaire samenwerking en wijze van verkeersafhandeling (ATM-concept). In de Luchtvaartnota wordt de visie op het luchtruim en de besturingsvraag nader uitgewerkt. De luchtruimontwikkeling en besturingsvraag komen terug in de Europese projecten SES, FABEC en SESAR. Deze projecten zijn gericht op:

- de verbetering van de aansturing van luchtverkeersdienstverleners;
- een efficiënte wijze van afhandeling van luchtverkeer;
- de ontwikkeling van een gemeenschappelijk luchtruim.

Functional Airspace Block (FAB) leidt tot vergaande samenwerking op het gebied van luchtruim en luchtverkeersleiding. SES leidt tot een supranationale aanpak waarbij lidstaten minder zeggenschap hebben. Deze Europese beleidstrajecten bieden grote kansen en hebben consequenties voor de wijze waarop Nederland omgaat met het afhandelen van luchtverkeer. Daarom spelen ze ook een belangrijke rol in de Luchtvaartnota.

## 1.5 Leeswijzer

De Luchtvaartnota bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft de visie van het kabinet op de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland. Eerst wordt in hoofdstuk 2 de context van het luchtvaartbeleid beschreven: wat is het belang van de luchtvaart voor de Nederlandse economie? Hoe is het met de bereikbaarheid van Nederland door de lucht gesteld? En welke ontwikkelingen gaan de luchtvaart beïnvloeden? Deze context vormt de basis voor hoofdstuk 3, waarin het doel en de ambities voor het luchtvaartbeleid in de komende jaren aan bod komen. Ook gaat dit hoofdstuk in op de strategie waarmee het kabinet deze ambities wil realiseren.

In deel twee van de nota krijgt het voorwaardenscheppende beleid ten behoeve van de strategie verder uitwerking. Dit bestaat uit drie pijlers: concurreren, accommoderen en excelleren. In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden de pijlers nader toegelicht. Hoe het Rijk vervolgens op deze pijlers kan sturen (besturingsmodel), komt aan de orde in hoofdstuk 7. De nota sluit af met enkele bijlagen, waaronder een uitvoeringsagenda en de financiële paragraaf.

### Kaders

Verhalen van CEO's, reizigers en logistieke dienstverleners illustreren het belang van het grote internationale netwerk van verbindingen. Deze zijn opgenomen in enkele kaders die terug zijn te vinden in verschillende hoofdstukken.

<sup>29</sup> Tweede Kamer 2007 - 2008, bijlage bij 29.665, nr. 85, Eerste kamer 30452 van 18-02-2007.

<sup>30</sup> RBML, Wet van 18 december 2008, Stb. 561.

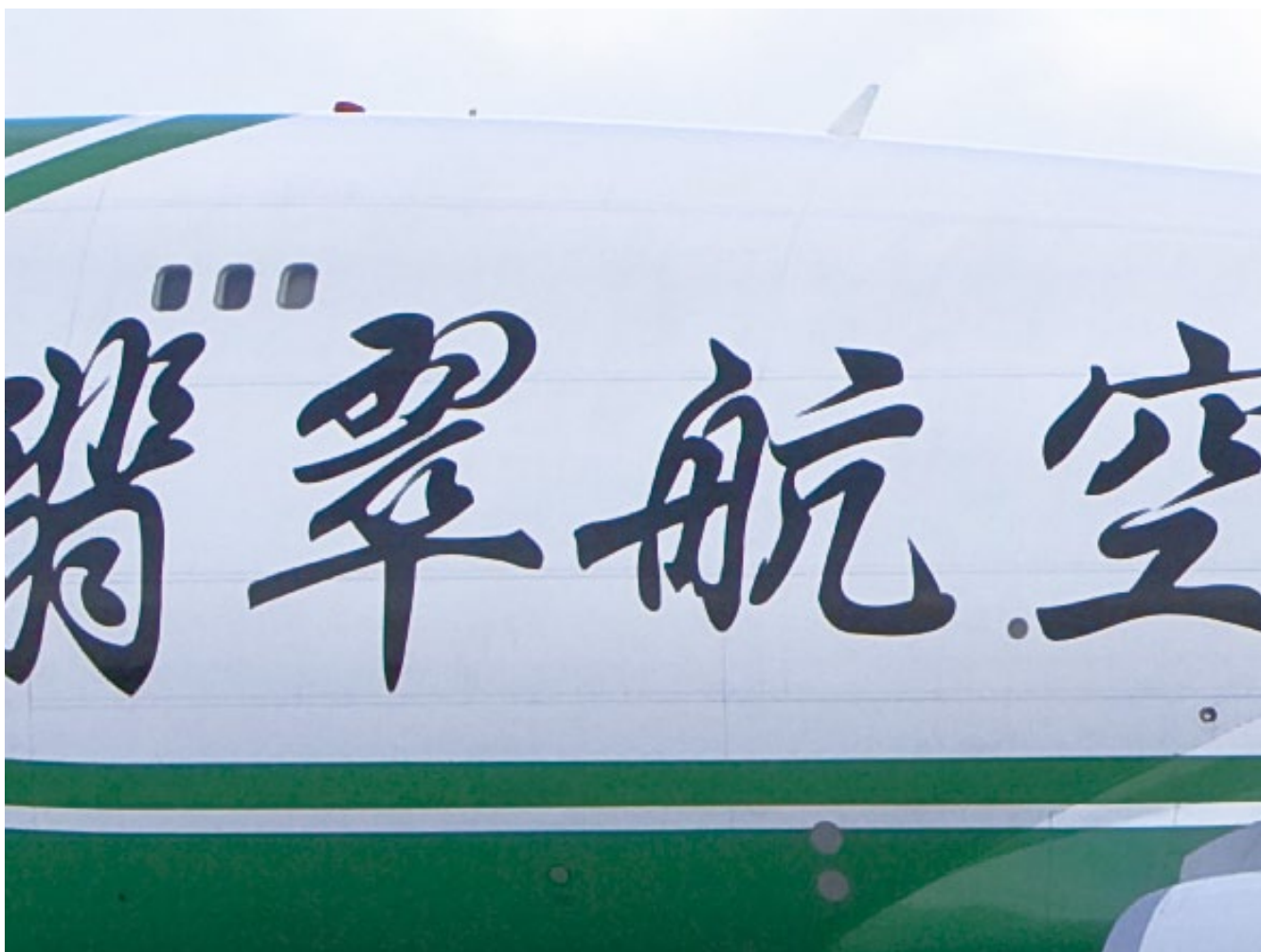
<sup>31</sup> JAS 2020, Roland Berger.

# Deel 1:

- Context van de Nederlandse luchtvaart
- Doel, ambities en strategische keuzes

## 2 Context van de Nederlandse luchtvaart

Met deze Luchtvaartnota heeft het kabinet een helder doel en concrete ambities voor ogen. Die worden beschreven in hoofdstuk 3. Maar eerst beschrijft dit hoofdstuk de achtergrond hiervan: waar zijn dat doel en die ambities uit voortgekomen en hoe passen deze in de huidige luchtvaartcontext?





Met deze Luchtvaartnota heeft het kabinet een helder doel en concrete ambities voor ogen. Die worden beschreven in hoofdstuk 3. Maar eerst beschrijft dit hoofdstuk de achtergrond hiervan: waar zijn dat doel en die ambities uit voortgekomen en hoe passen deze in de huidige luchtvaartcontext?

De basis van de Luchtvaartnota wordt gevormd door de ambities van het kabinet. Deze komen aan de orde in paragraaf 2.1. Uit deze ambities komt het belang naar voren van de luchtvaartontwikkeling in Nederland. Dit belang wordt toegelicht in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens ingegaan op de huidige stand van zaken wat betreft de luchtvaart in Nederland: wat zijn daarvan de sterke en zwakke kanten? Tot slot worden in paragraaf 2.4 de belangrijkste internationale ontwikkelingen besproken die de luchtvaart beïnvloeden.

## 2.1 De ambities van het kabinet

Als het gaat om de ontwikkeling van Nederland heeft het kabinet een aantal stevige ambities geformuleerd. Deze ambities vormen de basis voor de keuzes in de Luchtvaartnota. Wat zijn die ambities precies en hoe spelen ze in op de huidige ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving?

### Sterke economie met oog voor de samenleving

In het Coalitieakkoord en het beleidsprogramma Samen Werken, Samen Leven heeft het kabinet zijn visie verwoord op de verdere ontwikkeling van onze samenleving. Deze visie gaat uit van het belang van een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie met oog voor de samenleving. Een dergelijke economie is nodig om de Nederlandse welvaart ook bij toenemende internationale concurrentie te waarborgen. Onderdeel van die welvaart is het streven naar en bereiken van een duurzame leefomgeving.

De ambitie van het kabinet is dat Nederland in 2015 in de top 5 staat van internationale ranglijsten voor concurrentiekracht.

Tegelijkertijd spelen er momenteel verschillende ontwikkelingen die grote invloed hebben op de concurrentiepositie van Nederland. Ten eerste zien we dat steeds meer economische activiteiten verschuiven naar bijvoorbeeld Azië en meer specifiek India en China. Daarnaast groeit het besef dat economische ontwikkeling duurzaam moet zijn. Bovendien is er sprake van veranderende demografische en sociale patronen, zoals vergrijzing. Op deze ontwikkelingen moet het kabinet een antwoord bieden. Daarbij maakt het kabinet de volgende keuzes.

### Nederland als verbindingsplaats voor internationale bedrijven

De verschuiving van economische activiteiten en de fragmentering van bedrijfsprocessen over de wereld vraagt om een duidelijke positionering. In dit kader kiest Nederland ervoor om zich te manifesteren als landingsplaats en 'stepping stone' voor internationale bedrijven die topkennis zoeken en Europese consumenten willen aantrekken. Zo heeft Nederland de ambitie de verbindingsplaats in Europa te zijn waar nationale en internationale bedrijven hun 'global ambitions' kunnen realiseren<sup>32</sup>.

Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor deze positionering. In de eerste plaats bouwen we hiermee voort op onze tradities: van oudsher is Nederland een open economie met een reputatie als het gaat om handelsgeest en vestigingsklimaat voor internationale bedrijven. Daarnaast sluit het concept van verbindingsplaats aan bij onze sterke kanten zoals een goede infrastructuur, een stabiele overheid en een krachtige kapitaalmarkt (fiscaal klimaat). Bovendien is de geografische ligging van ons land gunstig: redelijk centraal in Europa, aan zee en met de nabijheid van de grote, kapitaalkrachtige Europese consumentenmarkt.

Een andere reden om Nederland als verbindingsplaats te positioneren, is de stimulans die uitgaat van de vestiging van internationale bedrijven en de verhoging van productiviteit en innovatie. Onderzoek laat zien dat buitenlandse ondernemingen die activiteiten in Nederland 'achterlaten' gemiddeld 17% productiever zijn dan Nederlandse ondernemingen. Ook hebben zij een hogere Research & Development-intensiteit (R&D) dan Nederlandse bedrijven. Innovatie als zodanig is daarom gebaat bij nationale en internationale verbindingen<sup>33</sup>.

### Meer focus op snel groeiende economieën

De positie van Nederland als verbindende schakel geldt niet alleen voor bedrijven uit het Europese en Amerikaanse continent, maar zeker ook voor bedrijven uit de Aziatische landen en het Midden-Oosten. Voor hen is Nederland al een schakel als het gaat om goederen(transport) en dataverkeer via internet. Maar dat moet Nederland nog meer worden voor informatie en kennis, voor diensten en verkoopactiviteiten. Het Innovatieplatform heeft in dit kader zes sleutelgebieden<sup>34</sup> geïdentificeerd die zich in het bijzonder lenen voor het aantrekken van kennis en investeringen. Voorbeelden zijn de creatieve industrie en de internationale

<sup>32</sup> Innovatieplatform: Nederland in de wereld, Connecting Global Ambitions

<sup>33</sup> Innovatieplatform: Nederland in de wereld, Connecting Global Ambitions

<sup>34</sup> Flowers & Food; High-tech systemen & materialen; Water; Creatieve Industrie; Chemie en Pensioenen & sociale verzekeringen.

zakelijke dienstverleners rondom Amsterdam (Zuidas) en het kennis- en technologiecluster Brainport rondom Eindhoven.

Het Innovatieplatform heeft de ambitie dat binnen tien jaar vijftig toonaangevende internationale bedrijven Nederland als vestigingsplaats hebben verkozen. Gezien de verschuivende economische activiteiten zou Nederland vooral bedrijven moeten aantrekken uit opkomende landen in Azië. De focus zou daarbij moeten liggen op Aziatische bedrijven die in de komende tien jaar zullen toetreden tot de Fortune Global 1000.

### Holland Gateway

Een van de prioriteiten uit het Coalitieakkoord is de verbetering van de dienstverlening aan buitenlandse bedrijven die zich in Nederland willen vestigen. Daarvoor is Holland Gateway ontwikkeld, een initiatief van het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Justitie, de Kamer van Koophandel Amsterdam, Schiphol Group en Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

Holland Gateway heeft als doel een internationaal georiënteerd kennis- en dienstencentrum te zijn ter bevordering van vestiging en investering van internationale ondernemingen in Nederland en is gesitueerd op de luchthaven Schiphol. Holland Gateway is een nieuw, laagdrempelig centrum op Schiphol waar buitenlandse zakenmensen en investeerders kunnen binnenlopen voor onder meer adviezen over zakendoen in Nederland, vergunningen (bijvoorbeeld voor kenniswerkers) en fiscale zaken. Het centrum gaat in het voorjaar van 2009 open en komt in de entreehal van het WTC Schiphol. Het is daardoor makkelijk bereikbaar vanuit de aankomst- en vertrekhal en vanuit het NS-station. Hiermee ontstaat een uniek internationaal businesscentrum, het eerste in zijn soort in de wereld.

Holland Gateway zal een positieve bijdrage leveren aan het stroomlijnen van de oriëntatie- en vestigingsprocessen van buitenlandse ondernemingen en kenniswerkers. Het zal hiermee het imago van Nederland helpen verbeteren en de investerings- cq vestigingsbeslissing positief beïnvloeden. Dit initiatief past in de plannen van het kabinet om de positie van Nederland als vestigingsland te versterken. Tevens draagt het bij aan de positionering van Nederlandse goederen, diensten en kennis bij de buitenlandse ondernemer. Met de betere dienstverlening wil het kabinet het beeld van Nederland versterken en zorgen dat buitenlandse zakenmensen vaker kiezen voor Nederland als Gateway tot Europa. Zachte vestigingsvoorwaarden (zoals het merk 'Holland', gastvrijheid en service aan expats) worden steeds belangrijker bij investeringsbeslissingen. Holland Gateway speelt daarop in.

### Een duurzame en sociale context

Zoals gezegd heeft het kabinet hoge ambities als het gaat om de ontwikkeling van de economie. Het kabinet vindt echter wel dat deze ontwikkeling moet plaatsvinden binnen de kaders van een goede duurzame en sociale context. Daarbij streeft het naar een verlaging van de ecologische en sociale druk op de samenleving, met de nadruk op vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>.

Ten opzichte van andere landen kent Nederland een relatief hoge economische, ecologische en sociale druk. Dat komt in de eerste plaats doordat Nederland een hoge bevolkingsdichtheid heeft. Maar ook de ligging van ons land in een delta van Europese rivieren en de distributiefunctie van Nederland voor het Europese achterland spelen hierin mee. Daarnaast stelt de Nederlandse samenleving, als gevolg van de stijging van welvaart en welzijn, steeds hogere eisen aan het niveau van de voorzieningen van de overheid en aan de kwaliteit van de ecologische en sociale omgeving. Juist door deze hoge eisen en omstandigheden hecht het kabinet groot belang aan het evenwicht tussen de economische ontwikkeling en een goede duurzame en sociale context.

### Stedelijke netwerken als basis voor internationale concurrentiekracht

Om dit evenwicht te bereiken is het noodzakelijk dat ruimtelijk beleid altijd integraal wordt benaderd en verbonden is met economisch, ecologisch en sociaal beleid. Dat is de basis van grote ruimtelijke nota's zoals de Nota Ruimte<sup>35</sup> en Pieken in de Delta<sup>36</sup>. In deze nota's benoemt het kabinet een aantal economische stedelijke netwerken. Dit zijn de pieken in de delta die de basis vormen voor onze internationale concurrentiekracht. Binnen deze gebieden worden de economische, sociale en ecologische ontwikkeling integraal benaderd.

De gedefinieerde economische stedelijke netwerken vallen grotendeels samen met de regio's rondom de luchthavens Rotterdam, Eindhoven, Amsterdam, Lelystad, Twente, Groningen en Maastricht. De netwerken karakteriseren zich door drie basiskenmerken: de aanwezigheid van concentraties stuwende werkgelegenheid, de aanwezigheid van één of meer universiteiten en/of een sterke relatie met een van de twee mainports. Deze mainports, de luchthaven Schiphol en de haven van Rotterdam, vormen belangrijke motoren van de nationale economie. Daarom wil het kabinet hun de ruimte bieden voor duurzame groei en kwaliteitsverbetering. Op die manier kunnen zij hun internationale concurrentiepositie en die van de Randstadregio handhaven en versterken.

<sup>35</sup> Kamerstuk 29435 nr 154, 2004.

<sup>36</sup> Brief aan Tweede Kamer Pieken in de Delta, EZ/O&I/REB/CGB 5056700.637, september 2005.

## Versterking van de Randstad en de Amsterdamse regio

De integrale benadering van ruimtelijk beleid komt ook terug in de Structuurvisie Randstad 2040<sup>37</sup>, die in 2008 door het kabinet is vastgesteld. Deze visie richt zich op de verbetering van de concurrentiepositie en de duurzaamheid van de Randstad voor de lange termijn en geeft daarbij aan dat onze steden steeds meer als economische motor gaan fungeren en dat daarbij het belang van ruimtelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid van stad en omgeving toeneemt. In de Randstad wordt op 25% van het grondgebied 50% van het bruto binnenlands product verdiend. De kracht van de steden in het algemeen – en in internationaal opzicht (de regio) Amsterdam in het bijzonder – hangt nauw samen met stedelijke voorzieningen op bijvoorbeeld het gebied van congressen, toerisme, ICT en zakelijke dienstverlening. De Randstad vormt een uitvalsbasis voor dienstverlening aan Europa op velerlei gebied (zakelijke en financiële dienstverlening, handel en logistieke dienstverlening, tuinbouw, (petro)chemische industrie, creatieve industrie, toerisme en non-profit). Aangezien de internationale functies zich in Europa meer en meer clusteren in een beperkt aantal steden, is het voor de Randstad van groot belang om de bestaande topposities te benutten en verder uit te bouwen. Internationale bereikbaarheid zoals aangeboden via Schiphol hoort daarbij. Schiphol wordt geïdentificeerd als een van de 'metropolitane' krachten van de Amsterdamse regio en de Randstad als geheel. Juist vanwege die positie verdient de luchthaven Schiphol een centrale positie, zodat deze optimaal kan bijdragen aan het versterken van de Randstad. Kwaliteit, duurzaamheid, aantrekkelijkheid én economische kracht staan voor het kabinet centraal.

Figuur 2: Structuurvisie Randstad 2040. Principe 3: "Wat internationaal sterk is, sterker maken".



<sup>37</sup> Structuurvisie Randstad 2040, september 2008.

## Metropoolregio Amsterdam: strategie

Een toenemend deel van de maatschappelijke activiteiten is niet meer gebonden aan een bepaalde plaats of een bepaald land. Daarom wordt de concurrentie tussen grootstedelijke regio's op mondiaal niveau steeds groter. Elke regio moet ervoor vechten om internationaal georiënteerde activiteiten aan te trekken en vast te houden.

Ook Amsterdam is zo'n grootstedelijke regio die internationaal moet concurreren. Daarom heeft de gemeente Amsterdam, samen met partijen uit de Noordvleugel Randstad, de zogenoemde Metropolitane Strategie<sup>38</sup> opgesteld. Het hart van deze strategie is de economie van Amsterdam die zich steeds meer richt op IT, kennis en creativiteit. De Metropolitane Strategie richt zich met name op:

- de ontwikkeling van hoogwaardige grootstedelijke woon- en leefmilieus;
- een betekenisvolle verbetering van het vestigingsmilieu;
- een betere bereikbaarheid binnen en tussen economische centra.

Met deze strategie hoopt Amsterdam een niveau van grootstedelijke agglomeratievoordelen te realiseren dat kan wedijveren met dat van concurrerende metropolen als Parijs en Londen. Hierbij gaat het zowel om versterking van de economische structuur als om verbetering van de bereikbaarheid en de fysieke omgeving (wonen, werken, recreëren). De mainport Schiphol met zijn uitgebreide netwerk van verbindingen geldt daarbij nadrukkelijk als een vanzelfsprekende aanwezigheid voor een concurrerende regio.

## 2.2 Belang van luchtvaart voor de Nederlandse economie

In de vorige paragraaf zijn de doelstellingen van het kabinet beschreven: Nederland in de top 5 van de meest concurrerende landen en een aantrekkelijke vestigingslocatie voor bedrijvigheid. Om deze doelstellingen te behalen moet aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan. Een goede bereikbaarheid en een stevige infrastructuur (fysiek en digitaal) zijn daarbij essentieel. Deze paragraaf gaat in op het belang van de luchtvaart voor de bereikbaarheid en infrastructuur, en daarmee voor de Nederlandse welvaart.

### Netwerksamenleving maakt goede verbindingen noodzakelijk

De afgelopen decennia heeft zich op veel terreinen een ongekende schaalvergroting voorgedaan. Over de hele wereld is er een hechtere verwevenheid ontstaan tussen activiteiten in verschillende landen. Dat geldt zowel voor

<sup>38</sup> Provincie Noord-Holland, 2007.

economische activiteiten (dienstverlening, research & development, productie, handel en transport), als voor wetenschappelijk onderzoek of uitwisseling op sociaal of cultureel vlak (vrienden en familie, cultuur en entertainment, politiek en bestuur, recreatie en toerisme). Deze verwevenheid wordt ook wel met de term 'netwerksamenleving' aangeduid.

Deze schaalvergroting gaat hand in hand met het beschikbaar komen van een steeds betere infrastructuur. Communicatie- en vervoersmiddelen zoals telefonie, internet, vervoer over land, water en luchtvaart ontwikkelen zich in hoog tempo. Door liberalisering en concurrentie worden deze middelen ook steeds beter betaalbaar. Daarbij blijkt dat de moderne communicatiemiddelen de behoefte aan persoonlijk contact niet wegnemen. Integendeel: doordat het makkelijker wordt om via digitale media contacten te leggen, worden er meer internationale contacten gelegd waardoor de behoefte aan persoonlijk contact alleen maar is gegroeid.

Door de toegenomen schaalvergroting en verwevenheid van economische, sociale en andere activiteiten is het voor landen, regio's en bedrijven goed om aangesloten te zijn op de wereldwijde netwerken van personen, goederen, kapitaal en informatie. Concreet gaat het daarbij om verbindingen van en naar de relevante economische centra in de wereld. Zo'n netwerk van verbindingen maakt het mogelijk om deel te nemen aan de ontwikkelingen elders en daar waarde aan toe te voegen.

### Luchtvaart faciliteert en stimuleert economische ontwikkeling

Als het gaat om goede internationale verbindingen is de luchtvaart onontbeerlijk. Schiphol zorgt, in combinatie met mainport Rotterdam, voor (internationale) bereikbaarheid over het water en door de lucht<sup>39</sup>. Als sterke knooppunten met internationale verbindingen zijn ze essentieel voor de vorming van een concurrerende en duurzame Randstad als topregio.

Maar ook de overige luchthavens van nationale betekenis dragen bij aan de verdere ontwikkeling van een sterke ruimtelijk-economische structuur. Naast Schiphol zijn de overige luchthavens van nationale betekenis van primair belang voor de bereikbaarheid van regio's en voor de versterking van de regionale economie. Zo zorgt de luchthaven Eindhoven - midden in het internationaal georiënteerde technologiecluster Brainport – ervoor dat de bedrijven in de Brainport direct verbonden zijn met de belangrijkste leveranciers- en afzetmarkten in Europa. Rotterdam Airport is als zakenluchthaven van grote betekenis voor de (activiteiten rondom de) mainport

Rotterdam evenals voor de internationale functies van Den Haag. Op die manier vormen de luchthavens een voorname factor in de ontwikkeling van de stedelijke netwerken, waar het kabinet in de Nota Mobiliteit<sup>40</sup> op insteekt.

Maar de luchtvaart is niet alleen faciliterend voor de economische ontwikkeling; het stimuleert deze ontwikkeling ook. Zo is de bedrijvigheid in het gebied rondom een vliegveld sterk verbonden met de luchtvaart. Dat komt niet alleen door het aantal vluchten op een luchthaven, maar vooral door de kwaliteit van het netwerk<sup>41</sup>. Een relevant verbindingennetwerk is vaak een reden voor bedrijven om zich in de buurt van een luchthaven te vestigen. Bedrijven hebben er immers belang bij dat hun werknemers tegen aanvaardbare kosten – in termen van tijd en geld – kunnen reizen om waar dan ook ter wereld hun werk te kunnen doen. Een vergelijkbare behoefte geldt voor het verzenden en ontvangen van tijdkritische en hoogwaardige vracht. Daarmee is een luchthaven niet alleen een knooppunt van verbindingen, maar ook een vestigingsplaatsfactor van formaat.

De nabijheid van een luchthaven heeft daarnaast een positief effect op de omzet van hotels, beurzen, congressen en toeristische activiteiten en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid. De activiteiten op de luchthavens zelf vormen natuurlijk ook een bron van werkgelegenheid, zeker voor lager geschoolden. Deze factoren maken luchthavens voor Nederland onmisbare schakels in de moderne economie. Daarbij moet niet voorbij worden gegaan aan de hinder als gevolg van geluid en aan het belang van externe veiligheid rondom luchthavens. Activiteiten rondom bedrijvigheid en woningbouw vragen voortdurende inspanning om hinder te beperken en de ruimtelijke 'footprint' van de luchtvaart zo klein mogelijk te houden.

### Economische ontwikkeling stimuleert luchtvaart

Zoals hiervoor beschreven stimuleert de luchtvaart de economische ontwikkeling van ons land. Het omgekeerde is echter ook waar: een sterke economie stimuleert de ontwikkeling van de luchtvaart. De (Europese) hoofdkantoren en andere logistieke en zakelijke dienstverleners genereren immers een grote vraag naar vervoer door de lucht. Het creatieve cluster bijvoorbeeld, heeft de luchtvaart nodig om zich te manifesteren in de rest van de wereld. Maar ook andere sleutelgebieden, met name die in de Randstad, kunnen niet zonder Schiphol. Deze vraag biedt Schiphol de mogelijkheid om haar verbindingennetwerk verder te ontwikkelen. Bovendien dragen de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de Randstad eraan bij, dat steeds

<sup>40</sup> Kamerstukken 29644, september 2004.

<sup>41</sup> Mainport 2.0, Luchtvaart, luchthavens en de ruimtelijke economie van de regio in samenhang bezien, Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens, 2009.

<sup>39</sup> Urgentieprogramma Randstad, juni 2007.



meer reizigers de Randstad als een aantrekkelijke bestemming zien. Hierdoor wordt het netwerk op Schiphol minder afhankelijk van transferpassagiers. Ook op deze manier heeft de luchtvaart baat bij economische ontwikkeling.

### Mainport Schiphol

De luchthaven Schiphol is de vijfde luchthaven van Europa als het gaat om passagiersaantallen en de derde luchthaven van Europa als het gaat om vracht. De luchthaven bedient op dit moment 267 verschillende bestemmingen waarvan een groot aantal intercontinentaal en waarvan 231 bestemmingen tenminste een keer per week worden aangedaan. Het economische belang van de luchthaven is daardoor groot. Zo heeft de luchthaven een aantal directe economische effecten, waaronder werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Daarbij is het zo dat de luchthaven voor internationale bedrijven een voorwaarde vormt om zich in de Randstad en Nederland te vestigen.

De directe omgeving van Schiphol is met name aantrekkelijk voor bedrijven in de logistieke, financiële en zakelijke dienstverlening, de creatieve sector en het toerisme. De Zuidas als potentiële internationale toplocatie zou zonder een sterke internationale luchthaven ondenkbaar zijn<sup>42</sup>. Het veilingcluster rond Aalsmeer is een ander voorbeeld van bedrijvigheid met een sterke verbondenheid met Schiphol<sup>43</sup>.

Het belang van Schiphol als vestigingsplaatsfactor hangt vooral samen met het uitgebreide netwerk van directe lijnverbindingen die vanaf de luchthaven beschikbaar zijn. Dit verbindingennetwerk is het resultaat van de inspanningen van de luchtvaartmaatschappijen, vooral de KLM, de overheid en Schiphol. Het netwerk is vooral zo groot dankzij de hub-functie van de luchthaven: veel buitenlandse passagiers gebruiken Schiphol als transferluchthaven. Door de transferpassagiers kan de KLM directe verbindingen onderhouden die anders economisch niet rendabel zouden zijn. Voor Nederlandse en andere passagiers is er hierdoor een breed scala beschikbaar van buitenlandse bestemmingen over de gehele wereld. Met name voor internationale kennisintensieve bedrijven en dienstverleners in de Amsterdamse regio is dit verbindingennetwerk een vestigingsplaatsfactor. De Noordvleugel van de Randstad groeide de afgelopen jaren vooral doordat deze bedrijven zich in de regio vestigden<sup>44</sup>.

De economische betekenis van Schiphol is goed te zien aan

het aantal arbeidsplaatsen en de toegevoegde waarde die de Schipholgerelateerde bedrijvigheid genereert. De luchthaven is goed voor zo'n 121.000 Schipholgerelateerde directe en indirecte arbeidsplaatsen, waarvan ruim 62.000 direct (in het jaar 2006). Hierin is een vrij behoudende schatting meegenomen van het aantal arbeidsplaatsen als gevolg van zogenaamde 'voorwaartse effecten'. Daarbij gaat het vooral om Europese distributiecentra en Europese hoofdkantoren. De Schipholgerelateerde bedrijvigheid levert een toegevoegde waarde op van in totaal € 7,8 miljard. Dit komt overeen met een aandeel van ongeveer 1,2% van de nationale economie (2006).<sup>45</sup>

Gelet op hun geringere omvang liggen de cijfers voor de overige luchthavens van nationale betekenis uiteraard een stuk lager. Bovendien is er voor deze luchthavens veel minder onderzoek gedaan naar de indirecte effecten. Volgens opgaven van de exploitanten bieden de activiteiten op de luchthavens van nationale betekenis werk aan circa 5.300 werknemers (directe werkgelegenheid).

## 2.3 Kenmerken van de Nederlandse luchtvaart

In de vorige paragraaf is het belang van de luchtvaart voor onze economie onderstreept. Maar hoe staat de Nederlandse luchtvaart ervoor? In deze paragraaf worden de sterke punten en aandachtspunten ervan beschreven. Samen met de doelstellingen van het kabinet en de ontwikkelingen in de samenleving vormen ze de basis voor de ambities die in deze Luchtvaartnota worden geformuleerd.

*Kenmerken van de Nederlandse luchtvaart*

### Sterke punten van de Nederlandse luchtvaart

Hoge kwaliteit van het netwerk  
Continue inzet op het realiseren van een hoog veiligheidsniveau  
Weinig geluidsgehinderden  
Duurzame en innovatieve sector

### Aandachtspunten voor de Nederlandse luchtvaart

Kleine thuismarkt  
Grote afhankelijkheid van transferpassagiers  
Continue zorg voor concurrerend kostenniveau

### 2.3.1 Sterke punten van de Nederlandse luchtvaart

De Nederlandse luchtvaart heeft verschillende sterke kanten. Hieronder beschrijven we de vier voornaamste.

#### Hoge kwaliteit van het netwerk

Nederland beschikt over een uitstekend netwerk van verbindingen. Dit is voor een groot deel te danken aan Air

<sup>42</sup> Hoofdkantoren een hoofdzaak; tijd voor industriepolitiek nieuwe stijl, BCG 2008.

<sup>43</sup> Bureau Louter, Pieken in Beeld, Nulmeting Pieken in de Delta monitor. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 2008/.

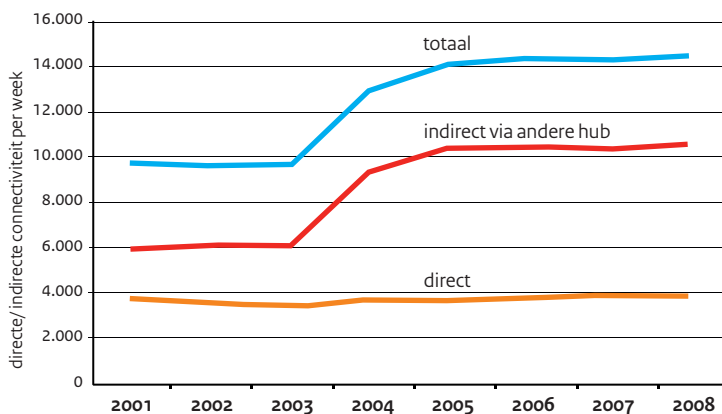
<sup>44</sup> Bureau Louter, Pieken in Beeld, Nulmeting Pieken in de Delta monitor. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 2008/.

<sup>45</sup> Kwantificering vestigingsplaatsfunctie Schiphol, Bureau Louter, Conceptversie 24 november 2008.



France/KLM, veruit de belangrijkste in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij. Deze maatschappij heeft zich met haar Skyteam-alliantie ontwikkeld tot een wereldwijde netwerkcarrier. De Nederlandse overheid heeft dit mede mogelijk gemaakt door proactief te zorgen voor een groot aantal luchtvaartovereenkomsten met derde landen (meer dan 140). Door de vraag uit de verschillende regio's te combineren kan Air France/KLM veel Europese en intercontinentale bestemmingen onderhouden. Hierdoor kan de maatschappij een uitgebreid netwerk aanbieden aan zowel Nederlandse consumenten als consumenten elders in Europa en de rest van de wereld, al dan niet via een overstap. Dit – in combinatie met het netwerk aanbod van andere luchtvaartmaatschappijen – zorgt ervoor dat Nederland beschikt over een groot en divers netwerk van internationale verbindingen. Schiphol bedient een groot aantal bestemmingen met een hoge frequentie. Op meer dan de helft van de 148 Europese bestemmingen wordt meer dan 10 keer per week gevlogen. Door de fusie van KLM met Air France in 2003 heeft de totale connectiviteit op Schiphol een enorme sprong gemaakt. Daarmee is de kwaliteit van het netwerk op Schiphol sterk verhoogd.

Figuur 3: Totale connectiviteit per week op Schiphol<sup>46</sup>.



De kwaliteit van het netwerk wordt niet alleen bepaald door het netwerk van verbindingen. De luchthaven Schiphol is een majeur mondiaal knooppunt geworden dat is ingericht om korte overstaptijden te realiseren (one-terminal concept). De LVNL heeft kunnen uitgroeien tot een goede luchtverkeersleidingorganisatie met aandacht voor het realiseren van een hoge piekcapaciteit voor het transferproduct op Schiphol en het beperken van de hinder voor omwonenden. Dit vormt de basis voor positieve maatschappelijk economische baten.

### Continue inzet op het realiseren van een hoog veiligheidsniveau

De Nederlandse luchtvaart kent een hoog veiligheidsniveau.

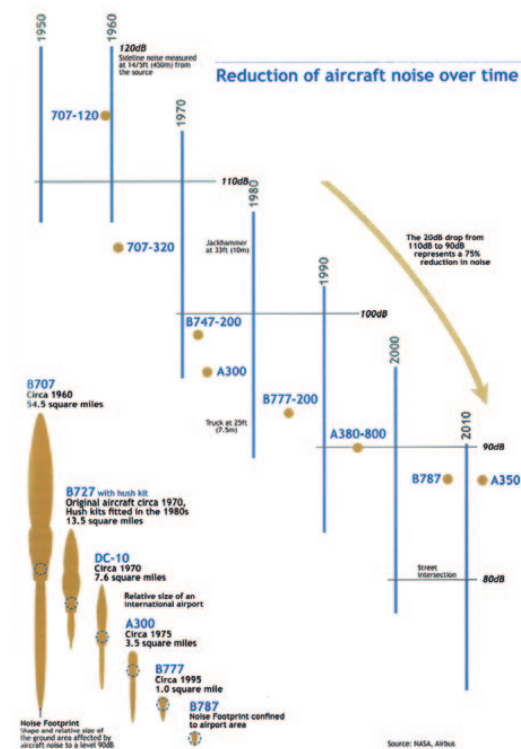
<sup>46</sup> SEO, "De kern van het luchtvaartbeleid: Het borgen van een onzekere netwerk kwaliteit op Schiphol", 2008.

Het Nederlandse veiligheidssysteem (wet- en regelgeving en toezicht) behoort mondiaal tot de top<sup>47</sup>. De ICAO-audit 2008 gaf aan dat de Nederlandse luchtvaartautoriteit 'haar huis' op orde heeft. Het kabinet wil het hoge niveau van veiligheid vasthouden, maar beseft zich daarbij dat ongelukken niet zijn uit te sluiten, noch in Nederland, noch in de rest van de wereld. Wel kan er geleerd worden van ongelukken om zo nog beter te presteren in de toekomst. Daarom zal het kabinet onder andere de aanbevelingen uit het definitieve onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over het vliegtuigongeluk met een toestel van Turkish Airlines meenemen in zijn beleid. In hoofdstuk 6 wordt nader op het onderwerp veiligheid ingegaan.

### Relatief weinig geluidsgehinderden

Rondom de Nederlandse luchthavens is het aantal geluidsgelinderden relatief laag in vergelijking met andere grote luchthavens in Europa. Vliegtuigen zijn in de loop van de jaren een stuk stiller geworden. Sinds de jaren vijftig is de 'geluidsemisatie' van de individuele vliegtuigen met enkele tientallen decibellen afgenomen (zie figuur 4). Deze ontwikkeling houdt een gelijke tred met de scherpere eisen die in internationaal verband worden gesteld aan de geluidsproductie van vliegtuigen.

Figuur 4: Vermindering van vliegtuigeluid voor verschillende vliegtuigtypen van 1960 tot heden<sup>48</sup>



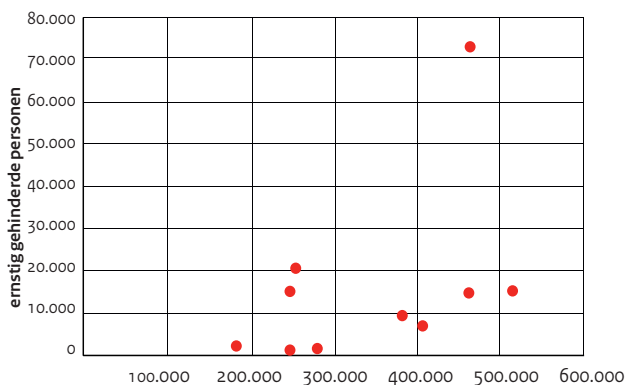
Sinds 1960 is het geluid van de verschillende vliegtuigtypen steeds meer afgenomen.

<sup>47</sup> Volgens het ICAO-rapport bezet Nederland de 6e positie wereldwijd.

<sup>48</sup> Plane simple truth. G.E. Thomas e.a. ISBN 978-0975234167).

Daarnaast blijkt ook het ruimtelijk beleid rond de luchthaven Schiphol effectief. De afgelopen twee decennia is er bewust voor gekozen de impact van de luchthaven op de kwaliteit van de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. Zo heeft het in gebruik nemen van de Polderbaan per saldo een positief effect gehad op het aantal omwonenden dat ernstige geluidshinder van Schiphol ondervindt<sup>49</sup>. Ook uit studies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)<sup>50</sup> blijkt dat het ruimtelijke beleid rond de luchthaven werkt. Het aantal gehinderden rond Schiphol is daardoor relatief laag. In vergelijking met Paris Charles de Gaulle, Frankfurt en London Heathrow heeft Schiphol een factor 2 tot 7 minder ernstig gehinderden (zie figuur 5)<sup>51</sup>.

Figuur 5: Aantal ernstig gehinderde personen ten opzichte van het aantal vliegtuigbewegingen op verschillende internationale luchthavens<sup>52</sup>.



Het aantal geluidsgehinderden rond Schiphol is relatief laag in vergelijking met andere grote luchthavens<sup>53</sup>.

### Duurzame en innovatieve sector

De Nederlandse luchtvaartsector is een innovatieve sector op het gebied van duurzaamheid. Schiphol vertoont initiatieven op het gebied van duurzaamheid, waaronder de doelstelling om in 2012 voor wat betreft grondgebonden luchtvaartactiviteiten klimaatneutraal te opereren.<sup>54</sup> KLM heeft een belangwekkend partnership met het Wereld Natuurfonds over CO<sub>2</sub> en KLM staat voor het vierde achtereenvolgende jaar in de Dow Jones Sustainability Index als de meest duurzame luchtvaartmaatschappij ter wereld.

<sup>49</sup> "Sinds 1990 is het totale aantal mensen dat overlast ondervindt van het geluid van het vliegverkeer van Schiphol met ongeveer 40% gedaald", MNP, Het milieu rond Schiphol 1990-2010, uitgebracht in 2005.

<sup>50</sup> Ruimtelijk Planbureau, De toekomst van Schiphol, april 2007.

<sup>51</sup> Evaluatie Schipholbeleid, Leervaringen uit het buitenland, 2006, ISBN 90 369 18235.

<sup>52</sup> Evaluatie Schipholbeleid, 'Leervaringen uit het buitenland', december 2005.

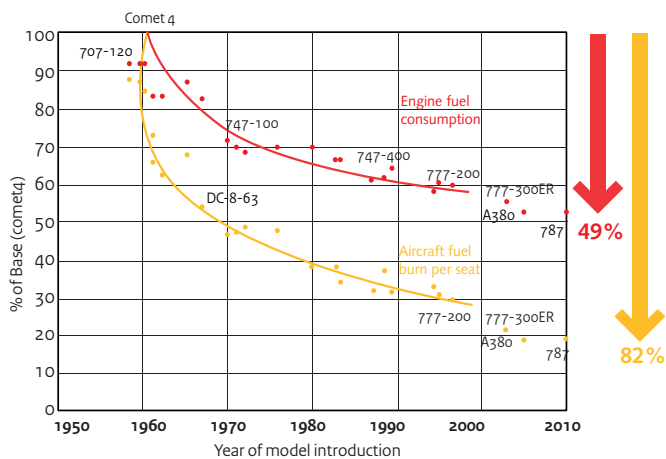
<sup>53</sup> MAD = Madrid, AMS = Amsterdam, BRU = Brussel, LHR = London Heathrow, SYD = Sydney, FRA = Frankfurt, CDG = Parijs Charles de Gaulle, LGW = London Gatwick, STN = London Stansted, JFK = New York John F. Kennedy.

<sup>54</sup> Klimaatplan Schiphol, december 2007.

Hiermee loopt de Nederlandse luchtvaartsector voorop in de Europese trend die zich richt op een duurzame ontwikkeling van de luchtvaart. De afgelopen twee jaar heeft Europa het voortouw genomen om de internationale impasse te doorbreken die is ontstaan rond het vervolg van het Kyoto-protocol. Dit heeft geleid tot een breed samengesteld pakket aan maatregelen waarin ook de luchtvaart is opgenomen. De aanpak is geconcretiseerd door het vliegverkeer van, naar en binnen de EU op te nemen in het ETS.

In het kader van duurzaamheid vinden er in Nederland enkele innovatieve projecten plaats. Zo voert de TU Delft, gesteund door de KLM, een onderzoek uit in het kader van het Europese programma van de Advisory Council for Aeronautics Research (ACARE). In dit zogenoemde CleanEra-project werkt de TU Delft aan de ontwikkeling van een nieuw vliegtuig dat voldoet aan de ACARE-doelstelling: vliegtuigen bouwen die 50% minder geluid en 80% minder NO<sub>x</sub> produceren en 50% zuiniger zijn.

Figuur 6: Verbetering van de brandstofefficiëntie van verschillende vliegtuigtypen van 1960 tot heden<sup>55</sup>.



Sinds 1960 is de brandstofefficiëntie van verschillende vliegtuigen sterk verbeterd. Niet alleen het totale brandstofverbruik per vliegtuig is afgenomen, maar ook het brandstofverbruik per stoel.

De ontwikkeling van nieuwe vliegtuigen en nieuwe technieken duurt echter lang. Bovendien kennen de huidige vliegtuigmotoren een lange levensduur, waardoor ze niet zomaar af te schrijven zijn. Daarom zal er ook gekeken moeten worden naar een alternatieve brandstof die bijgemengd kan worden bij de huidige fossiele kerosine. De KLM doet hier momenteel onderzoek naar.

<sup>55</sup> Plane simple truth. G.E. Thomas e.a. ISBN 978-0975234167.

### 2.3.2 Aandachtspunten voor de Nederlandse luchtvaart

Naast sterke punten kent de huidige luchtvaart in Nederland ook enkele aandachtspunten. Deze worden hieronder besproken.

#### Kleine thuismarkt

Nederland kent een kleine thuismarkt. De vele internationale verbindingen zijn daarom geen vanzelfsprekendheid. Binnen een bepaald verzorgingsgebied is de vraag naar langeafstandsvluchten immers kleiner dan die naar korteafstandsvluchten. Tegelijkertijd zijn de kosten voor de lange afstanden per passagierskilometer gedaald door schaalvergroting van de vliegtuigen. Een thuismarkt die zich tot Nederland beperkt, zou dan ook volstrekt ontoereikend zijn om een intercontinentaal lijndienstennet te exploiteren, dat vanaf Schiphol met grote straalvliegtuigen in een voldoende hoge frequentie wordt bediend. De Nederlandse overheid heeft daarom wereldwijd een voortrekkersrol gespeeld bij de totstandkoming van een vrijer marktregime. Alleen zo kon een maximale toegang tot de internationale luchtvaartmarkt vanuit Nederland gerealiseerd worden. Met huidige ontwikkelingen zoals hub-bypassing en grotere vliegtuigen (zoals de A380) wordt de kwetsbaarheid van Schiphol met zijn kleine thuismarkt echter wel vergroot.

#### Grote afhankelijkheid van transferpassagiers

Het netwerk van verbindingen dat Schiphol ondersteunt, is in grote mate afhankelijk van transferpassagiers. Deze moeten met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding worden verleid om via Schiphol te vliegen. Hierdoor is de gemiddelde opbrengst per passagierskilometer lager dan op andere grote luchthavens. Het uitgebreide netwerk van internationale verbindingen is dus ook om deze reden geen vanzelfsprekendheid.

De huidige transfer op Schiphol komt praktisch geheel voor rekening van de Skyteam-partners. Gemiddeld 75% van de Air France/KLM-stoelen op de intercontinentale vluchten wordt vandaag de dag bezet door reizigers die op Schiphol overstappen naar een andere vlucht binnen het Sky-team netwerk. Op sommige intercontinentale KLM-routes kan dit percentage op jaarbasis zelfs oplopen tot boven de 90%. Schiphol is ten opzichte van andere grote Europese luchthavens relatief kwetsbaar vanwege het grote aandeel transferverkeer. Frankfurt is koploper met 53% transferaandeel, gevolgd door Schiphol met 42%. In de derde lijn opereren London Heathrow en Paris Charles de Gaulle, elk met zo'n 34%. De laatste twee luchthavens bedienen de twee grootste lokale markten in Europa, waardoor het transfersegment een relatief minder prominente rol speelt dan op Schiphol. Het gevecht tussen de luchthavens om de transferpassagier wordt vooral in slechte economische tijden scherp bevochten.

#### Continue zorg voor concurrerend kostenniveau

'Aeronautical costs' zijn het geheel aan havengelden, en ATC- en overheidsheffingen waarin een luchthaven zich van andere luchthavens kan onderscheiden (zie verder hoofdstuk 4). In 2008 is Schiphol na London Heathrow de duurste luchthaven geworden van de vier grote Europese hubs. Als gekeken wordt naar vliegtuigen die gevuld zijn met voornamelijk passagiers die hun reis op Schiphol beginnen of eindigen, de zogenaamde Origin-Destination (O/D) passagiers, dan is Schiphol relatief nog duurder en zelfs duurder dan London Heathrow als de tarieven van de havengelden per 1 november 2008 worden doorberekend. Omdat deze hoge kosten de concurrentiepositie van Schiphol en daarmee de economische structuur van Nederland bedreigen, heeft het kabinet besloten samen met Schiphol te komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Alleen met inzet van alle partijen wordt de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart weer echt verbeterd. Het behoud van het netwerk op Schiphol vraagt wel om een continu kostenbewustzijn, efficiencyverbeteringen en kostenrationalisatie. Dit geldt niet alleen voor de netwerkexploitant zelf, maar voor de hele keten, inclusief de luchthavenexploitant en de luchtverkeersleiding.

Een factor hierbij is de hub-ontwikkeling in Dubai, waar vooral de luchtvaartmaatschappij Emirates voordeel van heeft. Bij de nieuwe operaties van Emirates tussen Dubai en Europa spelen er namelijk ongelijke concurrentieverhoudingen. Zo kan Emirates bijvoorbeeld profiteren van een vrijstelling of reductie van luchthavenkosten op de eigen hub, een afwijkend winstbelastingregime, lagere brandstofkosten en gunstige financieringsmogelijkheden voor de aanschaf van vliegtuigen. Hierdoor is het waarschijnlijk dat Emirates een concurrent voor de KLM wordt in de transfermarkt. Dubai is daarbij een voorbeeld van een bredere internationale ontwikkeling waar andere nieuwe hubs zich manifesteren op corridors, zoals Etihad in Qatar, Turkish Airlines in Istanbul en Jet Airways in India.

## 2.4 Schets van de belangrijkste internationale ontwikkelingen die de luchtvaart beïnvloeden

Wereldwijd zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die de luchtvaart in meer of mindere mate beïnvloeden. Deze ontwikkelingen spelen mee in de keuzes die in de Luchtvaartnota worden gemaakt. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen.

## Ontwikkelingen die de luchtvaart beïnvloeden

- Economische crisis
- Klimaat wordt steeds belangrijker
- Liberalisering
- Consolidatie
- Toenemende concurrentie tussen luchtvaartallianties en hub-luchthavens
- Onzekere marktvraag

### Economische crisis

Sinds 2008 tekent zich een scherpe wereldwijde economische crisis af, die meer dan proportioneel doorwerkt in de luchtvaart, een bij uitstek conjunctuurgevoelige sector. In 2008 zagen we wereldwijd al een dalende vraag naar luchtvervoer, die in eerste instantie veroorzaakt werd door een sterke stijging in de olieprijs. In Nederland was dit effect nog sterker door de introductie van de vliegbelasting. In 2009 zet deze neerwaartse ontwikkeling zich naar verwachting door als gevolg van de economische crisis.

Perioden van vraagdaling hebben snel hun weerslag op de financiële resultaten van de luchtvaartindustrie.

De impact van de economische crisis heeft in eerste instantie invloed op de kleinere netwerkcarriers in Europa die niet in staat zijn geweest tijdig aansluiting te vinden bij een grotere maatschappij. Deze netwerkcarriers bevinden zich momenteel in de gevarezone. Het ontbreekt hun aan mogelijkheden tot structurele kostenbesparingen en netwerkrationalisatie. Daarnaast zijn de netwerken te klein om de marktvoordelen van een groot verbindingennetwerk te kunnen realiseren. De lijst van faillissementen en overnames in de Europese luchtvaart groeit hierdoor snel: Alitalia, Malev, Lot, TAP en BMI zijn enkele voorbeelden. Daaraan kan nog een groeiend aantal overname- en faillissementskandidaten in de lowcost- en chartersector worden toegevoegd.

Ook grote maatschappijen zoals Lufthansa, British Airways en Air France/KLM blijven economisch niet buiten schot. Alle luchtvaartmaatschappijen moeten thans reageren op de afnemende vraag door middel van capaciteitsreducerende maatregelen. Voorbeelden daarvan zijn frequentiereductie en opschorting of opheffing van routes. De grote (fusie)maatschappijen zoals Air France/KLM hebben daarbij in sommige gevallen de extra mogelijkheid om de netwerken van de afzonderlijke fusiepartners te rationaliseren of te saneren. De eerste symptomen van die capaciteitsreductie hebben zich al voorgedaan in de huidige winterdienstregeling van de wereldluchtvaart.

Voor Nederland speelt er nog een extra dimensie. Terugloop van het aantal transferpassagiers is voor Nederland een grotere bedreiging dan voor andere landen. Dit komt doordat Nederland voor een belangrijk deel afhankelijk is

van transfer. Een relatief kleine terugloop kan daarom een groter effect hebben op het grootste deel van het verbindingennetwerk in Nederland. Om te zorgen dat dit effect zich niet voor zal doen, is het zaak om meer concurrerend te zijn dan de concurrenten.

### Klimaat wordt steeds belangrijker

De dreiging van klimaatverandering staat hoog op de wereldwijde politieke agenda. Het betreft hier ook de milieu-impact van de luchtvaartsector. De groei van de luchtvaart veroorzaakt een toename van de emissie van klimaatgassen, zoals CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. De luchtvaart zal deze emissies moeten beperken. Deze kosten worden lager als de sector energie-efficiënter gaat vliegen. Hoge brandstofprijzen vormen daarbij een extra stimulans.

De Nederlandse luchtvaartpartijen lopen ten opzichte van andere landen voorop met het treffen van maatregelen maar brede toepassing van nieuwe technologieën gaat langzaam in de luchtvaartsector vanwege de lange levensduur van vliegtuigen. Door de sterke fluctuaties in de brandstofprijzen en de invoering van het (kostenverhogende) ETS, zal het aantrekkelijker worden om verder te gaan met onderzoek en ontwikkeling van nieuwe brandstofsoorten en motorconcepten.

### Liberalisering

De ontwikkeling van een vrije luchtvaartmarkt zet naar verwachting door. Binnen Europa is al een interne markt voor luchtvaart gecreëerd. Een nieuwe stap in het liberaliseringsproces is de totstandkoming van luchtvaartovereenkomsten van de EU met derde landen. Het begin 2008 afgesloten verdrag<sup>56</sup> tussen de EU en de Verenigde Staten (VS) is hiervan een voorbeeld. Langzaam ontstaat een wereldwijde vrije markt waarin luchtvaartmaatschappijen in volledige concurrentie luchtvaartdiensten aanbieden. Liberalisering kan er dus toe leiden dat consumenten en verladers meer keus krijgen doordat meer luchtvaartmaatschappijen op bepaalde bestemmingen zullen vliegen. Of er ook een neerwaarts effect op de prijzen zal zijn is niet duidelijk, omdat liberalisering ook tot consolidatie leidt (zie hierna).

Door de liberalisering is er vanuit Nederland een maximale toegang tot de internationale luchtvaartmarkt ontstaan. De Nederlandse overheid heeft daarin wereldwijd een voortrekkersrol gespeeld door een liberaal luchtvaartbeleid. Nu de liberalisering verder voortzet, is Nederland zijn positie als koploper echter kwijt aan het raken. Als gevolg van de liberalisering zullen nieuwe, maar ook bestaande luchtvaartondernemingen hun netwerken steeds minder vormgeven op basis van nationaal verworven landingsrechten. In plaats daarvan gaan zij steeds meer uit van het

<sup>56</sup> Open Aviation Area (OAA), april 2007.

marktpotentieel dat zij via grote luchthavens kunnen aanboren. De catchment area en de aantrekkingskracht van de luchthavenregio worden daardoor steeds meer een factor van betekenis. Dit leidt ertoe dat ook de binding van maatschappijen aan landen vermindert. Wat wordt versterkt door het gestage proces van privatisering van luchtvaartmaatschappijen wereldwijd, waardoor de nationale overheidsbelangen in maatschappijen afnemen.

### Consolidatie

Onder invloed van de liberalisering zet ook de consolidatie (het samengaan van maatschappijen) zich voort. Om hun routenetwerken te kunnen uitbreiden en de toenemende concurrentie het hoofd te bieden, zijn grote luchtvaartmaatschappijen grensoverschrijdende allianties gaan vormen. Door deze integratie lijkt een wereldomvattend alliantienetwerk te ontstaan van enkele megacarriers die vanaf een beperkt aantal hubs in alle werelddelen opereren. Kleinere netwerkcarriers die geen aansluiting hebben gevonden of maatschappijen met kleine marges zullen lastiger overleven in deze tijd van afnemende economische groei. Daarnaast is er sprake van een doorzettende trend van een aantal sterke low cost carriers die op effectieve wijze point-to-point verbindingen bedienen. Ook bij deze carriers zijn tekenen van consolidatie te bespeuren doordat de sterkste de failliete maatschappijen overnemen.

### Toenemende concurrentie tussen luchtvaartallianties en hub-luchthavens

Als gevolg van de genoemde liberalisering neemt ook de concurrentie toe. Grote luchtvaartallianties gaan op zoek naar de luchthavens met het grootste marktpotentieel en naar luchthavens die de operatie het best kunnen ondersteunen. In het laatste geval kunnen hub-luchthavens elkaar ook aanvullen. Binnen een wereldregio kan het voor een alliantie immers aantrekkelijk zijn van meerdere hub-luchthavens gebruik te maken. Hierdoor zijn ze niet afhankelijk van één enkele luchthaven om markten te bedienen waarin veel transfer optreedt. Voor de luchthavens biedt dit perspectief op samenwerking, zoals tussen Schiphol en Aéroports de Paris.

Factoren die het voortbestaan van een hub beïnvloeden zijn de grootte van de thuismarkt, de aanwezigheid van een 'dedicated home carrier', de positie in de netwerken binnen een luchtvaartalliantie, de aanwezige piekruurcapaciteit, de prijs, de (milieu)capaciteit en de kwaliteit van de luchthaven<sup>57</sup>. Deze factoren zijn dus bepalend voor de concurrentiepositie van de Nederlandse luchthavens en in het bijzonder voor Schiphol.

De ontwikkeling van nieuwe hubs, zoals de megahub in Dubai in het Midden-Oosten, is ook van grote invloed op de

concurrentiepositie van Schiphol. Dubai kan voor Schiphol een bedreiging gaan vormen voor het intercontinentaal verkeer en het Europees-intercontinentaal (ICA)-verkeer richting Azië. Zo kan het kostenverhogende effect van de invoering van het ETS-systeem in Europa er mede toe leiden dat het intercontinentale verkeer tussen de Verenigde Staten en Azië of Afrika deels om Europa heen, via Dubai vliegt. Dubai vormt echter een nog grotere bedreiging voor het Europees-ICA-verkeer richting Azië, dat deze hub als transferplek kan gebruiken. Juist dit verkeer is voor Schiphol erg belangrijk.

### Onzekere markt vraag

De toekomstige markt vraag is gezien de vele ontwikkelingen moeilijk te voorspellen. Ook scenario's geven hier geen garantie. Met toekomstverwachtingen en scenario's moeten we daarom voorzichtig omgaan. Ze kunnen wel gebruikt worden voor gedachtevorming op lange termijn, maar niet voor beleid op korte termijn.

Voor de lange termijn is de verwachting dat de mondiale vraag naar luchtvaart zal blijven groeien.<sup>58</sup> Er zijn verschillende ontwikkelingen die deze verwachte groei van internationale mobiliteit ondersteunen:

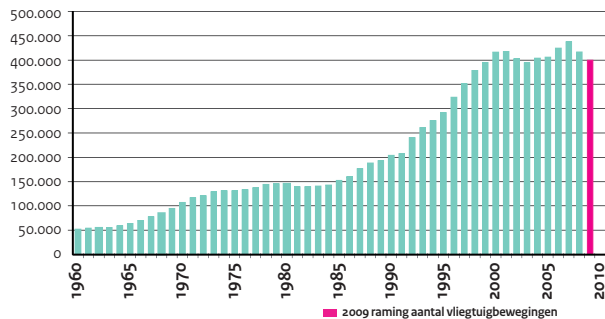
- de liberalisatie en opkomende nieuwe economische centra. Deze leiden tot meer diversiteit in het aantal bestemmingen en een bredere spreiding van passagiers- en goederenstromen op wereldwijde schaal. Multinationals bepalen de productielocaties en zoeken naar schaalvergroting en agglomeratie-effecten. Dit betekent meer geografische spreiding van de productie, omdat naar optimale locaties wordt gezocht;
- de toenemende concurrentie tussen stedelijke agglomeraties. Consolidatie in het bedrijfsleven leidt tot een krimp van het aantal hoofdkantoren. De hoofdkantoren die overblijven, clusteren zich in een aantal stedelijke regio's, waardoor ook kenniscentra en andere aanverwante organisaties zich daar vestigen. Een goede internationale bereikbaarheid is hierbij een van de relevante vestigingsplaatsfactoren;
- de demografische ontwikkelingen. Deze leiden ertoe dat de wereldbevolking tot 2050 met 2.5 miljard inwoners zal toenemen en dat het Europese continent vergrijsd. Dit leidt tot een toenemende vraag naar mobiliteit van arbeid en productie;
- de wereldwijde groei van het toerisme. Deze groei is het gevolg van een stijgende wereldwijde welvaart en een groeiende bevolking in de opkomende economieën (met name China, India en Brazilië).

<sup>57</sup> Langetermijnverkenning Schiphol, Probleemanalyse, 2007, par 3.1.1

<sup>58</sup> Market forecasts van Boeing, Airbus, Embraer; 2007.

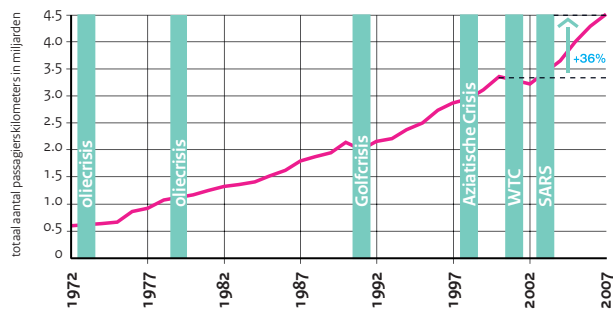


Figuur 7: Ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol



Na een snelle groei in de jaren negentig is de groei van het aantal vliegtuigbewegingen de afgelopen jaren afgevlakt. De verwachting voor 2009 is dat het aantal vliegtuigbewegingen met 6 tot 10% zal dalen.

Figuur 8: Mondiale ontwikkeling van het aantal vliegkilometers



In de mondiale ontwikkeling van het aantal vliegkilometers is een lichte daling te zien rond 2001 (de aanslagen in New York). Na 2002 is het aantal vliegkilometers weer sterk gestegen.

- Toch zijn er ontwikkelingen die de verwachte groei van luchtvaart (kunnen) afvlakken en misschien zelfs kunnen leiden tot een tijdelijke afname van handels- en vervoerstromen, zoals de hoogte van brandstofprijzen<sup>59</sup>, afnemende economische groei<sup>60</sup>, aandacht voor klimaat, toename van (de dreiging van) terrorisme en/of conflicten over geopolitieke vraagstukken.

<sup>59</sup> Global Market Forecast Airbus 2007-2028.

<sup>60</sup> Uitspraken van CPB, DNB, EC, OESO, IMF.

## Paspoort

naam: Jochem Kentgens

leeftijd: 32

baan: directeur van CosmicNavigation

woonplaats: Amsterdam

## Nederlandse navigatie in Chinees kastje

Jochem Kentgens bezoekt met zijn zakelijke partner regelmatig beurzen in China, Europa en de Verenigde Staten om daar consumentenelektronica in te kopen. "De afgelopen vier jaar hebben we een turbulente groei doorgemaakt met navigatiesystemen voor in de auto, en sinds vorig jaar voor op het water. In het begin werkte ik samen met mijn compagnon vanuit een klein kamertje. Inmiddels hebben we in ons Amsterdamse kantoor veertien mensen in dienst en werken zeven technici en softwareontwikkelaars voor ons in een exclusieve samenwerking."

"De belangrijkste beurzen zijn in Hong Kong", aldus Kentgens. "Nadat het contact is gelegd, bezoeken we de fabriek, beoordelen de productiecapaciteit en kijken of aan onze kwaliteitseisen voldaan kan worden. Daarnaast moet het in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving, het CE-merk. De kastjes worden per vliegtuig naar Eindhoven en soms Schiphol vervoerd. Een gespecialiseerd logistiek bedrijf regelt de verpakking en distributie. In Nederland wordt een geheugenkaartje bijgevoegd met door onszelf ontwikkelde navigatie-software, een gebruiksaanwijzing, garantievoorwaarden en accessoires zoals een zuignap en een lader. De verpakking ontwerpen we zelf, maar laten we in China drukken. In grote supermarkten en winkels voor huishoudelijke artikelen in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Spanje worden onze navigatiesystemen onder private labels verkocht." In het begin gebeurde de aanvoer vanuit China per zeeschip. "Dat bleek al snel niet te werken. De markt is doorlopend sterk in beweging. Als we een actie willen doen met bijvoorbeeld een supermarktketen in Duitsland, moeten we heel snel kunnen reageren met een scherpe prijs. Dat bepaalt onze keuze voor het vliegtuig."



Jochem Kentgens vertrekt van Schiphol voor een zakenreis naar China.

### 3 Doel, ambities en strategische keuzes

In dit hoofdstuk staan de keuzes centraal die het kabinet maakt om de luchtvaartsector te stimuleren en een optimale internationale bereikbaarheid te waarborgen.



In hoofdstuk 2 is de visie van het kabinet op de Nederlandse economie beschreven: deze economie is innovatief, concurrerend en ondernemend binnen een duurzame en sociale context. De visie vormt het 'hogere doel' van deze Luchtvaartnota. Een goede internationale bereikbaarheid door de lucht is een belangrijke voorwaarde om dit doel te bereiken. De bereikbaarheid faciliteert Nederlandse bedrijven om wereldwijd zaken te doen, stimuleert internationale bedrijven om zich in Nederland te vestigen en levert veel directe en indirecte werkgelegenheid en omzet op.

Deze optimale bereikbaarheid is voor de toekomst allerminst gegarandeerd. Een aantal ontwikkelingen, zoals de economische crisis en de toenemende concurrentie tussen hub-luchthavens, vormen hiervoor mogelijk een bedreiging. Vandaar dat de overheid samen met de luchtvaartpartijen voor de taak staat om deze bedreigingen het hoofd te bieden.

In dit hoofdstuk staan de keuzes centraal die het kabinet maakt om de luchtvaartsector te stimuleren en een optimale internationale bereikbaarheid te waarborgen. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.1 en 3.2 het doel dat het kabinet met de luchtvaart voor ogen heeft en de concrete ambities die daarbij horen. In paragraaf 3.3 en 3.4 wordt vervolgens de strategie van het kabinet beschreven om deze ambities te realiseren. De strategie wordt in deel 2 van de nota verder uitgewerkt.

### 3.1 Het doel van het luchtvaartbeleid

Nederland heeft een maatschappelijk belang bij een goede internationale bereikbaarheid binnen een concurrerende en duurzame context. De ontwikkeling van de luchtvaart moet daarbij aansluiten. Daarom is het doel van het luchtvaartbeleid voor de komende jaren:

de verdere ontwikkeling van een optimale netwerk-kwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart.

In deze paragraaf wordt dit doel nader toegelicht.

#### Een optimale netwerkqualiteit

Een goede internationale bereikbaarheid door de lucht wordt bepaald door de kwaliteit van het netwerk van verbindingen. Is deze netwerkqualiteit goed, dan heeft de reiziger direct toegang tot snelle verbindingen, naar veel bestemmingen wereldwijd, met een hoge frequentie. Met het beleid in deze Luchtvaartnota streeft het kabinet nadrukkelijk naar een optimale netwerkqualiteit. Het gaat dus niet om een maximale groei van de luchtvaart. Optimale netwerkqualiteit houdt in dat niet alleen het

aantal verbindingen telt, maar ook de kwaliteit en de concurrentiekracht van het netwerk als geheel. Dit netwerk moet qua verbindingen en frequentie aansluiten bij de ambitie en behoeften van de Nederlandse en regionale economie. Bovendien moet de omvang van het netwerk zijn afgestemd op verschillende andere belangen, zoals op het gebied van defensie, concurrentie, milieu, economische groei en ecologie.

Het kabinet erkent dat de huidige netwerkqualiteit, gebaseerd op een sterk transferproduct, de basis is voor een gezonde Nederlandse luchtvaart. Deze netwerkqualiteit staat dan ook centraal in het luchtvaartbeleid. De concurrentiekracht van het netwerk is één van de voorwaarden.

#### In combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart

Het kabinet staat voor een concurrerende economie met oog voor de samenleving. Daarom zet het ook in op een concurrerende en duurzame luchtvaart. Dit houdt in dat de luchtvaart voorop loopt op het gebied van duurzaamheid. Schoon, stil, zuinig en veilig zijn daarbij voorwaarden, evenals de concurrentiekracht ervan. Bovendien levert de luchtvaart hoge kwaliteit aan zowel consumenten als omwonenden van nu en straks. Dit kan internationaal een sterk selling point zijn.

De concurrentiepositie van de mainport Schiphol wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de dienstverlening van de luchthaven en de luchtverkeersleiding in combinatie met de prijs die dit met zich meebrengt. Daarnaast hebben ook eisen die het Rijk stelt ten aanzien van bijvoorbeeld security of woningsisolatie hun weerslag op de prijs. Het gaat erom dat het totaal van de kosten en kwaliteit concurrerend is ten opzichte van het luchtvaartproduct van andere landen. Om dit mogelijk te maken is een blijvende en gezamenlijke inspanning van luchtvaartpartijen en het Rijk nodig.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de Nederlandse luchtvaart een innovatieve sector is als het gaat om duurzaamheid. Door de innovatiekracht verder uit te bouwen creëert de sector kansen voor een internationaal sterke positie. Nederland heeft tot voor kort een pioniersrol vervuld bij de liberalisering van de luchtvaartmarkt. Nu die rol vervuld is, moet Nederland een nieuwe voortrekkersfunctie zien te vinden om mondiaal voorop te kunnen lopen. Die functie wil het kabinet gaan vervullen voor een duurzame luchtvaart, essentieel voor een ondernemende, concurrerende en innovatieve economie. Ook internationaal speelt duurzaamheid een steeds grotere rol. Door daar nu in voorop te lopen (door er in te investeren) levert dat straks een concurrentievoordeel op.

## 3.2 De ambities van het luchtvaartbeleid

Het doel van het luchtvaartbeleid, dat in de vorige paragraaf is beschreven, krijgt kleur in de ambities die erbij horen. De ambities moeten ervoor zorgen dat de Nederlandse luchtvaart zijn koppositie in Europa en de wereld blijft behouden.

### Ambities voor de periode tot en met 2020

Voor de middellange termijn heeft het kabinet ambities geformuleerd die richtinggevend zijn voor het beleid tot en met 2020. De economische crisis maakt het daarnaast noodzakelijk om ook een ambitie voor de korte termijn, tot en met 2012, te formuleren. De ambities voor deze periodes luiden als volgt:

Voor de periode tot en met 2012:

- De Nederlandse luchtvaart komt met een relatieve voorsprong uit de economische crisis.

Voor de periode tot en met 2020:

- De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend.
- De netwerkqualiteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa.
- Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio, en vice versa.
- Nederland is via de luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis direct verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in de wereld.
- Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid.
- Schiphol en zijn gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (wat betreft emissies, geluid en brandstofgebruik).
- Nederland zet zich via de EU in om uiteindelijk met andere delen van de wereld te komen tot een mondiaal emissiehandelssysteem waaraan de luchtvaartsector deelneemt.
- Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidshinderden ten opzichte van andere grote Europese luchthavens.
- De luchtvaart in Nederland behoort tot de top wat betreft kwaliteit van dienstverlening voor passagiers en vracht.
- Nederland loopt binnen Europa voorop in het toepassen van het flexibel en optimaal gebruik van het luchtruim voor zowel civiele als militaire luchtvaart.
- Mede door de sterke inzet van Nederland in (inter-) nationaal verband is er een volledig geïntegreerd Europees luchtruim en een effectief en efficiënt ATM-

systeem. De Nederlandse luchtverkeersleidingorganisaties (ANSP's) hebben een sterke functie hierin.

### Ambities voor de periode tot en met 2040

Het kabinet ziet ook al een aantal ambities voor de langere termijn (2040). Deze ambities zijn echter moeilijk te concretiseren op de korte termijn, maar zijn wel richtinggevend voor acties die in de toekomst zullen plaatsvinden. Ze luiden als volgt:

- Door verdergaande internationale samenwerking van de Nederlandse luchtvaartpartijen is de netwerkqualiteit van Nederland verder versterkt.
- Op mondiaal niveau streeft de EU ernaar om het Europese luchtvaartveiligheidssysteem tot het beste van de wereld te maken.
- De luchthaven Schiphol is de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld, zowel op de grond als in de lucht.
- Bij de geformuleerde klimaatambities van de EU en de G8 voor de lange termijn (2050) hoort te zijner tijd ook een passende bijdrage van de luchtvaartsector.
- De voortrekkersrol van de Nederlandse luchtvaartpartijen op gebied van duurzaamheid heeft geresulteerd in een sterke concurrentiepositie en sterke exportfunctie van Nederlandse luchtvaartpartijen.
- Capaciteitsuitbreiding van Schiphol wordt gecombineerd met vermindering van geluidshinder.

## 3.3 Verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit, in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven beschikt Nederland, met name dankzij Air France/KLM, over een uitstekend netwerk van verbindingen. Het doel is deze netwerkqualiteit te optimaliseren en verder te ontwikkelen in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Het realiseren van dit doel is een maatschappelijk belang en vergt een gezamenlijke inzet van het Rijk en de luchtvaartpartijen. Het kabinet acht samenwerking, zowel op nationaal als op internationaal niveau, daarvoor nodig.

In de besturing van de luchtvaartpartijen is in het verleden door het kabinet gekozen voor een benadering op afstand: het kabinet stelde de randvoorwaarden, waarbinnen de markt opereerde en waarbinnen de luchtvaartpartijen er met elkaar uit moesten zien te komen. De NV Luchthaven Schiphol moest zich als bedrijf ontwikkelen zodat het geprivatiseerd kon worden, de LVNL werd op afstand gezet als zelfstandig bestuursorgaan zonder actieve overheids-

Figuur 9: Samenwerkingsverbanden gericht op het verder ontwikkelen van een optimale netwerkqualiteit



[1] KLM (onderdeel van Air France/KLM) is de home carrier op Schiphol

### Toelichting

- A. Air France/KLM is onderdeel van **Skyteam** en is in de meest directe zin de belangrijkste 'leverancier' van netwerkqualiteit in Nederland.
- B. De concurrentiepositie en netwerkqualiteit van de **Mainport Schiphol** is gebaat bij goede samenwerking tussen de verschillende sectorpartijen. Dit houdt in dat:
  - Schiphol en de LVNL goede service gericht op netwerkqualiteit leveren tegen concurrerende kosten.
  - LVNL zich maximaal inzet om de benodigde capaciteit ten behoeve van netwerkqualiteit van Schiphol te optimaliseren binnen de kaders van veiligheid en milieu.
- C. Door verdere **Europese samenwerking tussen ATC's** is de capaciteit, duurzaamheid en efficiëntie in de luchtvaart te vergroten. Dit is op Europese schaal nodig om in Nederland optimale netwerkqualiteit te leveren tegen lage emissies en geluidshinder.
- D. Schiphol en Aéroports de Paris gaan verregaand samenwerken. Hierdoor kunnen veel passagiers (met name die van Air France/KLM) beter gefaciliteerd worden en kan de netwerkqualiteit in een dual-hubsysteem geoptimaliseerd worden. Dit levert een sterker concurrerend product ten behoeve van opkomende economieën en ten opzichte van concurrenten.

sturing en voor alle regionale luchthavens werd een decentralisatietraject ingezet.

Door dit kabinet wordt een meer gerichte en actieve rol van het Rijk wenselijk en nodig geacht, onder andere richting de staatsdeelnemingen. In het Coalitieakkoord is al aangegeven dat Schiphol niet wordt geprivatiseerd, waarbij overigens nog steeds geldt dat de luchthaven zich als onderneming moet kunnen ontwikkelen en het aandeelhouderschap is gericht op de continuïteit van de luchthaven op lange termijn. Voor de LVNL heeft het Rijk een strategische studie gedaan waaruit de noodzaak van prestatiebesturing naar voren is gekomen. Ook worden niet alle regionale luchthavens gedecentraliseerd (alleen die van regionale betekenis; zie hoofdstuk 5).

Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de juiste randvoorwaarden te scheppen en – waar nodig – ook grenzen te stellen om de doelstellingen te realiseren. Hiermee borgt het kabinet de publieke belangen, die in het geding zouden kunnen komen.

In de Luchtvaartnota formuleert het kabinet doelstellingen, die alleen samen met de luchtvaartpartijen kunnen worden bereikt. Figuur 9 illustreert de belangrijkste samenwerkingsverbanden, die nodig zijn.

### Onderscheid maatschappelijk en publiek belang<sup>61</sup>

In deze nota wordt onderscheid gemaakt tussen een maatschappelijk en een publiek belang:

- Een maatschappelijk belang is een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is echter geen overheid noodzakelijk. Deze belangen kunnen zonder overheidsbetrokkenheid gerealiseerd worden.
- Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het Rijk neemt daarbij de eindverantwoordelijkheid. Dit vanwege het optreden van marktfalen of onvolkomen concurrentie.

Bij het doel van verdere ontwikkeling van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart spelen de volgende publieke belangen:

- Duurzame, gezonde en veilige leefomgeving.
- Veiligheid van de luchtvaart (inclusief aanvaardbare veiligheidsrisico's voor de burger).
- Goede marktwerking en –ordering (inclusief het voorkomen van marktmacht).
- Concurrerende prijssetting voor het gebruik van luchtverkeer
- Continuïteit van de mainport Schiphol.
- Toegang van vervoerders tot de infrastructuur.

<sup>61</sup> WRR, Het borgen van publiek belang.



Samenwerking tussen luchtvaartpartijen in Nederland (“verticale” samenwerking in figuur 9) gericht op de doelen uit deze nota is van groot belang om de gewenste netwerk-kwaliteit daadwerkelijk te realiseren. In directe zin zijn het Air France/KLM en de andere luchtvaartmaatschappijen die in Nederland opereren, die de netwerk-kwaliteit realiseren. De luchthavens (waaronder Schiphol) en de LVNL dragen daar aan bij door het realiseren van producten, die gericht zijn op het effectief en efficiënt en in samenhang bedienen van de klanten en het netwerk (dat door Air France/KLM en de andere luchtvaartmaatschappijen wordt gerealiseerd). De “horizontale” (internationale) samenwerkingsverbanden moeten de “verticale” (nationale) samenwerking zoveel mogelijk ondersteunen bij het realiseren van het doel. Met name de alliantie tussen Air France en KLM draagt direct bij, omdat Air France/KLM het grootste gedeelte van het verbindingennetwerk op Schiphol bepaalt.

Samenwerkingsverbanden tussen luchtverkeersleidingorganisaties en tussen Aéroports de Paris en Schiphol moeten het maximaal mogelijk maken, dat de doelen kunnen worden bereikt.

De rol van het Rijk is van een andere orde. Het Rijk zal zich meer dan voorheen opstellen als samenwerkingspartner. Deze inzet wordt in hoofdstuk 7 verder uitgewerkt.

Kiezen voor een optimale netwerk-kwaliteit betekent allereerst dat antwoord moet worden gegeven op de vraag wat optimaal is. Het kabinet heeft hierbij een duidelijk beeld voor ogen. Zoals aangegeven is de ambitie van het kabinet dat het netwerk van de luchthaven een connectiviteit bevat die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling en vice versa (conform Commissie ROL). Door het aanbieden van bepaalde verbindingen worden nieuwe activiteiten geïnitieerd. Hiervoor is het van belang dat er enerzijds voldoende (ondernemings- en onderhandelings-) ruimte is voor de luchtvaartmaatschappijen om verbindingen te realiseren en voor Schiphol om de luchtvaartmaatschappijen goed te kunnen acquireren en te accommoderen. Anderzijds dat meer vanuit een nationaal perspectief zicht is op de (gewenste) netwerkrelaties met andere economische relevante centra in de wereld, die gekoppeld zijn aan de ruimtelijk-economische kenmerken van Nederland en de luchthavenregio. Zo kan het behulpzaam zijn voor iedere kernactiviteit in de regio te inventariseren welke verbindingen deze activiteit verder kunnen versterken. Het kabinet heeft daarbij de ambitie om via Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis direct verbonden te zijn met de belangrijkste bestaande en nieuwe economische centra in de wereld (zoals Brazilië, Rusland, India en China, de BRIC-landen). Voor een belangrijk deel gebeurt dit al, zoals is aangegeven in paragraaf 2.3.1. Maar het kan nog beter. Daarom werkt het kabinet deze benadering verder uit. Voor Schiphol wordt dit gedaan in het kader van de nieuwe invulling van de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en regio (Mainport 2.0). Voor Eindhoven en Lelystad wordt dit

meegenomen in de regionale Alderstafels. Deze trajecten worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Optimale netwerk-kwaliteit omvat naast de verbindingen met andere economische centra ook andere elementen zoals directe connectiviteit en hubkwaliteit. In onderstaand kader staat een overzicht van de indicatoren, die bij de discussie over optimale netwerk-kwaliteit worden betrokken.

### Indicatoren om het netwerk van verbindingen te monitoren

Om de ontwikkeling van het netwerk van verbindingen in Nederland in kaart te brengen wordt naar een aantal indicatoren gekeken:

1. De *directe connectiviteit* gemeten in het aantal economisch relevante bestemmingen dat dagelijks vanaf Schiphol bediend wordt in vergelijking tot de drie grootste hubluchthavens London Heathrow, Frankfurt en Paris Charles de Gaulle, zodat een gevoel ontstaat voor de relatieve netwerk-kwaliteit van Schiphol.
2. Het *passagiers/vracht-/verkeersvolume op Schiphol en de totalen voor de luchthavens van nationale betekenis* die deel uitmaken van stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk.
3. De *hubkwaliteit van Schiphol* gemeten in het aantal vluchten van de Skyteam alliantie en andere netwerk carriers dat op Schiphol goed op elkaar aansluit. Deze hubkwaliteit wordt vergeleken met die van Frankfurt, Paris Charles de Gaulle en London Heathrow en is een succesfactor in de omvang van de transfermarkt als ruggengraat voor het omvangrijke netwerk van Schiphol
4. *Economische analyses*, die worden gekoppeld aan het verbindingennetwerk om zo een beeld te krijgen van de kwaliteit van het netwerk ten aanzien van de verbindingen met de voor de Nederlandse economie meest belangrijke economische centra in de wereld.

Voor de periode tot en met 2020 heeft het kabinet de ambitie met de netwerk-kwaliteit in Nederland tot de top 5 van Europa te behoren. Dat betekent dat de huidige netwerk-kwaliteit, zoals blijkt uit de figuren in hoofdstuk 2 en ook uit figuur 10, gehandhaafd moet blijven om daarna verder te worden ontwikkeld.

De optimale netwerk-kwaliteit voor Nederland bestaat niet alleen uit het netwerk van Schiphol, maar ook uit de netwerken van de luchthavens van nationale betekenis (Eindhoven, Lelystad, Rotterdam, Maastricht, Twente en Eelde). Aan de Alderstafel hebben partijen geconcludeerd, dat de kernfunctie van Schiphol de afhandeling van hub- en mainportgebonden verkeer betreft. Partijen aan de Alderstafel erkennen het belang van een ontwikkeling van een sterk Europees en intercontinentaal (ICA) netwerk voor de zakelijke markt voor de nationale en regionale econo-

mie. Het aanbod van een brede portfolio van ICA-bestemmingen is onderscheidend voor de mainport. Het bieden van een snel en betrouwbaar transfernetwerk is daartoe cruciaal, ook voor de toekomst van de hub. De Nederlandse economie heeft verder profijt van de aanwezigheid van deze brede bestemmingenportfolio. Om de ICA-verbindingen onderscheidend aan te kunnen bieden, is een goed transferproduct en Europees feedersysteem nodig. Dit hoort dus bij het mainportgebonden verkeer evenals het zakelijke Europese point-to-point verkeer.

Figuur 10: Aantal bestemmingen met een ten minste wekelijkse frequentie vanaf vijf grote Europese luchthavens in 2008 (Official Airline Guide)

	Amsterdam	Charles de Gaulle	Frankfurt	Heathrow	Madrid
Noord Amerika	27	25	32	32	11
Latijns-Amerika	17	15	22	8	24
Afrika	21	40	27	22	13
Midden-Oosten	19	16	23	20	6
Azië en Oceanië	20	24	37	32	3
<b>Totaal ICA</b>	<b>104</b>	<b>120</b>	<b>141</b>	<b>114</b>	<b>57</b>
Europa	127	132	128	74	120
<b>Totaal</b>	<b>231</b>	<b>252</b>	<b>269</b>	<b>188</b>	<b>177</b>

Op de andere luchthavens (Lelystad, Eindhoven, Rotterdam, Maastricht, Twente en Eelde) past met name het accommoderen van vluchten voor point-to-point bestemmingen (zakelijk en niet-zakelijk), omdat deze kunnen bijdragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van deze regio's. Voor de luchthaven Maastricht is daarnaast met name ook het vrachtvervoer van belang.

Op het moment dat er op Schiphol schaarste ontstaat (wanneer voor 2020 door marktontwikkeling de maximale 510.000 vliegtuigbewegingen is genaderd) is een selectieve ontwikkeling van Schiphol voor het behoud van de mainportfunctie en de daarbij behorende netwerkqualiteit aan de orde. In het bij het Aldersadvies horende convenant "Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol" zijn instrumenten opgenomen die hiertoe kunnen worden ingezet. Bij de uitvoering van het convenant wordt voorrang gegeven aan die maatregelen die door marktpartijen zelf geëffectueerd kunnen worden. Daarnaast is het tijdig creëren van ruimte op de luchthavens Lelystad en Eindhoven de verantwoordelijkheid van het Rijk (zie verder hoofdstuk 5).

In het uitvoeringsproces van het convenant 'Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol' zal ook twee keer per jaar overleg plaatsvinden tussen de convenantpartijen Schiphol en het Rijk,

waarbij tenminste het volgende aan de orde komt:

- Voortgang van afspraken uit het convenant "Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol";
- De huidige en verwachte marktontwikkeling en monitoring van netwerkqualiteit;
- De (voortgang en timing voor de) capaciteitsontwikkeling op Eindhoven en Lelystad en de daaraan verbonden procedures in relatie tot de inzet van stimuleringsmaatregelen.

### 3.4 Een duurzame luchtvaart

Naast het verder ontwikkelen van de netwerkqualiteit wil het kabinet zich richten op een concurrerende en duurzame luchtvaart: een luchtvaart die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het duurzaamheidsaspect. Concurrerend wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

Nederland bezet op het gebied van milieu en veiligheid een toppositie en kan die, juist in deze tijden van economisch zwaar weer, als 'unique selling point' neerzetten. De ambitie van het kabinet is dat de Nederlandse luchtvaartpartijen deze toppositie in de toekomst behouden. Hierdoor blijft er in Nederland veel kennis en expertise aanwezig op het gebied van milieu en veiligheid. Ook bouwt Nederland op dit gebied veel ervaring op met hinderbeperkende maatregelen. Het kabinet wil de huidige economische crisis gebruiken om Nederland op cruciale punten structureel te versterken. Hierbij hoort ook de inzet om de dreigende klimaat- en energiecrisis af te wenden. Binnen de luchtvaartketen wordt hiervoor een bijdrage geleverd. Zo kan de luchtvaartketen versterkt en beter voorbereid uit de huidige economische crisis komen. Duurzame luchtvaart geldt voor de gehele Nederlandse luchtvaart. Hier valt ook het sturen op vliegverkeer dat veel lawaai en luchtvervuiling veroorzaakt onder.

#### Klimaatambities

De klimaatproblematiek is urgent en vraagt om een eensgezinde en brede internationale aanpak. Met het oog op het aflopen van de Kyoto-afspraken wordt daarom hard gewerkt aan mondiale klimaatdoelstellingen voor de periode 2013-2020. Europa heeft de afgelopen periode reeds belangrijke initiatieven genomen. Er zijn ambitieuze doelen voor 2020 geformuleerd en er is inmiddels een omvangrijk pakket met maatregelen in uitvoering genomen. Het kabinet ondersteunt deze doelen en zal de daarvan afgeleide en inmiddels vastgestelde verplichtingen als lidstaat nakomen. Het kabinet heeft zijn eigen ambities voor het klimaat geformuleerd in het Coalitieakkoord en uitgewerkt in het werkprogramma Schoon en zuinig. De belangrijkste ambitie voor het jaar 2020 is een reductie van de totale emissie van broeikasgassen van 30% ten opzichte van 1990. Dit zou bij voorkeur in Europees verband moeten gebeuren. Een absolute reductie van de broeikasgassen

is voor de luchtvaart in het komende decennium nog niet mogelijk. Wel lopen hier verschillende initiatieven.

Op dit moment wordt er langs twee sporen invulling gegeven aan de klimaatprestaties van de luchtvaartsector. Voor de vliegtuigerelateerde emissies geldt, dat ze vanaf 2012 onderdeel vormen van het systeem van Europese emissiehandel (ETS). Door een plafond te verbinden aan de totale emissie van CO<sub>2</sub> door de luchtvaart, zal uiteindelijk de markt zijn werk doen. Met de hoogte van het plafond en het percentage te veilen emissierechten heeft de overheid krachtige sturingsinstrumenten in handen. Daarmee is het ETS voorlopig het belangrijkste instrument waarmee de overheid de hoogte van de vliegtuiggebonden CO<sub>2</sub>-emissies kan beïnvloeden.

Alhoewel een Europees ETS-systeem een goede eerste stap is, is een mondiaal systeem te prefereren. Op dit moment is er nog geen sprake van een mondiaal systeem. Dit is wel wenselijk gezien de effecten op het milieu en een economisch gelijkwaardig speelveld. Het kabinet zal zich er bij de klimaatonderhandelingen in 2009 in Kopenhagen in EU-verband sterk voor maken dat er een doorbraak naar een mondiaal systeem tot stand komt.

Daarnaast hebben luchtvaartpartijen eigen plannen ontwikkeld om zowel bij te dragen aan de kabinetsambities als in te spelen op de introductie van het ETS. Deze plannen zijn onder andere vastgelegd in het akkoord 'Mobiliteit, logistiek en infrastructuur 2008-2020, Duurzaamheid in beweging'. Voor de luchthaven Schiphol is de ambitie opgenomen dat deze een visie ontwikkelt en plannen maakt die uiteindelijk moeten leiden tot de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld, zowel op de grond als in de lucht. Wat betreft de CO<sub>2</sub>-emissies van grondgebonden luchtvaartactiviteiten is de verwachting dat in de periode tot 2020 een aanzienlijke reductie mogelijk is. Schiphol heeft daartoe onder andere het werkplan 'Duurzame Klimaatinnovaties in de Nederlandse Luchtvaart' opgesteld. Eén van de doelstellingen hierin is om de eigen direct bestuurbare activiteiten in 2012 CO<sub>2</sub>-neutraal uit te voeren. Daarnaast is het doel om in 2020 in minimaal 20% van de eigen energiebehoefte te voorzien door op de locatie zelf duurzame energie op te wekken. Voor de niet direct bestuurbare activiteiten van Schiphol wil de luchthaven aansluiten bij de overheidsdoelstelling om in 2020 een reductie van 30% te realiseren ten opzichte van het niveau van 1990.

Ook Air France/KLM laat sterke ambities zien voor het klimaatbeleid. Dit blijkt wel uit het feit dat de luchtvaartmaatschappij in 2008 voor de vierde keer op rij op de eerste plaats stond in de Dow Jones Sustainability Index als meest duurzame luchtvaartmaatschappij. Daarnaast is de KLM in september 2007 een partnership aangegaan met het Wereld Natuurfonds (WNF). KLM en WNF hebben een overeen-

komst getekend over verregaande reductie en compensatie van de groei van de CO<sub>2</sub>-uitstoot door KLM. Dit contract is het eerste in zijn soort in de luchtvaartindustrie.

Zoals eerder gezegd lijkt, op basis van technologische beperkingen, een absolute reductie van de vluchtgerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies in het komende decennium nog niet haalbaar. Maar bovengenoemde aanpak moet, in combinatie met de inzet op innovatie en onderzoek, uiteindelijk wel resulteren in een reductie van de CO<sub>2</sub>-emissies.

### Hinderbeperking en veiligheid

Om te kunnen excelleren wil het kabinet naar aanleiding van het Aldersadvies borgen dat hinderbeperking topprioriteit blijft in het luchtvaartbeleid. Voor de regionale effecten rond Schiphol worden conform de afspraken aan de Alderstafel langs verschillende lijnen uitvoering gegeven aan hinderbeperking. Tot 2020 geldt conform het Aldersadvies een maximum van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol, waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 zal in wet en regelgeving worden geborgd. Hiervoor is een aanpassing van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde besluiten nodig. Tevens is er besloten tot het verder uitbreiden van het gebruik van glijvlucht-landingen en een pakket van hinderbeperkende maatregelen die de komende jaren worden uitgevoerd.

Daarnaast wordt voor Schiphol een nieuw normen- en handhavingstelsel ontwikkeld. Dit nieuwe stelsel, gebaseerd op strikt geluidspreferent vliegen, is erop gericht om de totale hoeveelheid hinder te verminderen ten opzichte van de huidige situatie. Na 2020 wordt voor het nieuwe handhavingstelsel het 50/50-beginsel geëffectueerd. Dit houdt in dat de milieuwinst voor 50% ten goede komt aan de omgeving en voor de andere 50% wordt vertaald in toegestane groei van het luchtvaartverkeer. Op deze manier worden prikkels ingebouwd die de milieuprestaties nog verder verhogen. Dit is volledig in lijn met de wens van het kabinet dat investeringen in het verbeteren van de milieuprestaties beloofd worden.

Met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel is er een goed moment aangebroken om niet alleen het milieustelsel te herzien, maar ook de gebieden met ruimtelijke beperkingen te actualiseren. Bij de actualisatie van het beperkingengebied hanteert het kabinet het uitgangspunt om alleen daar waar dit beslist noodzakelijk is beperkingen te stellen en overige gebieden vrij te geven voor ruimtelijke ontwikkeling.

Naast maatregelen voor hinderbeperking zijn er voor Schiphol ook maatregelen bepaald die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid. Het gaat hier om maatregelen die de kwaliteit van de leefomgeving in enkele zwaar

geluidsbelaste gebieden rond Schiphol moeten verbeteren. Deze maatregelen zijn vastgelegd in het Convenant Omgevingskwaliteit. Voor de eerste tranche is door het Rijk, Schiphol en de provincie ieder € 10 miljoen bijgedragen. Na evaluatie in 2011 wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om in de tweede tranche nog eens € 30 miljoen euro ter beschikking te stellen door de drie partijen.

Ten aanzien van de luchtvaartveiligheid kiest het kabinet voor het permanent verbeteren, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer. De Nederlandse luchtvaartautoriteiten dragen zorg voor de basisveiligheid van de Nederlandse luchtvaart en van de luchtvaart in Nederland door de ontwikkeling van wet- en regelgeving en toezicht op de naleving. De daadwerkelijke veiligheid wordt 'gemaakt' door de bedrijven en de medewerkers in de luchtvaart bij de dagelijkse uitvoering van de luchtvaartoperatie. Voor de meest risicovolle activiteiten formuleert het kabinet concrete en meetbare veiligheidsdoelstellingen (Target Level of Safety) Om in de toekomst te kunnen blijven excelleren zullen marktpartijen en kennisinstellingen gezamenlijk moeten blijven samenwerken. Het kabinet heeft daartoe het initiatief genomen om te komen tot de Kennis en Innovatie Agenda Luchtvaart, een samenwerkingsverband van publieke en private partijen. Dit programma heeft tot doel om de gelden die vanuit publieke en private bronnen

worden ingezet voor kennis en innovatie, beter te richten en efficiënter te benutten. Belangrijke onderwerpen voor deze agenda zijn onder meer de ontwikkeling van biobrandstof en technologische ontwikkelingen.

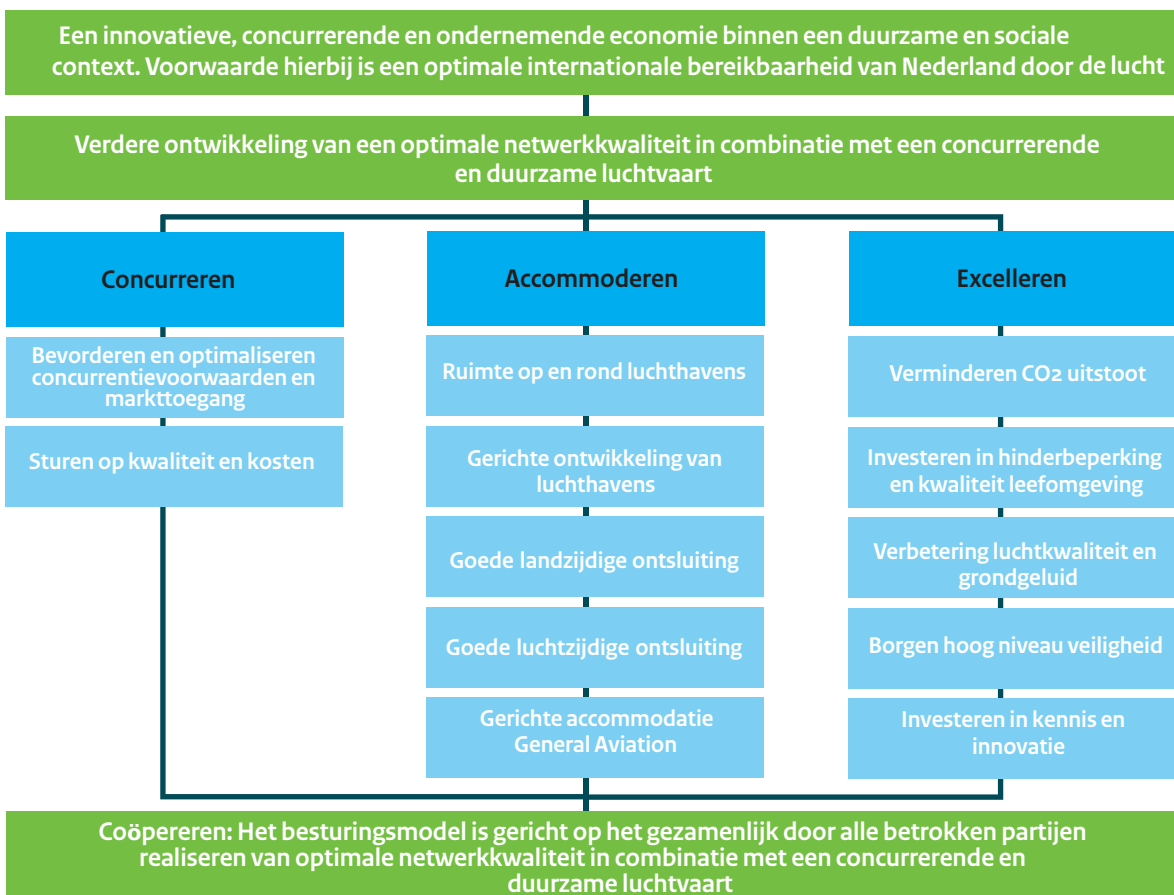
### 3.5 Voorwaardenscheppend beleid om het beoogde doel te bereiken

Om de verdere ontwikkeling van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart te kunnen bereiken heeft het kabinet beleid geformuleerd dat bestaat uit drie pijlers: concurreren, accommoderen en excelleren. De uitvoeringsstrategie krijgt vorm in het besturingsmodel voor het luchtvaartbeleid: coöpereren.

In het vervolg van deze nota worden deze pijlers en de keuzes die het kabinet hierin maakt beschreven.

- Hoofdstuk 4 (concurreren) gaat in op de concurrentiepositie waarbij het kabinet inzet op het bevorderen en optimaliseren van concurrentievoorwaarden (waaronder kosten en kwaliteit) en markttoegang.

Figuur 11: Overzicht van ambities en pijlers in de Luchtvaartnota



- Hoofdstuk 5 (accommoderen) beschrijft de keuzes die gemaakt worden om het beoogde netwerk te kunnen accommoderen met onder meer luchthavencapaciteit en luchtzijdige capaciteit.
- Hoofdstuk 6 (excelleren) gaat in op het beleid voor de duurzame luchtvaart ten aanzien van milieu en veiligheid. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op het belang van kennis en innovatie.
- Hoofdstuk 7 (coöpereren) gaat ten slotte in op de (samenwerkings)structuren en formele instrumenten, die het kabinet wil inzetten om het doel te bereiken.

#### Paspoort

naam: Marco Kesteloo

leeftijd: 46

baan: Vice-President/Managing Partner van Booz & Company consultancy in Amsterdam

woonplaats: Amsterdam

#### Op vrijdag terug naar de basis

*Van maandag tot en met donderdag bezoekt een groot deel van de honderd management consultants van Booz & Company in Amsterdam hun klanten. Op vrijdag keren ze allemaal terug naar kantoor om werkzaamheden te bepreken en met elkaar te kunnen sparren.*

*Marco Kesteloo: "Onze klanten zitten behalve in Nederland verspreid over heel Europa. Ik ben speciaal van Voorburg naar de rand van Amsterdam verhuisd om efficiënter te kunnen reizen. Vanaf mijn huis ben ik met de auto in een kwartier op Schiphol, en vanaf ons kantoor in 20 minuten. De ligging en bereikbaarheid van de luchthaven zijn uitstekend, zeker in vergelijking met buitenland.*

*"Ik ben Privium-klant, waardoor ik snel kan inchecken en vlot door de douane ga. De laatste tien jaar vlieg ik een tot twee keer per week naar klanten in Europa. Het zijn meestal korte trips van een tot twee dagen, waarbij ik omwille van de snelheid alleen maar handbagage meeneem. Mijn secretaresse zorgt ervoor dat mijn instapkaart al geprint is."*

*Voor Booz & Company (sinds 1914) werken wereldwijd 3.300 mensen in 57 kantoren. "Het kostenbewustzijn bij het vliegen speelt steeds meer een rol, dat zien we ook bij onze klanten", aldus Kesteloo. "We kiezen binnen Europa sinds ongeveer een jaar standaard voor de economy class en maken zelfs gebruik van low budget maatschappijen.*

*Uiteindelijk gaat het ons om de reistijd van deur tot deur."*

*Kesteloo vliegt graag en ervaart nog een bijkomstig voordeel: "Mijn Blackberry is een paar uur niet bereikbaar. Het mag ook wel eens even zonder."*



Marco Kesteloo met de skyline van de Zuidas in Amsterdam op de achtergrond.



## Deel 2:

- Concurrenieren: goede concurrentievoorwaarden
- Accommoderen: selectieve groei in een gebiedsgerichte ontwikkeling
- Excelleren: duurzame kwaliteit en veiligheid
- Coöpereren: optimaal besturingsmodel

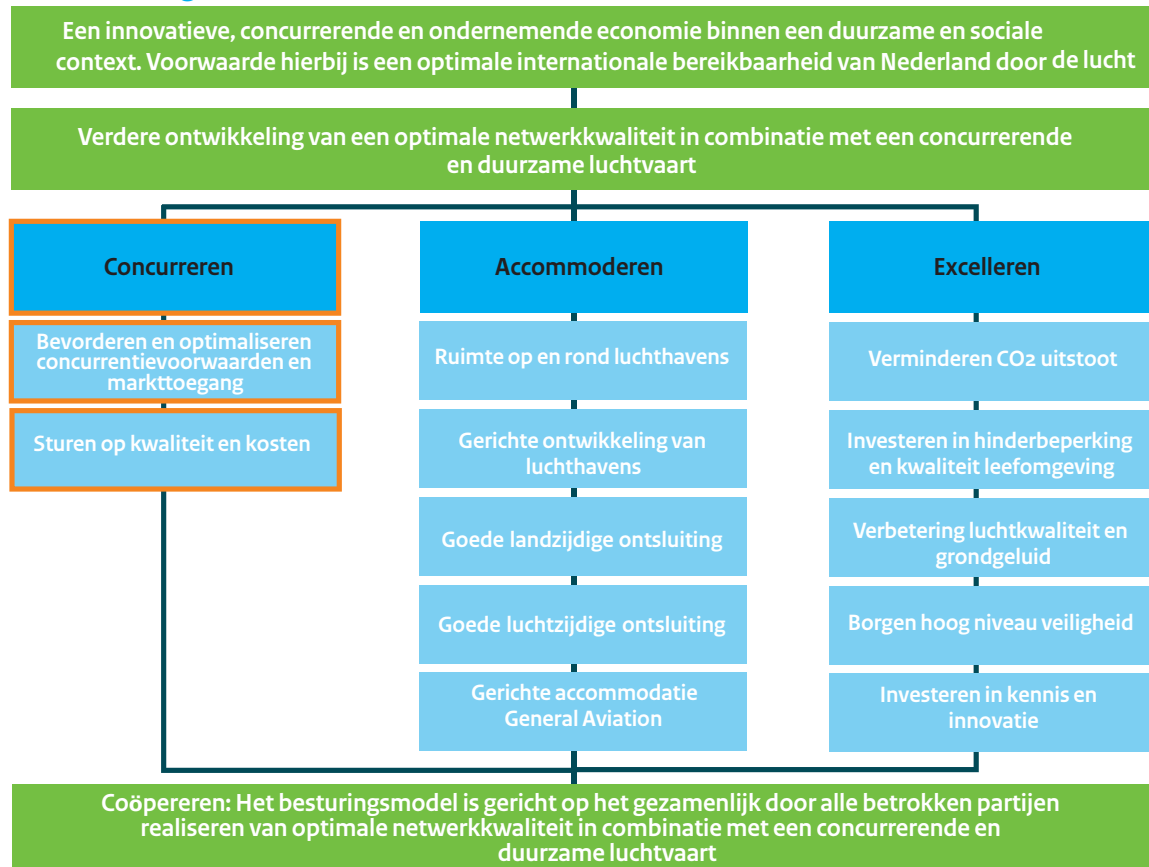
# 4 Concurreren

## Goede concurrentievoorwaarden

Nederland heeft door innovatie, ondernemerschap en gezamenlijk optreden een krachtige, gezonde en concurrerende luchtvaartsector ontwikkeld.



## 4.1 Inleiding



Nederland heeft door innovatie, ondernemerschap en gezamenlijk optreden een krachtige, gezonde en concurrerende luchtvaartsector ontwikkeld. Met name door de combinatie van een innovatieve en efficiënte home carrier (Air France/KLM) en een hoogwaardige luchthaven (Schiphol) kon een krachtig netwerk van verbindingen en diensten opgebouwd worden, dat groter is dan de Nederlandse thuismarkt op zich zou kunnen voeden. Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven is een hoogwaardig netwerk alleen in stand te houden als verbindingen concurrerend, qua kosten en kwaliteit, kunnen worden aangeboden. Alleen dan zal het netwerk optimaal benut worden en in stand gehouden kunnen worden.

Kern van het netwerk is het optimaal accommoderen van transferpassagiers in combinatie met O/D vervoer en logistieke ketens. Het ontbreken van een grote thuismarkt in Nederland betekent dat Nederland altijd beter, efficiënter en concurrerder moet zijn dan de landen om ons heen. Het maakt Nederland innovatief, maar tevens betekent het dat Nederland een relatief kwetsbare positie heeft door de grote afhankelijkheid van transferpassagiers. De transferpassagiers zorgen ervoor dat de vervoersstromen groot genoeg zijn om vele intercontinentale verbindingen in stand te houden. Met alleen het O/D vervoer zouden er vanaf Nederland slechts weinig intercontinentale verbindingen

gen kunnen worden aangeboden. De netwerkqualiteit wordt in grote mate bepaald door het aantal directe intercontinentale verbindingen. Nederland wil immers verbonden zijn met (nieuwe) economische centra in de wereld. Het (transfer)netwerk dat de basis vormt voor de mainport kan niet als een gegeven worden gezien en moet steeds worden bevochten, vernieuwd en versterkt. Schiphol is het enige grote luchtvaartknooppunt in Europa dat zonder een grote eigen thuismarkt een netwerk van deze omvang weet aan te bieden. Alleen buiten Europa zijn andere voorbeelden te vinden, zoals in Singapore en Dubai.

Het kabinet verwacht dat de economische crisis zal leiden tot versnelling en versterking van de voortschrijdende consolidatie in de internationale luchtvaartmarkt. Verwacht wordt dat dit consolidatieproces, versterkt door de economische crisis, zal leiden tot een beperkt aantal efficiënte grote netwerkcarriers, low cost carriers en logistieke dienstverleners, in ieder geval in Europa en de VS. Deze carriers zullen zich gedwongen zien hun (netwerk) operaties zo optimaal mogelijk in te richten.

Voor alle carriers zijn markt, kosten en kwaliteit bepalende factoren. Dit is een belangrijk aandachtspunt, zeker nu in een steeds opener wordende luchtvaartmarkt carriers vrijer zijn geworden in hun keuze van Europese thuisluchthaven.

Kosten en kwaliteit moeten concurrerend blijven. Het is van belang dat Schiphol te maken heeft met een “level playing field” ten opzichte van de concurrentie.

Het Nederlandse luchtvaartproduct moet concurrerend zijn en zo (de geambieerde doelgroepen van) reizigers en luchtvaartmaatschappijen verleiden via Schiphol te reizen respectievelijk te opereren. Op deze wijze kan er voor gezorgd worden dat de netwerkqualiteit overeind blijft. De keuze van luchtvaartmaatschappijen en consumenten wordt bepaald door de balans tussen kosten en kwaliteit. Bovendien willen consumenten wat te kiezen hebben: concurrentie bevordert ook lage prijzen. Daarbij moet erop worden gelet dat de nationale homecarrier, die het netwerk op Schiphol voor het grootste deel bepaalt, niet onder te grote druk komt te staan. Behoud van het level playing field is hierbij wel een voorwaarde. Kortom, goede kwaliteit voor een redelijke prijs op een luchthaven die kan concurreren met andere hub-luchthavens en ervoor zorgen dat de juiste landingsrechten worden toegewezen: dat is de essentie van het kabinetsbeleid.

Voor Nederland is het dus de uitdaging om concurrerend te blijven, om zo tenminste het huidige niveau van netwerkqualiteit te behouden en aantrekkelijk te blijven voor low-cost, charter-, vracht- en gespecialiseerde (niche-) carriers. Het beleid van het kabinet is daarom gericht op het creëren van randvoorwaarden voor een goede concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart. Dit doet het kabinet door:

- zorg te dragen voor goede concurrentievoorwaarden en markttoegang,
- sturing op kwaliteit en kosten.

## 4.2 Bevorderen en optimaliseren concurrentie voorwaarden en markttoegang

Het kabinet blijft zich ook in de toekomst inzetten voor een vrije open markt en behoud van het level playing field. Sterker nog dan voorheen wordt het beleid daarom geplaatst in een Europese en internationale context. Binnen de open markt is de inzet om concurrerend te zijn en te blijven.

### 4.2.1 Economisch luchtvaartbeleid

Om succesvol te blijven binnen de (toekomstige) Europese context is herijking van sommige aspecten van het economisch luchtvaartbeleid noodzakelijk. Het gaat het kabinet hier in het bijzonder om het vergunningenbeleid en daarnaast om de invulling van een meer selectief en stimulerend markttoegangsbeleid, de invulling van het vrachtbeleid en het logistieke beleid en tenslotte om de invulling van het “Gateway to Europe concept”<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Gateway concept, Innovatieplatform.

Uiteindelijk wil het kabinet die mainportgebonden vluchten op Schiphol zien die de grootste toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse economie en die ook een bijdrage leveren aan een duurzame luchtvaart.

Nederland blijft mondiaal krachtig werken aan het verder ontwikkelen van een zo open mogelijke luchtvaartmarkt. Het blijft belangrijk om te zorgen dat zowel reizigers als luchtvaartmaatschappijen graag via Nederland reizen of zich in Nederland willen vestigen. Om dat te bereiken zal het kabinet een aantal aspecten indringender betrekken in haar beleid ter zake en gebruiken om meer richting te geven aan haar inspanningen:

- *Streven naar een level playing field*

Open concurrentie moet eerlijk zijn. Het kabinet zal daarom bij het opleggen van verplichtingen in ogen-schouw moeten nemen welke gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie en hoe negatieve gevolgen kunnen worden beperkt. Daarnaast is het van belang ervoor te waken (zowel mondiaal als in EU verband) dat het speelveld niet negatief beïnvloed wordt door allerlei bijkomende concurrentieverstoringen veroorzaakt door maatregelen in andere landen. Door de fluctuerende brandstofkosten, de economische omstandigheden en de kredietcrisis kunnen minder goed opererende luchtvaartmaatschappijen, bijvoorbeeld de maatschappijen die niet zijn aangesloten bij een grote alliantie, in moeilijkheden komen. Het proces van consolidatie zal naar verwachting intensiveren. Nederlandse ondernemingen hebben hierbij een goed uitgangspunt. Nederland zal er in de EU voor waken dat ondernemingen – in strijd met de Europese staatssteunregelgeving – via de overheidsband in stand worden gehouden.

- *Ondersteunen mondiale concentratietendens*

Nederlandse bedrijven hebben brede Europese en mondiale verbanden en aspiraties. Het kabinet steunt het Europese streven om in de luchtvaart een aantal grote en mondiaal concurrerende kampioenen te hebben en wil de Nederlandse luchtvaartpartijen hiervoor de ruimte bieden. De samenwerking met Frankrijk, zoals geïllustreerd door de fusie van Air France met KLM, de cross-participatie Schiphol met Aéroports de Paris en de ontwikkeling van bredere allianties zoals Skyteam, OneWorld en Star Alliance zijn daarbij evidente voorbeelden. Ook een gezonde en krachtige low cost sector, charter/leisure sector en vrachtsector in Europa zijn van belang.

- *Versterken Europese slagvaardigheid*

De EU moet op het terrein van luchtvaart een krachtige speler worden. Nederland steunt het streven van de EU tot het verkrijgen van een krachtige gezamenlijke onderhan-

delingspositie jegens derde landen. Nederland moet binnen de EU haar specifieke positie effectief voor het voetlicht brengen om haar belangen daar optimaal te behartigen. De samenwerking met haar belangrijkste EU partners zal daarbij centraal staan. Nederland streeft daarbij na dat prioriteit wordt gegeven aan onderhandelingen met landen die bij kunnen dragen aan de netwerkqualiteit. Daarnaast zal Nederland, binnen de resterende beschikbare ruimte, effectief bilateraal beleid voeren dat voldoet aan dezelfde randvoorwaarden en dat past binnen de strategische doelen die Nederland in de EU nastreeft.

- *Verder versterken Gateway to Europe concept*  
Nederland is niet de enige Gateway in Europa, maar wel een heel krachtige. Een meer gerichte en actuele invulling van dit concept, met specifieke aandacht voor de logistieke functies en vrachtfuncties en de interactie van de mainports Schiphol en Rotterdam verdient nadere aandacht. Verder wordt in de bredere transportrelatie vanuit het kabinet ook gewerkt aan de relaties met de opkomende en kansrijke landen zoals de BRIC-landen. Dichter bij huis wordt ook de relatie met Turkije versterkt.

In het licht van de economische crisis zal dus op korte termijn extra aandacht besteed dienen te worden aan behoud van het level playing field en aan de Europese component. Het is belangrijker dan ooit dat er op Europees en internationaal niveau zoveel mogelijk gedaan wordt om deze moeilijke economische tijden goed te doorstaan. Veel regelgeving en maatregelen die van invloed zijn op de luchtvaart komen op Europees niveau tot stand.

#### 4.2.2 Instrumenten om concurrentiepositie te bevorderen en te optimaliseren

Om te zorgen dat een level playing field wordt gehandhaafd, er oog is voor de mondiale concentratietrends en het versterken van onze Europese slagvaardigheid en onze concurrentiepositie versterkt wordt, onderneemt het kabinet de volgende acties:

- *Herziening en upgrade van de Nota Vergunningenbeleid*  
Deze beleidsnota van VenW bepaalt het Nederlandse markttoegangsbeleid. De bestaande nota uit 1994 is verouderd en is aan herziening toe. Onderdeel hiervan is herziening van het luchtvaartpolitieke kader waarbij nader invulling gegeven zal moeten worden aan de bovengenoemde aspecten en de voorgestelde richting (EU, duurzaamheid, stimulerings/selectiviteitsbeleid). Ook charteroperaties, regionale operaties en vracht zullen in dit beleidskader worden behandeld. De duurzame en concurrerende mainportfunctie en de Gateway functie staan hierbij centraal. Naar verwachting is de herziene nota uiterlijk in 2010 gereed.

- *Opstellen van een nieuwe Nota Vracht en Logistiek*  
Om het Gateway concept verder te versterken wordt een nieuwe nota Vracht en logistiek opgesteld. Doel van deze beleidsnota zal zijn het invulling geven aan de wens om te komen tot een vernieuwde en meer pro-actieve invulling van het Gateway to Europe concept voor de luchtvaartafhankelijke logistieke sector. Deze nota vormt tevens onderdeel van (en geeft aansluiting bij) het bredere innovatieprogramma logistiek en Supply Chains (IMPULS) en de daarop volgende acties, zoals de aanbevelingen van de Strategisch Advies Commissie (SAC) onder leiding van de heer Rinnooy Kan. Zij zal tevens aandacht geven aan de specifieke positie van luchtvracht en de logistieke keten in een aantal actieprogramma's van het ministerie van VenW en de overige overheden (Beter Geregeld, terugdringen lasten bedrijfsleven, concurrentiekracht en facilitair beleid). VenW werkt reeds met alle betrokken stakeholders via de Overleg Organen Verkeer en Waterstaat (OVW) aan de invulling van deze doelstelling. Het OVW komt met aanbevelingen en VenW legt dit in een beleidsnota vast. Gericht wordt op oplevering najaar 2009.
- *Evaluatie van de wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol*  
In de wijziging van de Wet van 29 juni 2006 tot wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol is opgenomen dat de Ministers van VenW en EZ binnen vier jaar na inwerkingtreding verslag moeten doen over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Het betreft een evaluatie van de tariefregulering. Parallel wordt geanalyseerd hoe effectieve prikkels kunnen worden ingebouwd in de regelgeving die van kracht is tussen het Rijk en Schiphol. Dit is een mogelijkheid om de concurrentiepositie van de mainport, de kosten en de kwaliteitsstructuur onder de loep te nemen in relatie tot het toekomstperspectief. Deze evaluatie start in 2009 en duurt naar verwachting een jaar. Gestreefd wordt naar afronding in 2010. Met de genoemde trajecten verwacht het kabinet te komen tot beleid dat toegesneden is op de huidige ontwikkelingen in de luchtvaartsector.

#### 4.3 Sturen op kwaliteit

Een aantrekkelijk luchtvaartproduct moet een goede kwaliteit bieden aan zowel luchtvaartpartijen als consumenten. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt met name bij de luchtvaartpartijen. Het gaat onder meer op de dienstverlening door de luchthavens en de luchtverkeersleiding en het borgen van de consumentenbelangen.



## Versterken van de kwaliteit van dienstverlening op Schiphol

Schiphol staat internationaal hoog aangeschreven voor wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening. In 2008 is Schiphol voor de vijftiende keer uitgeroepen tot de beste luchthaven voor Europese zakenreizigers. Ook voor de luchtvracht is Schiphol tot beste luchthaven uitgeroepen. De Dow Jones Sustainability index voor de luchtvaart heeft Air France/KLM tot wereldleider nummer 1 uitgeroepen. Dit niveau van dienstverlening en daaraan gekoppeld deze zeer hoge waardering zijn mede bepalend voor de concurrentiepositie van Schiphol. Het kabinet wil Schiphol ondersteunen de kwaliteit van het luchtvaartproduct ook in de toekomst op dit hoge niveau te houden. Bijvoorbeeld door te zorgen dat er een efficiënte uitvoering plaatsvindt van controletaken en er gespecialiseerd personeel wordt opgeleid. Ook luchtvaartmaatschappijen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van dienstverlening. Een goed voorbeeld is de recente uitbreiding van de samenwerking tussen KLM en NS, onder andere op het terrein van de bereikbaarheid van de luchthaven Schiphol per spoor.

Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening ten behoeve van de huboperatie op Schiphol speelt de LVNL een belangrijke rol. Het leveren van een betrouwbare en hoge piekruurcapaciteit maakt dat met name Air France/KLM met een hub op Schiphol op dit punt een concurrentievoordeel kan behalen.

## Borging van consumentenbelangen

Het luchtvaartbeleid wordt gevoerd ten behoeve van de Nederlandse en Europese consument. De consument is in te delen in drie typen:

- Zakelijk vervoer. Dit is van groot belang voor de in Nederland gevestigde bedrijven en de reiziger die in Nederland zaken komt doen. Deze is gebaat bij een zo groot mogelijk aanbod kwalitatief goede verbindingen.
- Vrije tijd en familiebezoek. Dit betreft het grote aanbod vakantievervoer (individueel, pakket, geregeld, charter, zowel naar als vanaf Nederland; deze laatste meer dan 1 miljoen passagiers per jaar) en vervoer naar familie en vrienden (bijvoorbeeld Suriname en de Antillen, maar ook emigratielanden US/Canada, Zuid Amerika en Australië).
- Het vrachtvervoer ten behoeve van grote in Nederland gevestigde distributeurs, distributie centra en expediteurs, maar ook belangrijke producenten en markten als bloemenveiling, agroindustrie (kassen en landbouw), livestock (paarden, kippen, kuikens, kreeften etc.) en de productie van ICT apparatuur, textiel, boeken/tijdschriften, mode en auto's.

Paspoort

naam: Eugen Jansen

leeftijd: 55

baan: regiomanager Noord/Oost-Europa van baggerbedrijf Van Oord.

woonplaats: Haarlem

## Honderdvijftig keer naar St. Petersburg

*Eugen Jansen vliegt bijna elke week voor zijn werk. "Ik kom in alle landen rond de Oostzee. De afgelopen zes jaar was ik het meest in St. Petersburg, ik denk wel zo'n 150 keer, in verband met een baggerproject voor de aanleg van een cruiseterminal."*

*Jansen rijdt van huis binnen 20 minuten naar Schiphol. "Ik ben lid van Privium, een betaalde service van Schiphol. Een van de voordelen daarvan is dat ik altijd dichtbij kan parkeren. Zelfs als de gereserveerde plaatsen allemaal vol zijn, want dan worden aangrenzende openbare parkeerplaatsen geclaimd."*

*In de Privium Lounge heeft Jansen de gelegenheid om snel nog wat te ontbijten en comfortabel te zitten. "Om tijd te besparen reis ik alleen met handbagage: een rolkoffertje en een aktetas. Dankzij de irisscan in de Privium Lounge hoef ik niet langs de paspoortcontrole en kan ik direct doorlopen. Helaas moet ik daarna toch weer in de rij staan voor een security check. Ik hoop dat er snel zo'n apparaat komt waar je met al je spullen in een keer doorheen kunt lopen."*

*Jansen maakt vluchten van circa twee uur. "Omdat ik veel moet wachten ben ik in totaal toch vijf tot zes uur onderweg. De tijd dood ik met lezen, mijn werk voorbereiden en heel af en toe luisteren naar een mp3. Schiphol is op zich een uitstekende luchthaven, maar als je zo vaak vliegt als ik heb je altijd wel wat te zeuren. De loopafstanden zijn bijvoorbeeld aanzienlijk en de dienstbaarheid kan soms best beter."*



Eugen Jansen passeert de irisscan in de Privium Lounge op Schiphol.

Met name de eerste en de laatste categorie hebben een belangrijke Europese dimensie. Niet alleen omdat we praten over een Europese markt, maar vanuit het Gateway concept gaat het hier over de toegang tot de Europese markt breed en de Europese regio waarin Nederland ligt in het bijzonder (Vlaanderen, Noordrijn Westfalen en Nederland). Verwezen wordt naar het distributieconcept van luchtverbindingen/havens, zeehavens, binnenvaart en wegvervoer.

De luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens (waaronder Schiphol) zijn zelf als eerste verantwoordelijk voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening voor de consument. Als extra borging van de belangen voor de consument heeft het Rijk een specifieke verantwoordelijkheid. Het kabinet heeft zich hard gemaakt voor een gezamenlijke aanpak van de luchtvaartsector en de consumentenorganisaties om de consumentenbelangen te borgen. Dit door middel van de instelling van een Geschillencommissie Luchtvaart. VenW draagt bij aan de kosten voor de start van dit initiatief.

Voorlopig is het instellen van een geschillencommissie een unicum in Europa, maar het doel is om dit een pionier te laten zijn voor een Europese geschillencommissie. Zeker brengt dit in het begin kosten met zich mee, maar in de toekomst zal dit zichzelf terugverdienen. Niet alleen in verminderde kosten voor de sector, maar ook in de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de mainport. Tenslotte betreft het hier een overheidsverantwoordelijkheid en de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) zal een extra inspanning plegen om ook de overheidstaken voor het consumentenbeleid te versterken en te intensiveren. Hierbij staat het belang van de consument voorop.

## 4.4 Sturen op kosten

Het kabinet onderkent het belang van een concurrerend kostenniveau van luchtvaart in Nederland. Om dat te realiseren is de gezamenlijke inzet van alle betrokken partijen nodig.

In de huidige moeilijke economische situatie nemen alle luchtvaartpartijen substantiële maatregelen om kosten te reduceren.

Ten tijde van economische groei besloot het kabinet in 2007 tot het heffen van een vliegbelasting. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat een onnodige stapeling van kosten voor de sector niet de bedoeling kan zijn. Concreet is afgesproken, dat invoering van ETS per saldo niet tot een onnodige stapeling van kosten en nationale belastingen voor de luchtvaart mag leiden, die niet in verhouding staan tot de ons omringende landen. De invoering van ETS voor de luchtvaart staat gepland voor 2012.

Echter, in tijden van economische teruggang en zeker gegeven de sterke daling van het aantal vluchten op Schiphol is snel ingrijpen noodzakelijk. Het kabinet ziet het belang van de concurrentiepositie van Schiphol en wil daarom samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Een eerste stap is een reorganisatie van Schiphol, waarbij het personeelsbestand tussen de 10-25% zal worden gereduceerd. Verder zijn - in lijn met de wens van het kabinet om de luchthaventarieven terug te brengen - per 1 april 2009 de tarieven door Schiphol verlaagd (ten opzichte van 1 november 2008) met een percentage van gemiddeld 9%. Voor 1 juli zal Schiphol nog verdere maatregelen moeten treffen. Inmiddels heeft Schiphol een derde tranche van kostenreducerende maatregelen aan het kabinet toegezegd. Deze tranche zal zo snel mogelijk op zijn merites worden beoordeeld om op de kortst mogelijke termijn definitieve conclusies te trekken in het kader van het totale pakket aan kostenreducerende maatregelen.

Met dit pakket aan maatregelen wordt de positie van Schiphol ten opzichte van belangrijke concurrenten aanzienlijk verbeterd. Het kabinet neemt met deze beslissing zijn verantwoordelijkheid voor en levert een bijdrage aan het realiseren van een concurrerend kostenniveau. Het kostenniveau, in relatie tot de kwaliteit, vereist blijvende aandacht van zowel luchtvaartpartijen als van het Rijk. Het kabinet zal bezien welke maatregelen mogelijk zijn om het kostenniveau verder te verlagen. Een aandachtsgebied daarbij zijn de kosten die samenhangen met het beleid inzake beveiliging (security).

De positie van de mainport Schiphol en het netwerk van verbindingen is afhankelijk van het leveren van optimale kwaliteit tegen een concurrerend kostenniveau. Zoals gezegd is door het ontbreken van een grote thuismarkt in Nederland het netwerk van verbindingen in belangrijke mate afhankelijk van het vervoer van transferpassagiers. Transfervervoer kan echter gemakkelijk uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Daardoor zijn Schiphol en de homecarrier Air France/KLM extra gevoelig voor kostenstijgingen. Het transfervervoer en het vervoer van passagiers die op Schiphol op- en uitstappen (O/D) zijn nauw met elkaar verbonden. Wanneer het O/D verkeer (doorgaans rendabeler dan transfer) met te hoge kosten te maken krijgt neemt ook dit vervoer af. Daarmee komen vluchten en bestemmingen onder druk te staan, waardoor vervolgens minder passagiers worden aangeleverd voor andere bestemmingen via de hub Schiphol, die dan ook weer onder druk komen te staan. Dan kan een negatieve spiraal ontstaan. Het kabinet onderkent het belang van een goede concurrentiepositie van Schiphol en wil daarom samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol

zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Omdat de vliegbelasting betrekking had op O/D passagiers is met het op nul stellen hiervan een belangrijke stap gezet om de geschetste negatieve spiraal te voorkomen.

Ook het luchtvrachtvervoer is zeer gevoelig voor het kostenniveau omdat ook dit vervoer gemakkelijk naar andere luchthavens kan uitwijken. Aan- en afvoer van vracht binnen Europa gaat over de weg, waardoor de locatie van de luchthaven minder bepalend is. Bij luchtvracht gaat het voornamelijk om intercontinentaal vervoer, de vracht in het vrachtruim van passagierstoestellen is vaak noodzakelijk om vluchten rendabel te maken en dus om het netwerk in stand te kunnen houden.

Om transfervervoer en ook luchtvracht aan Schiphol te blijven binden moet de prijs van luchtvaart aantrekkelijk zijn en blijven in relatie tot de geleverde kwaliteit. Met het op nul stellen van de vliegbelasting en de verlaging van de kosten door Schiphol wordt de concurrentiepositie van Schiphol aanzienlijk verbeterd.

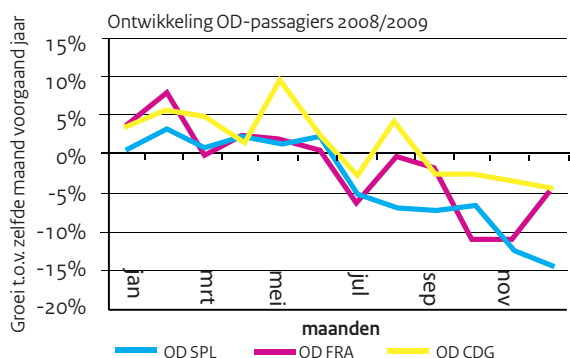
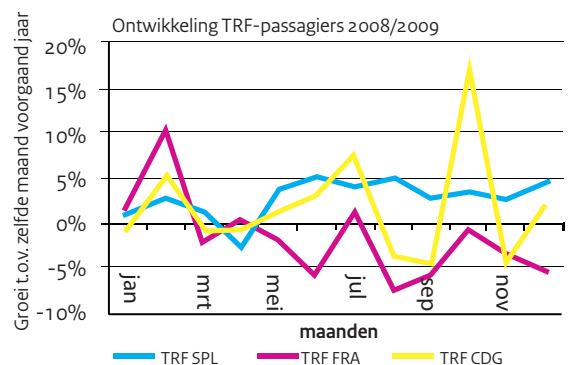
#### 4.4.1 Analyse huidige kostenniveau

De overheid laat regelmatig benchmark-onderzoek uitvoeren naar het kostenniveau op Schiphol ten opzichte van andere grote Europese luchthavens. Hieronder worden de resultaten van de benchmark 2008 genoemd. Uit het onderzoek blijkt dat Schiphol in 2008 de op één na duurste luchthaven was, na Londen Heathrow, uitgaande van het totale verkeer op Schiphol. Wanneer wordt gekeken naar vluchten met voornamelijk O/D passagiers (en rekening wordt gehouden met de koersen en tarieven van november 2008) was Schiphol zelfs de allerduurste luchthaven van de benchmark. Met het op nul stellen van de vliegbelasting en de verlaging van de kosten door Schiphol verbetert het beeld voor Schiphol echter aanzienlijk.

In de benchmark Luchthavengelden en Overheidsheffingen 2008 zijn de havengelden, ATC-heffingen en overheidsheffingen op Schiphol vergeleken met die op acht andere grote Europese luchthavens. Figuur 12 toont de resultaten van deze benchmark. De getoonde bedragen zijn de berekende opbrengsten uit havengelden, heffingen en belastingen die op basis van de in de zomer van 2008 geldende tarieven voor een zelfde pakket vliegverkeer moesten worden betaald. Uit deze figuur blijkt dat Schiphol in 2008 na Londen Heathrow de duurste van deze negen grote Europese luchthavens was. Als gekeken wordt naar vliegtuigen die gevuld zijn met voornamelijk passagiers die hun reis op Schiphol beginnen of eindigen, de zogenaamde O/D passagiers, dan is Schiphol relatief nog duurder en zelfs duurder dan Londen Heathrow als de tarieven van de havengelden (en koersen) per 1 november 2008 worden doorberekend. Met het op nul stellen van de vliegbelasting

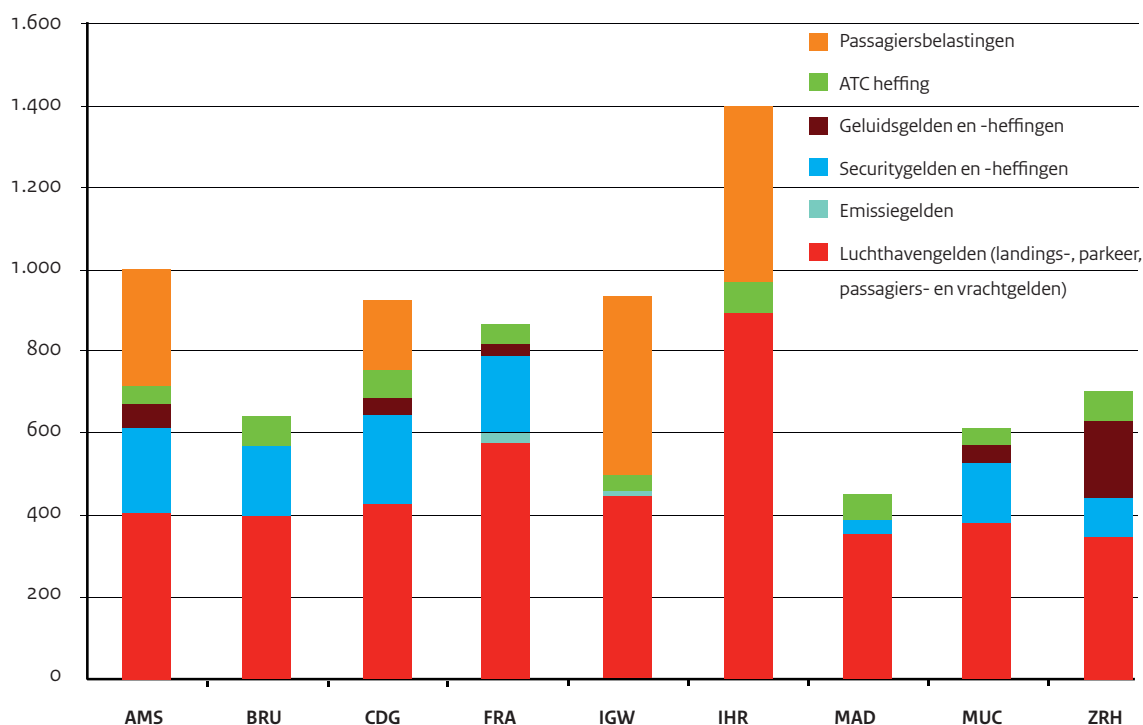
en het verlagen van de kosten door Schiphol verbetert het beeld voor Schiphol echter aanzienlijk.

Onder andere het effect van de economische crisis, de introductie van de vliegbelasting per 1 juli 2008, en de fluctuerende brandstofprijzen hebben hun weerslag op de ontwikkeling van het verkeer en vervoer op Schiphol en andere grote Europese luchthavens. In het tweede halfjaar van 2008 is het passagiersvervoer op Schiphol met 3,2% afgenomen en deze daling zet zich in 2009 verder door (in het eerste kwartaal van 2009 daalt het passagiersvervoer op Schiphol met 12,7%). Ook op de andere drie grote Europese luchthavens is sprake van een daling in de tweede helft van 2008. De uitsplitsingen naar O/D- en transferpassagiers (zie onderstaande figuren<sup>63</sup>) laten echter zien dat het verschil in ontwikkeling van deze twee segmenten in vergelijking tot Frankfurt en Paris Charles de Gaulle het grootst is op Schiphol. Het O/D-vervoer daalt met 7,9% in het laatste halfjaar van 2008 en het transfervervoer stijgt met 3,9%. Op Frankfurt neemt zowel het OD- als het transfervervoer af, namelijk met 5,7% respectievelijk 3,4%. Op Paris Charles de Gaulle neemt het O/D-vervoer met 1,4% af en het transfervervoer stijgt met 2,3%. De daling van het vervoer ging de afgelopen maanden steeds sneller. In het eerste kwartaal van 2009 daalde het aantal O/D-passagiers op Schiphol met 17,1% en het aantal transferpassagiers daalde met 5,3%. De relatief scherpere daling van het aantal O/D-passagiers op Schiphol onder andere door de economische crisis heeft mogelijk een (extra) negatief effect gekregen door de



<sup>63</sup> Van Londen Heathrow geen gegevens.

Figuur 1 2: Resultaten benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen 2008



vliegbelasting. De vliegbelasting geldt alleen voor O/D passagiers en niet voor transfer. De nog positieve groei van het transfervoer tot en met januari 2009 slaat in februari en maart om in negatieve groeicijfers. Berekeningen in 2007 (Significance) lieten zien dat indirect ook transfer wordt geraakt. Minder O/D passagiers kunnen als mogelijk gevolg hebben dat vluchten geschrapt worden en dat werkt door in het aantal overstapmogelijkheden op Schiphol.

Wanneer de ontwikkeling van het passagiersvervoer van Schiphol wordt vergeleken met de (kleinere) luchthavens die zich in het achterland (catchment area) van Schiphol bevinden<sup>64</sup>, dan valt op dat het passagiersvervoer op deze luchthavens tezamen (exclusief Schiphol) in de tweede helft van 2008 met gemiddeld 0,8% is afgenomen (circa 300.000 passagiers minder). Ter vergelijking, het totaal aantal passagiers op Schiphol is in hetzelfde halfjaar met 3,2% afgenomen (ruim 800.000 passagiers minder), het aantal O/D-passagiers op Schiphol nam met 8,0% af (1,2 miljoen passagiers minder).

#### 4.4.2 Maatregelen om te sturen op kosten

Het waken over het kostenniveau en de kwaliteit is een verantwoordelijkheid van alle luchtvaartpartijen. Er ligt een verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven voor wat betreft de tarieven en kosten die de sector zelf in rekening

brengt en de kwaliteit voor de eigen dienstverlening. Maar ook voor de overheid ligt hier een verantwoordelijkheid voor wat betreft de kosten, heffingen en lasten die de overheid oplegt. Met het op nu stellen van de vliegbelasting heeft het kabinet een belangrijke stap gezet om de aeronautical costs te verlagen en daarmee de concurrentiepositie van de mainport te versterken. Het handhaven van een concurrerend kosten-niveau, met daarbij een optimale prijs/kwaliteit-verhouding vereist blijvende aandacht van de luchtvaartpartijen en het Rijk. Het kabinet zal de mogelijkheden bezien om de kosten van maatregelen binnen de invloedssfeer van de overheid te verlagen cq. op een concurrerend niveau te handhaven. Daarnaast zet het kabinet zich in om samen met de sector specifieke maatregelen te onderzoeken die kostenbesparingen kunnen opleveren voor het domein security, nu of op termijn. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de Europese security verordening EU300/2008 en het vigerende Europese beleid op het gebied van security in de burgerluchtvaart. Tegelijkertijd dient het kabinet erop toe te zien dat het huidige beveiligingsniveau gehandhaafd blijft danwel verhoogd wordt. Het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) is één van de overlegstructuren tussen de overheid en de sector waarin deze maatregelen worden verkend en, indien hier overeenstemming over bestaat, ook kunnen worden geëffectueerd. Een aandachtsgebied zijn de kosten voor General en Business Aviation welke op aanvaardbaar niveau dienen te blijven mede om de concurrentiepositie ten opzichte van de omliggende landen te verbeteren.

<sup>64</sup> Het gaat hier om de volgende luchthavens: Rotterdam, Eindhoven, Maastricht, Eelde, Düsseldorf, Hamburg, Keulen/Bonn, Dortmund, Bremen, Münster/Osnabrück, Weeze, Brussel en Charleroi.



Zoals aangegeven ziet het kabinet het belang van de concurrentiepositie van Schiphol en wil het daarom samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Een eerste stap is een reorganisatie van Schiphol, waarbij het personeelsbestand tussen de 10-25% zal worden gereduceerd. Verder zijn - in lijn met de wens van het kabinet om de luchthaventarieven terug te brengen - per 1 april 2009 de tarieven door Schiphol verlaagd (ten opzichte van 1 november 2008) met een percentage van gemiddeld 9%. Voor 1 juli zal Schiphol nog verdere maatregelen moeten treffen. Inmiddels heeft Schiphol een derde tranche van kostenreducerende maatregelen aan het kabinet toegezegd. Deze tranche zal zo snel mogelijk op zijn merites worden beoordeeld om op de kortst mogelijke termijn definitieve conclusies te trekken in het kader van het totale pakket aan kostenreducerende maatregelen.

Ook met LVNL is een traject gestart om een aanzienlijke kostenreductie door te voeren. LVNL heeft een eerste stap in dat verband gezet met de aankondiging van een personele reductie van 100 fte. LVNL heeft een personele reductie van 100 fte en 5% kostenreductie aangekondigd, die eind 2010 moet zijn gerealiseerd. Met KLM, Schiphol en LVNL voert VenW nader overleg over andere te nemen kostenreducerende maatregelen en over kostenreductie in de periode na 2010. De kostenreductie wordt gezien in het licht van de ambitie van dit kabinet dat Schiphol, als een van de grote hubs binnen het FABEC, in elke vorm van samenwerking dient te beschikken over een luchtverkeersleidingscentrum ter plaatse dat kwalitatief hoogwaardige diensten verleent zoals de LVNL op dit moment doet. Welke ondersteunende taken (naast de operationele taken) hierbij noodzakelijk of gewenst zijn is hierbij eveneens onderwerp van gesprek.

Door deze maatregelen op het gebied van kwaliteit en kosten is het kabinet van mening dat de Nederlandse luchtvaartsector in staat is de internationale concurrentie aan te gaan en het internationaal netwerk van verbindingen dat cruciaal is voor de Nederlandse economie behouden blijft of zelfs versterkt wordt.

**Paspoort**

**naam:** Theo Hendriks

**leeftijd:** 44

**baan:** Supervisor platform op Eindhoven Airport voor Viggo  
**woonplaats:** Geldermalsen

### De dynamiek van het platform

*Theo Hendriks werkt al 23 jaar op Eindhoven Airport. "In het begin was alles nog kleinschalig. Op het platform werd ik ingezet voor alle voorkomende werkzaamheden: marshallen, dat is het begeleiden van vliegtuigen van en naar hun parkeerplaatsen, laden en lossen, zelfs vliegtuigen wassen en schoonmaken."*

*Tegenwoordig is Hendriks verantwoordelijk voor alles wat er bij komt kijken als een vliegtuig aankomt of vertrekt. "Ik zorg ervoor dat de 60 personeelsleden, inclusief flexwerkers, allemaal precies weten wat ze moeten doen. Elke luchtvaartmaatschappij heeft een manual waarin alle bijzonderheden zijn omschreven. En er zijn telkens weer nieuwe regels waarvan ik de mensen op de hoogte breng. Door mijn praktijkervaring kan ik zodig elke taak op het platform waarnemen. Ik stap net zo gemakkelijk in de auto om een vliegtuig binnen te loodsen, deel de ploegen in of assisteer even in het vrachtruim."*

*Hendriks neemt ook personeel aan. "Ik breng ze de regels bij die gelden op het platform, zoals dat passagiers altijd voorrang hebben. Of wachten tot de anticollision lights uit zijn als een kist net is aangekomen. Onder de buik en aan de vleugels knipperen lichten om aan te geven dat het nog niet veilig is om dichterbij te komen."*

*De dynamiek van de luchthaven fascineert Hendriks: "De vliegtuigen, de mensen die komen en gaan, het is altijd in beweging. Ik heb er ook een gevoel van romantiek bij, elke reiziger heeft z'n eigen verhaal. Als ik tranen zie bij een afscheid of weerzien, dan heb ik daar altijd een apart gevoel bij."*



Theo Hendrikse zorgt ervoor dat alles soepel verloopt op het platform van Eindhoven Airport.





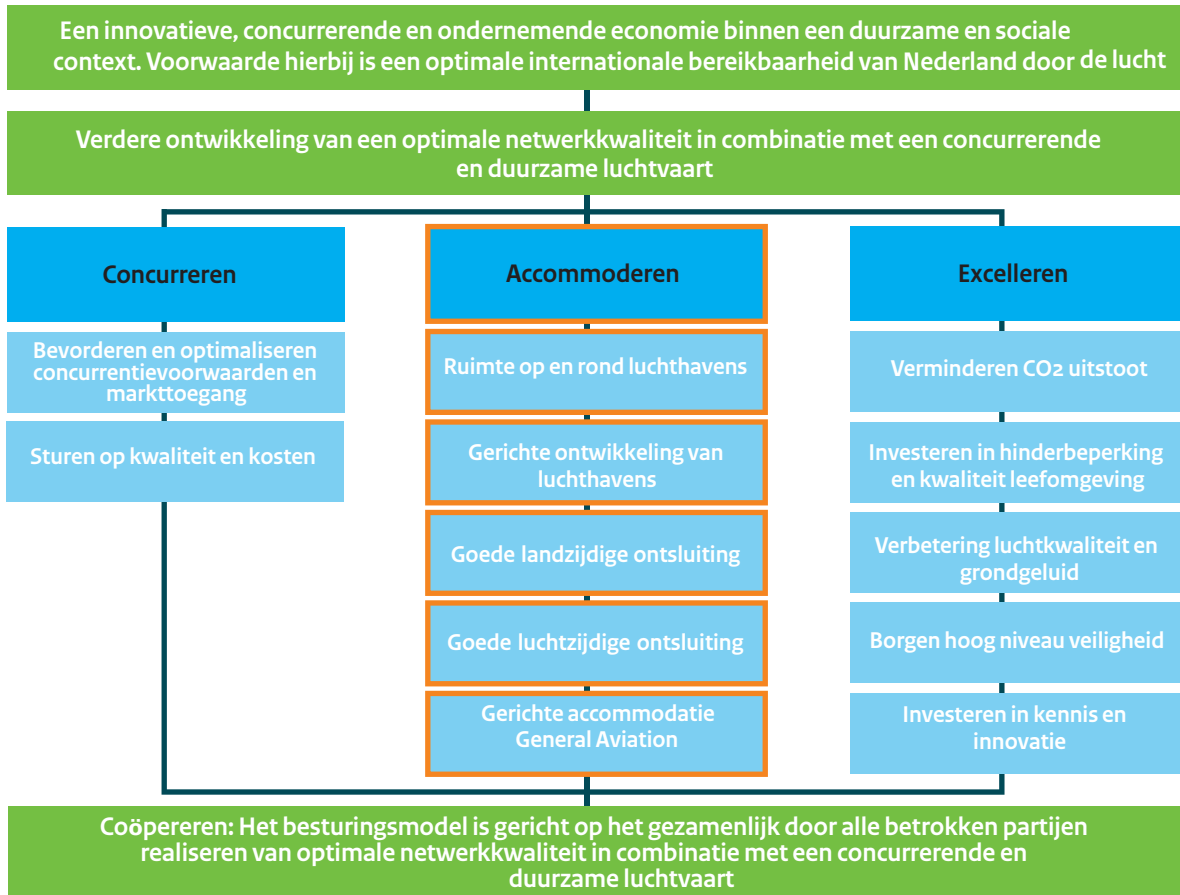
# 5 Accommoderen

## Selectieve groei in een gebiedsgerichte ontwikkeling

Nederland is een klein land dat het moet hebben van zijn open verbindingen, over de weg, over water, over het spoor en door de lucht. Overheid en bedrijfsleven hebben er gezamenlijk voor gezorgd – onder andere door het mainportbeleid – dat Nederland wereldspeler is in de internationale handel. Hierbij speelt ook de luchtvaart een rol.



## 5.1 Ruimte voor ontwikkeling op en rond luchthavens



Nederland is een klein land dat het moet hebben van zijn open verbindingen, over de weg, over water, over het spoor en door de lucht. Overheid en bedrijfsleven hebben er gezamenlijk voor gezorgd – onder andere door het mainportbeleid – dat Nederland wereldspeler is in de internationale handel. Hierbij speelt ook de luchtvaart een rol. Dit is een goede prestatie, zeker gelet op de relatief beperkte Nederlandse thuismarkt. Het kabinet zet erop in de goede positie van Nederland in de toekomst verder uit te bouwen en te versterken. Dit draagt bij aan de ruimtelijk-economische ambities van het kabinet, zoals die in hoofdstuk 2 van de nota zijn verwoord.

Het kabinet vindt dat luchtvaart (voor passagiers en vracht) voor iedere Nederlander bereikbaar moet zijn: zowel voor het internationaal bedrijfsleven en de Nederlandse zakenreiziger als voor de internationale toerist en de Nederlandse vakantieganger. Om te voorzien in de behoefte om Nederland een topbestemming te laten zijn moet Nederland internationaal uitstekend bereikbaar zijn. Dit vraagt allereerst om het accommoderen van een netwerk van verbindingen in Nederland. Daarvoor is ruimte nodig voor de ontwikkeling van de Nederlandse luchthavens.

Vervolgens is het van belang om – passend bij dat netwerk – een aantal relevante zaken op een goede manier te borgen en op elkaar af te stemmen. Daarbij gaat het om:

- adequate luchthavencapaciteit;
- goede bereikbaarheid van luchthavens over land via de weg en openbaar vervoer (landzijdige bereikbaarheid);
- goede bereikbaarheid van luchthavens door de lucht (luchtzijdige bereikbaarheid);
- accommodatie van de militaire luchtvaart;
- accommodatie van General Aviation, rekening houdend met de bovenstaande aspecten.

De strategie van het kabinet om deze zaken te realiseren bestaat uit vijf speerpunten, namelijk:

1. Gerichte ontwikkeling van luchthavens, die aansluit bij de gewenste nationale en regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling (onder andere van stedelijke netwerken) en vice versa;
2. Versterking van de samenhang tussen luchthavens (specifiek Schiphol en enkele luchthavens van nationale betekenis). Het kabinet wil dit bereiken door de luchthavens gezamenlijk een complementaire rol te geven bij het accommoderen van het netwerk van verbindingen

(netwerkkwaliteit). Hiertoe wil het kabinet dat de betrokken luchthavens een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk instellen;

3. Gerichte en selectieve groei van luchthavencapaciteit door – bij het bereiken van de capaciteitsgrens op Schiphol – het mainportgebonden verkeer te accommoderen op Schiphol en het niet-mainportgebonden verkeer op andere luchthavens;
4. Optimaal gebruik van het Nederlandse en Europese luchtruim, zodanig dat de capaciteit wordt verhoogd, emissies substantieel worden verlaagd, hinder aan de grond wordt beperkt, de veiligheid voldoende is geborgd en de luchtverkeersdienstverlening plaatsvindt op een kostenefficiënte manier.
5. Stimulering van luchtvaartmaatschappijen via restricties en prijsinstrumenten om de luchtvaartmaatschappijen met hun stilste en zuinigste vloot naar Nederland te laten komen.

De eerste vier punten worden uitgewerkt in dit hoofdstuk. Het vijfde punt wordt uitgewerkt in hoofdstuk 6.

## 5.2 Luchthavens in perspectief van gebiedsontwikkeling

Het kabinet is voorstander van het verbinden van luchthavenontwikkeling aan de nationale ruimtelijk-economische doelen en de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio, waarin de betreffende luchthaven ligt. Dit vraagt om een gezamenlijke en integrale visie op de gewenste gebiedsontwikkeling als kader voor deze ontwikkelingen. Dit is in lijn met de adviezen van de Commissie ROL (Commissie Vriesman) en Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding).

Luchthavens functioneren in een gebied, waar sprake is van meerdere ruimtelijke en economische functies. De ontwikkeling van luchthavens moet niet los worden gezien van die andere functies en de ontwikkelingen daarin. Immers, de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthavens worden in sterke mate bepaald door de gebiedsopgaven er omheen en andersom. Het ruimtelijk orderingsbeleid rondom de luchthavens dient er op gericht te zijn ruimte te bieden aan de ontwikkelingen, die rondom een luchthaven gevraagd worden.

Voor de ruimtelijke ordening rond de luchthaven Schiphol geldt dat de gebondenheid van bedrijven aan Schiphol van belang is. Ook is de druk op de ruimte in de Randstad groot. Door de centrale ligging van de luchthaven Schiphol kunnen alle grote centra in de Randstad van de nabijheid van deze grote luchthaven profiteren. Tegelijkertijd

profiteert de luchthaven van de nabijheid van de stedelijke centra.

In de Structuurvisie Randstad 2040 maakt het kabinet (ruimtelijke) keuzes voor de lange termijn die bijdragen aan een aantrekkelijke en duurzame Randstad, die internationaal concurrerend is. Het kabinet erkent in de Structuurvisie dat de steden zich steeds meer ontwikkelen tot economische motor en ook om die reden zet het kabinet in op versterking van de kracht, identiteit en aantrekkelijkheid van deze steden en hun directe omgeving. Deze motorfunctie wordt in samenhang gezien met de kracht van (de mainport) Schiphol. In de Structuurvisie Randstad 2040 zet het kabinet in op benutting en versterking van de internationale krachten van Nederland. Nederland moet profiteren van de concentratie van verschillende internationale krachten in de regio's Amsterdam (als veelzijdige internationale toplocatie met 'metropolitane' kansen), Rotterdam (wereldhaven met groot maritiem cluster), Den Haag (centrum voor internationaal recht, vrede en veiligheid) en Utrecht (stad van kennis en cultuur).

Ook bij andere luchthavens doen zich soortgelijke relaties voor tussen enerzijds ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden van steden en regio's en anderzijds de ontwikkeling van de luchthaven. Te denken valt aan Eindhoven in relatie tot Brabantstad en Brainport.

### Advies ruimtelijke ordening ontwikkeling luchthavens

De relaties tussen luchthavens en de regio's waarin ze liggen worden besproken in het advies van de Commissie ROL<sup>65</sup>. In haar advies maakt de Commissie ROL onderscheid tussen luchthavenontwikkeling ten behoeve van de luchtvaart en ten behoeve van gebiedsontwikkeling. De luchtvaartkant heeft betrekking op het luchtvaartnetwerk en alles wat samenhangt met de wettelijke taak van een luchthaven. De gebiedsontwikkelingskant betreft het vestigings- en leefklimaat en de factoren die daarop invloed hebben (zoals infrastructuur). De luchthaven ligt op het snijvlak van beide ontwikkelingen en vervult daarmee een belangrijke functie. Om ze te verbinden is volgens de Commissie een integrale benadering nodig.

### Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Op 13 juni 2008 hebben de ministers van VenW en VROM de Commissie ROL ingesteld. De Commissie ROL kreeg de opdracht om te adviseren over de relatie tussen luchthavens en de ruimtelijke en economische ontwikkeling, in bredere zin en toekomstgericht.

Op 29 januari 2009 is het advies van de Commissie verschenen. Daarin geeft de Commissie aan dat luchtvaart,

<sup>65</sup> Advies Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens, "Mainport 2.0. Luchtvaart, luchthavens en de ruimtelijke economie van de regio in samenhang bezien", januari 2009.

luchthavenontwikkeling en ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio's zo nauw met elkaar verbonden zijn dat deze samenhang in het overheidsbeleid centraal moet staan.

In de Luchtvaartnota geeft het kabinet uitvoering aan dit uitgangspunt, in lijn met de uitgangspunten van de Structuurvisie Randstad 2040. Voor het kabinet is het advies aanleiding om de aanpak van de aangekondigde Structuurvisie voor Schiphol aan te passen, zodat deze een expliciete focus krijgt op de verhouding luchtvaart (netwerk en operatie), mainport en regionale ruimtelijk-economische context. Verder is in de opdracht aan de heer Alders voor de uitwerking van de opgave op de luchthavens van nationale betekenis (Eindhoven en Lelystad) het uitgangspunt van samenhang met de ruimtelijk-economische context meegegeven.

Door de ontwikkeling van de luchthavens en hun omgeving in samenhang te bezien, kan de schaarse ruimte beter worden benut. Dit heeft voordelen voor zowel de luchthavens (en dus de bredere luchtvaart) als voor de regio. Deze inzet vraagt dat Rijk en regio veel nadrukkelijker met elkaar bepalen hoe luchthavenontwikkeling past bij een ruimtelijk-economische ontwikkeling van een regio en andersom. Op basis van dit gedeelde besef kan dan worden bepaald wat nodig is om deze ontwikkeling mogelijk te maken of te versterken. Dit kan een inzet zijn op bepaalde economische clusters, bedrijventerreinen, infrastructuur of een bepaald type luchthaven.

Een voorbeeld van gebiedsontwikkeling is de mogelijke verdere ontwikkeling van de luchthaven Schiphol tot Airport City. Dit is een plek waar vestigingsklimaat en knooppuntontwikkeling nog meer met elkaar verweven worden. Juist voor het stroomlijnen en bundelen van functies, moeten de verschillende betrokken publieke en private partijen gebiedsgericht met elkaar samenwerken.

Het kabinet constateert dat Nederland vanuit het verleden al gewerkt heeft aan het verbinden van de twee aspecten van luchthavenontwikkeling. In vergelijking met andere luchthavens in de EU heeft Nederland daarin een voorsprong. Dat is echter niet voldoende. Het kabinet vindt dat de verbinding sterker en krachtiger gelegd moet worden. Ruimtelijk-economische ontwikkelingen moeten meer gekoppeld worden aan luchthavenontwikkelingen en ontwikkelingen op het land moeten meer gekoppeld worden aan ontwikkelingen in de lucht. Dit geldt voor de luchthaven Schiphol, maar in elk geval ook voor de luchthavens Eindhoven en Lelystad<sup>66</sup>. Voor de luchthaven Schiphol werkt het kabinet het perspectief van gebiedsont-

wikkeling uit in de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en regio<sup>67</sup>. Voor Eindhoven en Lelystad heeft het kabinet expliciet aan de heer Alders gevraagd om bij het invullen van de nationale capaciteitsvraag voor luchtvaart op deze luchthavens een koppeling te leggen met de ruimtelijk-economische visie van de betreffende regio's. Voor Lelystad is hierbij de link met besluitvorming in het kader van het Programma Randstad Urgent van belang (brief Rijksafspraken Amsterdam – Almere – Markermeer: RAAM-brief). Voor zover de nadere uitwerkingen en keuzes betrekking hebben op Eindhoven zullen deze in samenhang worden opgesteld met (het vervolg op) de integrale ruimtelijke rijksagenda voor Brabantstad, waaraan het kabinet momenteel werkt<sup>68</sup>. In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze trajecten verder uitgewerkt.

## 5.3 Luchthavens in perspectief van het netwerk

### 5.3.1 Netwerk van verbindingen

In hoofdstuk 2 en 3 is bepleit dat het hebben, houden en versterken van een netwerk van verbindingen door de lucht past bij de ruimtelijk-economische ambities van Nederland. Het huidige netwerk van verbindingen wordt voornamelijk op de luchthaven Schiphol gerealiseerd. Met dit netwerk wordt intercontinentaal en Europees herkomst- en bestemmingsverkeer, transferverkeer en vrachtverkeer afgewikkeld. Dit gebeurt door de volgende typen carriers:

- *SkyTeam (58%)*  
Binnen het verband van SkyTeam worden zowel (zake-lijke) transfer- en herkomst/bestemmingsreizigers als leisure en vracht vervoerd. Het netwerk, dat SkyTeam en daarbinnen de homecarrier Air France/KLM aanbiedt, is sterk afhankelijk van het transferverkeer. Hiervoor is een goede aansluiting van Europese en intercontinentale verbindingen op Schiphol van cruciale betekenis.
- *Overige full service carriers (19%)*  
Deze luchtvaartmaatschappijen zijn van belang, omdat ze door hun operatie zorgen voor keuzevrijheid en concurrentie op die bestemmingen, waarop ook door SkyTeam wordt gevlogen. Bovendien voegen ze belangrijke bestemmingen toe aan het netwerk. Het netwerk van de overige full service carriers wordt mede bepaald door luchtverkeersrechten, die in bilaterale en Europese luchtvaartovereenkomsten met andere landen zijn vastgelegd.

<sup>66</sup> De inzet voor het stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.3.

<sup>67</sup> Indien het na afronding van het Alderstraject gewenst of noodzakelijk is, kan in deze Structuurvisie ook worden ingegaan op (een andere locatie voor) de luchthaven Lelystad.

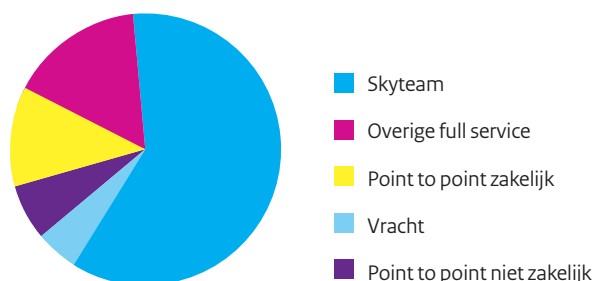
<sup>68</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 089, nr. 27.



- **Luchtvaartmaatschappijen voor (zakelijke) point-to-point bestemmingen die bijdragen aan de vestigingsplaatsfunctie: delen van low-cost en low fare (12%)**  
Dit verkeer is van belang voor de zakelijke bestemmingen, die binnen de Europese Unie worden aangeboden. Point-to-point carriers dragen bij aan de netwerkqualiteit doordat ze nieuwe bestemmingen toevoegen, die de vestigingsplaats rond Schiphol en ook andere luchthavens kunnen versterken. Ook kunnen ze bijdragen aan een goede benutting van de capaciteit op Schiphol, voor zover deze niet door het SkyTeam of andere full service carriers wordt gebruikt. In dit segment wordt de grootste groei verwacht en het belang ervan is aanzienlijk voor een grote groep reizigers.
- **Full freighters (4%)**  
Ook full freighters dragen bij aan de mainportfunctie van Schiphol en kunnen daarbij profiteren van de schaalvoordelen in de afhandeling van vracht op Schiphol.
- **Luchtvaartmaatschappijen voor niet-zakelijke point-to-point bestemmingen (7%)**  
Deze bestemmingen worden vooral via charters aangedaan, maar ook door delen van de low cost. De vluchten in dit segment dragen niet direct bij aan de netwerkqualiteit voor de mainportfunctie op Schiphol. Verplaatsing van charters binnen Nederland leidt niet tot een verlies in macro-economische waarde.

Voor luchtvaartmaatschappijen geldt in het algemeen dat ze de rendabiliteit van hun verbindingen kunnen verbeteren en meer verbindingen in stand kunnen houden, wanneer luchtvracht wordt vervoerd in de 'bellies' van passagiersvliegtuigen. De waarde van de 'belly'-luchtvracht voor de vestigingsplaatsfunctie van Schiphol is daarom groot<sup>69</sup>.

Type verkeer in 2006 op Schiphol (bron OCE&C)



Zoals gezegd wordt het huidige netwerk van verbindingen voornamelijk gerealiseerd op Schiphol. Het kabinet is echter van mening dat het netwerk van verbindingen optimaal verdeeld moet worden, waarbij meerdere luchthavens een rol kunnen spelen in het accommoderen van een aantal

<sup>69</sup> De belly-luchtvracht is niet opgenomen in de 4% van het segment full freighters. Deze is verdeeld over de overige segmenten.

typen verkeer. Daarbij moet het netwerk op die luchthavens aansluiten bij de nationale en regionale ruimtelijk-economische ambities. Voordat wordt aangegeven om welke luchthavens dit precies gaat, wordt eerst een schets gegeven van alle luchthavens in Nederland.

### 5.3.2 Welke luchthavens kent Nederland?

Nederland kent vele luchthavens. Er wordt onderscheid gemaakt tussen luchthavens, die onder bevoegd gezag van het Rijk of van de provincie vallen. Met de wet RBML is dit onderscheid in de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling vastgelegd<sup>70</sup>.

#### Welke luchthavens zijn er in Nederland (volgens wet RBML)?

##### Bevoegd gezag bij het Rijk

1. Mainport Schiphol
2. Overige burgerluchthavens van nationale betekenis  
Het gaat hierbij om:
  - Eelde, Maastricht, Rotterdam, Lelystad en Twente<sup>71</sup>;
  - Off-shore heliplatforms.
3. Militaire luchthavens  
Alle militaire luchthavens hebben enige vorm van burgermedegebruik. Op Eindhoven en Maritiem Vliegkamp De Kooy is sprake van een commerciële exploitant voor het burgermedegebruik.

##### Bevoegd gezag bij de provincie

4. Luchthavens van regionale betekenis  
Dit zijn de luchthavens waarvan het bevoegd gezag wordt overdragen aan de provincie. Het gaat om 9 kleine luchthavens, circa 60 sportvliegvelden en circa 130 heliplatforms.

De luchthavens die onder bevoegd gezag van het Rijk vallen en een functie hebben voor de internationale bereikbaarheid en (groot) handelsverkeer zijn – naast Schiphol – Eelde, Maastricht, Rotterdam, Lelystad, Twente en de militaire luchthaven met burgermedegebruik Eindhoven. Deze zes luchthavens worden bedoeld als in deze nota gesproken wordt over luchthavens van nationale betekenis<sup>72</sup>.

Het bevoegd gezag over luchthavens, die geen functie hebben voor groot handelsverkeer en internationale

<sup>70</sup> Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 452, G.

<sup>71</sup> In de wet RBML is voor Twente bepaald, dat indien het militaire gebruik van de militaire luchthaven Twente wordt beëindigd door intrekking van de aanwijzing (op grond van de Luchtvaartwet van die luchthaven als militaire luchthaven) of het luchthavenbesluit dat op deze luchthaven betrekking heeft én op die plaats een burgerluchthaven wordt gevestigd, deze luchthaven van nationale betekenis is.

<sup>72</sup> Offshore heliplatforms vallen hier beleidsmatig niet onder, ook al zijn ze in RBML juridisch als overige luchthavens van nationale betekenis benoemd. Eindhoven valt hier beleidsmatig wel onder, maar niet juridisch.

bereikbaarheid en daarmee een beperkt nationaal belang dienen, is met de wet RBML gedecentraliseerd naar de provincies, omdat die beter in staat zijn om op regionaal niveau de lusten en lasten van deze luchthavens af te wegen. Dit zijn de zogenaamde luchthavens van regionale betekenis.

De positie van de luchthavens van nationale betekenis te relateren aan de aanwezigheid van infrastructuur en faciliteiten om groot handelsverkeer te kunnen ontvangen. De luchthavens beschikken op dit moment – of in het geval van Lelystad naar verwachting binnen afzienbare termijn – als enige luchthavens in Nederland over luchtverkeersleiding en een baanlengte die hen in staat stelt om vliegtuigen, zoals de Boeing 737 of Airbus A320 te ontvangen, types die veelvuldig worden ingezet om intra-Europees bestemmingen mee aan te vliegen<sup>73</sup>.

Nationale stedelijke netwerken in relatie tot luchthavens van nationale betekenis



De luchthavens van nationale betekenis zijn voor het Rijk van belang omdat zij de internationale bereikbaarheid van Nederland verbeteren en meer specifiek die van stedelijke netwerken. Ze ondersteunen daarmee de in de nota's Ruimte en Pieken in de Delta beschreven ruimtelijk-economische visie van het kabinet. Daarnaast hebben deze luchthavens een met groot handelsverkeer gepaard gaand geluids- en externe veiligheidsprofiel. In de visie van het kabinet moet het Rijk een leidende rol vervullen bij de afweging over de gewenste internationale bereikbaarheid en de gewenste en benodigde capaciteit voor groot

handelsverkeer over Nederlandse luchthavens enerzijds en de aanvaardbaar geachte milieu- en veiligheidsruimte en de daaraan gekoppelde ruimtelijke beperkingen anderzijds<sup>74</sup>.

Luchthavens, die nabij de landsgrenzen zijn gelegen, bedienen gedeeltelijk dezelfde markt als buitenlandse luchthavens aan de andere kant van de grens. Vanuit dat perspectief zijn de buitenlandse luchthavens voor Nederland interessant, maar ook vanuit het perspectief van grensoverschrijdende ruimtelijk-economische gebiedsontwikkeling. Zo levert de luchthaven Weeze een bijdrage aan de internationale functie van Oost Nederland, met name de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Deze mogelijkheden moeten ook in de toekomst optimaal worden benut. Met de regionale partners zal worden bezien hoe de economische functie van het vliegveld Weeze ook in de toekomst bij kan dragen aan internationale functie van deze regio.

Als follow-up van het Aldersadvies is tevens een nadere analyse naar de kosteneffectiviteit van het inzetten van regionale luchthavens<sup>75</sup> uitgevoerd in het kader van de nationale capaciteitsopgave. Daarbij is ook expliciet gekeken naar het verplaatsten van vluchten naar buitenlandse luchthavens. De analyse laat zien dat het accommoderen van vluchten op buitenlandse luchthavens in dit verband slechter scoort dan het accommoderen van die vluchten op luchthavens in de relatieve nabijheid van de Randstad. De maatschappelijke kosten van voor- en natransport zijn erg hoog en deze wegen niet op tegen het feit dat een deel van de hinder geëxporteerd wordt naar het buitenland.

### Stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk

Schiphol en de zes luchthavens van nationale betekenis hebben gezamenlijk een rol bij het aanbieden van het netwerk van verbindingen van en naar Nederland, dat past bij de ruimtelijk-economische ambities van Nederland en van de regio's. Schiphol moet zich daarbinnen vooral richten op het mainportgebonden verkeer en de overige luchthavens van nationale betekenis op het niet-mainportgebonden verkeer.

Vanwege de samenhang tussen de luchthavens Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam (zoals overlap van het catchment area en operationele aspecten zoals gebruik van het luchtruim) wil het kabinet dat de exploitanten van deze luchthavens een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk

<sup>73</sup> De luchthavens van regionale betekenis beschikken over een startbaan korter dan 1.200 meter, en zijn daarmee niet geschikt voor groot handelsverkeer. De luchthavens van nationale betekenis beschikken daarentegen nu of in de toekomst over een startbaan van 1.800 meter of langer en zijn daarmee wel bereikbaar voor luchtverkeer (zoals het type Boeing 737).

<sup>74</sup> De overwegingen om een luchthaven nationale betekenis te geven zijn meer uitgebreid aan bod gekomen in de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Eerste Kamer over het wetsvoorstel RBML (vergaderjaar 2008–2009, 30 452, G).

<sup>75</sup> Decisio, "Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven", januari 2009.

instellen. Het stelsel moet zich richten op het realiseren van een complementaire functie in de optimale verdeling van het luchtverkeer ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk.

Luchthavens en de ontwikkeling daarvan zijn middelen om de economische ambities en bereikbaarheidsambities van het kabinet waar te kunnen maken. Het kabinet ziet dat de luchthaven Schiphol en de andere luchthavens van nationale betekenis gezamenlijk bijdragen aan deze ambities. Dit zijn immers de luchthavens, die groot handelsverkeer accommoderen (aanbieden van een netwerk van verbindingen) en de vestigingsplaatsfunctie in de Nederlandse economie versterken.

Voor vier luchthavens ziet het kabinet een grote mate van samenhang bij het realiseren van optimale internationale bereikbaarheid en het internationale netwerk van verbindingen en het daarmee samenhangende internationale vestigingsklimaat. Het gaat om Schiphol, Lelystad, Eindhoven en Rotterdam. Deze luchthavens bedienen deels dezelfde markt van herkomst- en bestemmingsverkeer (catchment area), hebben met elkaar te maken in verband met de indeling van het luchtruim en zijn in staat om complementaire functies te hebben. Gezamenlijk kunnen ze bijdragen aan de economische ambities van Nederland, maar ook aan de ruimtelijk-economische ambities van de regio's waarin de luchthavens liggen. Voor die samenhangende aanpak ten behoeve van de mainportontwikkeling is een actieve samenwerking van Schiphol met Lelystad, Eindhoven en Rotterdam aan de orde.

Het kabinet is van mening dat de luchthavens indien mogelijk elkaar moeten aanvullen en versterken. Dit zodat het totaal ervan ten goede komt aan de netwerkqualiteit in Nederland en zorgt voor versterking van de ruimtelijke economie van Nederland en van de regio's waarin deze luchthavens liggen. Daarnaast gaat het ook om het borgen van het publieke belang van de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie.

Om dit geheel optimaal te laten renderen wil het kabinet de specifieke kenmerken, eigenschappen en de kracht van de luchthavens en hun omgeving versterken en benutten. Dit vraagt om het specialiseren van de luchthavens, zodanig dat zij zoveel mogelijk complementaire faciliteiten en verbindingen aanbieden. Doel is dat het totaal ervan ten goede komt aan de netwerkqualiteit in Nederland en zorgt voor versterking van de ruimtelijke economie van Nederland en van de regio's waarin deze luchthavens liggen.

Het specialiseren van luchthavens levert kansen op om de regionale economie rond die luchthavens (verder) te stimuleren. Ook kan het resulteren in een betere woon-

werkbalans en mobiliteitsbalans in Nederland en in het verminderen van het totaal aantal gehinderden door luchtvaart. Uit economische analyses en welvaartsanalyses blijkt dat het renderen van het specialiseren van luchthavens positief is<sup>76</sup>. In international opzicht is de keuze om te specialiseren ook niet uniek. Op internationaal vergelijkbare vliegvelden wordt het principe al meer en vaker toegepast. Het aandeel zakelijk en niet zakelijk point-to-point verkeer en full freighters bedraagt op Schiphol circa 23%, terwijl dit bijvoorbeeld op Heathrow 0,6% is (overige verkeer via Stansted en Gatwick) en op Frankfurt 6,4% (overige verkeer via Frankfurt Hahn).

Het kabinet ziet verschillende functies voor de vier luchthavens:

- **Schiphol** als de grootste nationale luchthaven, die zich richt op het mainportgebonden verkeer. De luchthaven Schiphol moet zich primair toeleggen op het faciliteren van intercontinentaal verkeer en ervoor zorgen dat er een goed transferproduct wordt aangeboden in Nederland. Qua segmenten gaat het vooral om de verbindingen van Skyteam, de overige full service carriers, delen van het segment full freighters en delen van het zakelijke point-to-point verkeer, dat bijdraagt aan de vestigingsplaatsfunctie rond Schiphol en Amsterdam.
- **Eindhoven en Lelystad** als luchthavens van nationale betekenis, waar in elk geval tot en met 2020 ruimte wordt gemaakt om – passend bij het ruimtelijk-economisch profiel van die regio's – zakelijk point-to-point verkeer en ander point-to-point verkeer te accommoderen (niet-mainportgebonden). Als het gaat om het accommoderen van het niet-mainportgebonden verkeer op luchthavens van nationale betekenis wil het kabinet de indruk wegnemen dat het gaat om verplaatsing van economisch onaantrekkelijke vluchten. Niet-mainportgebonden verkeer heeft minder waarde voor het netwerk van Schiphol en de ruimtelijk-economische structuur van de Schipholregio. De werkgelegenheid in de regio's rond de luchthavens Eindhoven en Lelystad is echter wel gebaat bij dit niet-mainportgebonden verkeer. Daardoor biedt het perspectieven om op zoek te gaan naar een win-winsituatie, die past binnen de visie op de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling.
- **Rotterdam** als gespecialiseerde zakenluchthaven van regio-overstijgend belang. Deze luchthaven biedt tevens een uitwijkmogelijkheid voor Schiphol in het geval van calamiteiten.

Om de gezamenlijke rol van Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam te benadrukken en functioneel te versterken wil het kabinet dat de luchthavenexploitant van Schiphol met de luchthavenexploitanten van Eindhoven, Lelystad en

<sup>76</sup> Zie een uitgebreide toelichting en onderbouwing in bijlage C bij deze nota.

Rotterdam een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk instelt. Het kabinet kiest er niet voor om zélf een verkeersverdelingsstelsel conform de Verordening 1008/2008 van de EU in te stellen. Deze Verordening geeft lidstaten de bevoegdheid om luchtverkeer te verdelen over luchthavens die dezelfde stad of agglomeratie bedienen. Marktpartijen kunnen volgens het kabinet de verdeling van verkeer effectiever zelf organiseren. Het Rijk is hierin faciliterend, als daar aan de regelgevende kant aanleiding voor is. Deze lijn komt voort uit het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol en het advies van de Commissie Selectiviteit<sup>77</sup>, onder leiding van de slotcoördinator de heer Van der Zee.

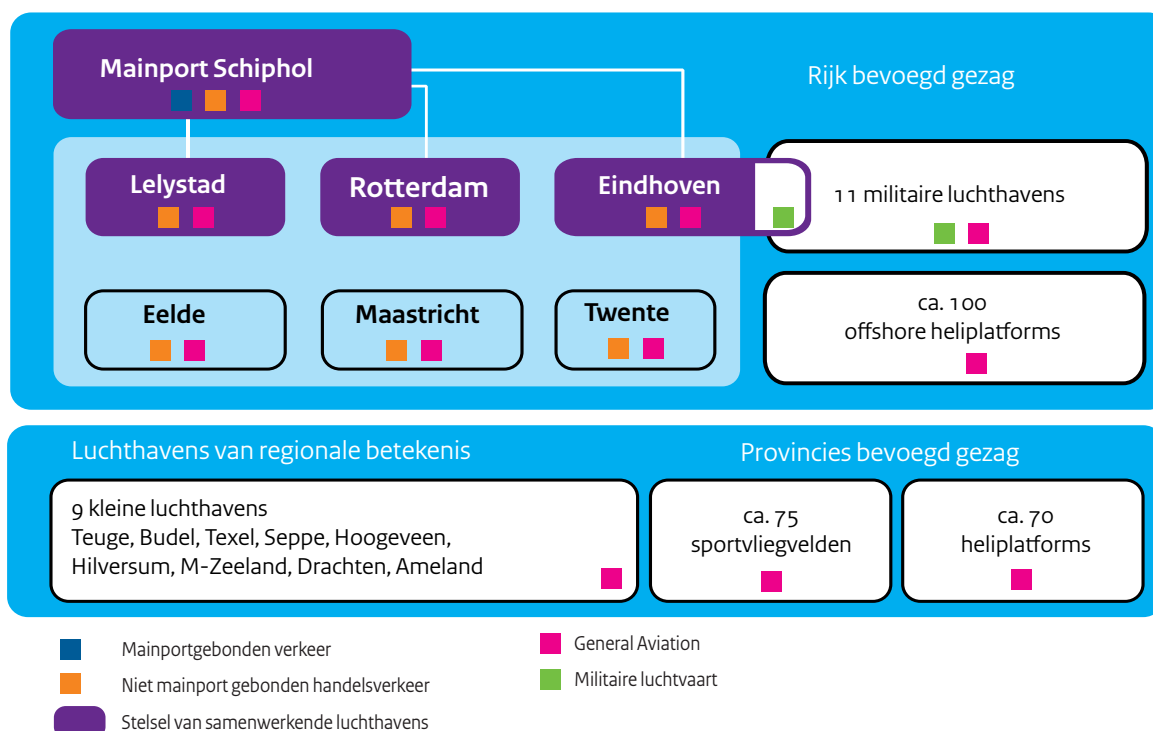
Het kabinet vindt dat het initiatief om de samenhang tussen luchthavens te versterken bij de luchthavenexploitanten ligt. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurd in Frankfurt en Londen. Het stelsel is gericht op het – iedere luchthaven vanuit zijn eigen rol en kracht – gezamenlijk voorzien in een internationaal netwerk van verbindingen door de lucht in Nederland. Daarnaast moet het stelsel zorgen voor versterking van de ruimtelijke economie van Nederland en van de regio's waarin deze luchthavens liggen.

Schematisch ziet het overzicht van luchthavens in Nederland (die een aanwijzing dan wel een ontheffing hebben) er daarmee als volgt uit:

Het kabinet wil dat de luchthavenexploitanten bij het instellen van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk de volgende criteria centraal stellen:

- De bijdrage aan de centrale doelstelling van het luchtvaartbeleid moet worden aangetoond;
- Er is ten minste een juridisch document (zoals een overeenkomst) waaruit de samenwerking blijkt;
- De samenwerking is gericht op complementariteit, een effectieve verdeling of specialisatie van luchtverkeer door zaken als prijsstelling, faciliteiten, acquisitiebeleid, capaciteitsverdeling;
- Maatregelen gericht op samenwerking moeten voldoen aan bestaande nationale en Europese regelgeving. Met name de Europese mededingingsregels stellen grenzen, in het bijzonder wanneer de interne markt verstoord dreigt te worden. In concreto verbiedt dit in ieder geval maatregelen die discrimineren op nationaliteit en luchtvaartmaatschappij, net als disproportionele maatregelen.

Allereerst zal in het verzoek van de luchthavenexploitant(en) moeten worden aangetoond op welke wijze aan de criteria wordt voldaan. Vervolgens zal in het eerste luchthavenbesluit voor deze luchthavens, dat na de inwerkingtreding van de wet RBML door het Rijk wordt genomen<sup>78</sup>, deze argumentatie van de afzonderlijke luchthavens moeten worden opgevoerd. Het luchthavenbesluit van de afzonderlijke



<sup>77</sup> Advies Selectiviteit Schiphol, commissie onder leiding van M. van der Zee, maart 2008, onderzoek ten behoeve van het Aldersadvies over Schiphol.

<sup>78</sup> RBML schrijft voor dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een luchthavenbesluit moet worden genomen.

luchthavens zal worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer, zodat voor iedere afzonderlijke luchthaven een zorgvuldige politieke afweging over de invulling en uitvoering van de samenhang geborgd is.

Luchthavens in een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk vallen in hetzelfde besluitvormingsregime als Schiphol. Op basis van deze Luchtvaartnota zal het kabinet dan ook, zoals eerder richting de Eerste Kamer is aangegeven, de besluitvormingsprocedures voor deze luchthavens zoveel mogelijk laten aansluiten bij de procedure voor Schiphol. Voor deze luchthavens geldt dat zij in samenhang invulling geven aan het publieke belang (dat wettelijk is verankerd) van de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven Schiphol als vitale schakel in de Nederlandse economie (zowel in relatie tot het netwerk van verbindingen als de vestigingsplaats). Dat vraagt van het Rijk om ten aanzien van de besluitvorming over deze luchthavens die in samenhang dat publieke belang borgen om een eenduidig besluitvormingsregime te hanteren. Gelet op de aard van het publieke belang hecht het kabinet aan een zorgvuldige afweging ten aanzien van de ontwikkeling van deze luchthavens in overleg tussen kabinet en parlement.

Met de inzet om de luchthavens Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam in een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk op te nemen, is het overzicht van luchthavens in Nederland compleet. Samengevat geldt dat het Rijk voor Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis een onderscheid maakt tussen:

- Luchthavens die onderdeel worden van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk (naast Schiphol zijn dit Eindhoven Lelystad en Rotterdam).
- Luchthavens die geen onderdeel worden van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk (Eelde, Maastricht en Twente).

### Selectiviteit

Om tot een optimale netwerkqualiteit in Nederland te komen is het nodig dat de vraag (naar luchtvaartverbindingen) en het aanbod (aan luchthavencapaciteit) goed op elkaar worden afgestemd. Daarnaast wil het kabinet dat in Nederland alleen de meest duurzame luchtvaart wordt geaccommodeerd. Instrumenten voor selectiviteit bedienen beide doelen.

Na de huidige terugval van de vraag zal bij een aantrekkende economische ontwikkeling schaarste optreden in de in Nederland beschikbare luchthavencapaciteit. Ook na de geplande capaciteitsuitbreiding op de luchthavens van nationale betekenis. Dat betekent in principe dat luchtvaart waarvoor in Nederland geen ruimte is, zich zal verplaatsen

naar het buitenland of zal verdwijnen (vraaguitval). Om een optimale netwerkqualiteit te realiseren moet er beleid worden gevoerd om de beschikbare luchthavencapaciteit zoveel mogelijk te benutten voor die luchtvaartverbindingen, die:

- het hoogst staan in de prioriteitstelling voor netwerkqualiteit en
- passen bij de nationale en regionale ruimtelijk-economische doelen.

Selectiviteit wordt primair door de luchthavens vormgegeven. Het Rijk kan in zijn rol als bevoegd gezag (voor luchthavens en luchtruim), wetgever en infrastructuurprovider (landzijdige bereikbaarheid) wel bepaalde luchthavenontwikkelingen stimuleren of ontmoedigen. Het stimuleren en effectueren van verplaatsing van luchtvaartmaatschappijen van luchthaven A naar luchthaven B kan effectiever door de luchthavenexploitanten worden vormgegeven dan door de overheid.

Om mainportgebonden verkeer op Schiphol te krijgen en te houden en daarbij de schaarse capaciteit op Schiphol optimaal te benutten, zet het kabinet in op selectieve ontwikkeling van Schiphol. Om deze selectieve ontwikkeling vorm te geven moeten twee sporen in samenhang worden voorbereid: (1) stimuleringsmaatregelen voor ontwikkeling op de luchthavens van nationale betekenis en restrictief beleid voor Schiphol en (2) noodzakelijke capaciteit en functies op luchthavens van nationale betekenis. Deze twee sporen moeten zodanig worden voorbereid dat - zodra de marktontwikkeling weer is aangetrokken en het volumeplafond op Schiphol in zicht komt (95% van de 510.000 vliegtuigbewegingen) - via een symbolische druk op de knop het stimuleringsbeleid zal leiden tot de gewenste herverdeling van verkeer over de gewenste luchthavens.

Een selectief beleid voor Schiphol heeft immers alleen kans van slagen als voor het faciliteren van niet-mainportgebonden verkeer, afhankelijk van de marktvraag in de omvang van circa 70.000 vliegtuigbewegingen, door het Rijk mogelijkheden voor luchtvaartpartijen worden gecreëerd. Hierbij wordt in lijn met het Aldersadvies in de eerste plaats gedacht aan een vergroting van het aandeel burgerverkeer op de militaire luchthaven Eindhoven en aan de verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad.

De stimuleringsmaatregelen en restrictieve maatregelen worden door de NV Luchthaven Schiphol voorbereid (waarbij het Rijk vanuit de gewenste effectiviteit betrokken is). De noodzakelijke capaciteit en functies op luchthavens van nationale betekenis worden door het Rijk (samen met andere benodigde partijen) voorbereid. Hierbij geldt dat het lopende traject (advisering door de heer Alders) voor de gewenste ontwikkeling van de luchthavens Eindhoven en Lelystad richtinggevend is.



Afspraken over de selectieve ontwikkeling van Schiphol zijn door het Rijk en de NV Luchthaven Schiphol vastgelegd in het **Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol**. De Partijen streven daarbij gezamenlijk naar de inzet van stimuleringsmaatregelen en de ontwikkeling van regionale luchthaven-capaciteit ten behoeve van de uitvoering van het Aldersadvies. Er is bepaald dat er tweemaal per jaar overleg wordt gevoerd tussen het Rijk en Schiphol over de voortgang van de uitvoering van de afspraken uit het convenant, de marktontwikkelingen en de capaciteitsontwikkelingen en de daaraan verbonden procedures.

### Maatregelen voor het realiseren van een selectieve verdeling van verkeer

#### 1. Uitbreiding regionale luchthaven-capaciteit

Vóór 31 december 2012 wordt de besluitvorming over mogelijke verdere capaciteitsuitbreiding op luchthavens van nationale betekenis voorbereid. Het kabinet is bereid tot verdere capaciteitsuitbreiding op de luchthavens van nationale betekenis tot en met 2020.

#### 2. Luchtruimindeling ten behoeve van selectiviteit

Uitbreiding van operaties op specifieke luchthavens van nationale betekenis vereist een aanpassing door het Rijk (in internationaal verband) van het luchtruim opdat het verkeer van en naar Schiphol geen hinder ondervindt.

#### 3. Operationele maatregelen ten behoeve van selectiviteit

Luchtvaartpartijen geven uitvoering aan een adequate beschikbaarheid van start- en landingsbanen, luchtverkeersleiding- en grondafhandelingscapaciteit, conform de specificaties van het niet-mainportgebonden verkeer.

#### 4. Restrictieve ontwikkeling van Schiphol

Tot en met het gebruiksjaar 2020 wordt de ontwikkeling op Schiphol als volgt begrensd:

- een maximaal verkeersvolume van 510.000 vliegtuigbewegingen (exclusief "general aviation") per jaar in de periode 2010 tot en met het gebruiksjaar 2020, passend binnen de grenzen van gelijkwaardigheid;
- vanaf 2012 tot en met 2020 wordt het verkeersaanbod in de nacht en de vroege ochtend begrensd tot maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen per jaar in de periode van 23.00 uur tot 07.00 uur.

#### 5. Stimulering luchtvaartmaatschappijen

Rijk en Schiphol zullen, bij het gradueel en oplopend beschikbaar komen van capaciteit op luchthavens van nationale betekenis, de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen oproepen om, met inachtneming van de economische en operationele randvoorwaarden en de mogelijkheid competitief te zijn en te blijven in de markt voor luchtvervoer, hun eigen niet-mainportgebonden

verkeer te stimuleren gebruik te maken van deze regionale capaciteit.

#### 6. Stimulering niet-mainportgebonden verkeer

Schiphol Group ontwikkelt vóór 2012 een pakket stimuleringsmaatregelen en operationele restricties waardoor het voor niet-mainportgebonden verkeer dat vanaf de luchthaven Schiphol opereert aantrekkelijk wordt om gebruik te maken van de uitbreiding van de regionale luchthaven-capaciteit.

#### 7. Stimulering mainportgebonden verkeer

Schiphol Group werkt in samenwerking met de relevante partijen en andere betrokkenen een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots het hub- en mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt. Schiphol Group zet dit voorstel om in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie.

#### 8. Monitoring

Er is bepaald dat er tweemaal per jaar overleg wordt gevoerd tussen het Rijk en Schiphol over de voortgang van de uitvoering van de afspraken uit het convenant, de marktontwikkelingen en de capaciteitsontwikkelingen en de daaraan verbonden procedures.

## 5.4 Gerichte ontwikkeling van luchthavens

### 5.4.1 De luchthaven Schiphol

Het kabinet kiest voor selectieve groei op de luchthaven Schiphol gekoppeld aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio. De schaarse capaciteit op Schiphol is bedoeld voor het verkeer dat economisch bijdraagt aan de netwerkqualiteit, hubfunctie op de mainport (mainportgebonden) en de ruimtelijke economie van de omgeving.

### Mainport Schiphol in perspectief van gebiedsontwikkeling

De ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van de luchthaven Schiphol wordt gedreven door de ambitie om de Randstad door te ontwikkelen tot een concurrerende en duurzame Europese topregio, met een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale bedrijven (Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040 en Structuurvisie Randstad 2040). Voor Nederland is de Randstad het zwaartepunt met twee grote knooppunten Rotterdam en Schiphol. Vanuit deze context heeft de mainport Schiphol een grote betekenis voor de economische kracht en

dynamiek van (de regio) Amsterdam, de (noordelijke) Randstad en Nederland. De mainport Schiphol vervult een krachtige ruimtelijk-economische functie in de (noordelijke) Randstad en speelt een rol in het algehele woon-, werk- en leefklimaat. Het is tevens een hoogwaardig knooppunt van verschillende (inter)nationale en regionale vervoersstromen en -modaliteiten. Bovendien heeft de luchthaven grote invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijkheden in de (noordelijke) Randstad in het algemeen en de regio Amsterdam in het bijzonder. De ambitie van Amsterdam is om een metropool te vormen die vooral wordt gekenmerkt door diversiteit, menging van functies (onder andere economisch, sociaal, cultureel, landschappelijk) en duurzaamheid. Deze Metropoolregio wil het internationaal georiënteerde profiel, de centrale knooppuntpositie en het contact- en kennisintensieve karakter van de economie versterken. Hier horen functies voor internationale dienstverlening, bijvoorbeeld op het gebied van ICT en kennis bij. In de Metropoolregio is bovengemiddeld behoefte aan woningen, kantoorlocaties en bedrijventerrein. Bedrijven willen zich vestigen rondom Schiphol en die bedrijvigheid zorgt weer voor verdere verstedelijking.

Specifiek voor Schiphol en zijn omgeving geldt dat er sprake is van een sterk toegenomen internationale concurrentie en ontwikkeling van de regionale economie in de richting van internationale dienstverlening. Deze inzichten, zoals ook de Commissie ROL beschrijft, vragen voor Schiphol om een actualisering van het mainportconcept. Schiphol wordt momenteel primair beschouwd vanuit zijn knooppuntfunctie van verbindingen, waarbij het knooppunt voor een groot deel drijft op transfer van passagiers. Het netwerk van verbindingen op Schiphol bepaalt vervolgens de aantrekkelijkheid van de vestigingsplaats, die vooral werd gekenmerkt door logistiek en distributie.

In lijn met het advies van de Commissie ROL vindt het kabinet dat een geactualiseerd mainportconcept moet worden ontwikkeld. Hierin staat de wederzijdse beïnvloeding centraal van de economie van de luchthaven en de economie van de regio waarvan zij onderdeel uitmaakt. Het mainportconcept moet duiden wat de relatie tussen luchtvaart, ruimtelijke economie en luchthavenontwikkeling is en hoe deze in de praktijk werkt. Hiermee kan bijvoorbeeld de thuismarkt voor luchtvaart in Nederland worden versterkt. Het geactualiseerde mainportconcept wordt gebaseerd op de Luchtvaartnota.

Het versterken van de luchthaven Schiphol als centrale 'hub' is een opgave om deze ambities te kunnen waarmaken. In de Structuurvisie Randstad 2040 maakt het kabinet ruimtelijke keuzes voor de lange termijn, die bijdragen aan een aantrekkelijke en duurzame Randstad, die internationaal concurrerend is. Vanuit deze context heeft de luchthaven Schiphol ook

voor de lange termijn een grote betekenis voor de economische kracht en dynamiek van (de regio) Amsterdam, de Randstad en Nederland. De Structuurvisie Randstad 2040 geeft hiermee richting als integraal ruimtelijk denkkader voor de ontwikkeling van de Randstad. Voorts zijn meer gebiedsgerichte ruimtelijke keuzes op een lager geografisch schaalniveau nodig, evenals een meer toegespitste uitwerking van de luchtvaartspecifieke keuzes van het kabinet. Dit doet het kabinet in de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio. De Luchtvaartnota en de Structuurvisie Randstad 2040 geven samen op hoofdlijnen richting aan de verdere ontwikkeling van Schiphol in de komende decennia en de op te stellen Structuurvisie.

### Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio

Het kabinet is in 2008 op basis van het Verkenningenbesluit over de lange termijn ontwikkeling van Schiphol (maart 2008) begonnen met het opstellen van een Structuurvisie voor die lange termijn ontwikkeling. In oktober 2008 heeft het kabinet daarvoor een Plan van Aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>79</sup>. Naar aanleiding van het advies van de Commissie ROL en het ingezette Alderstraject voor de luchthavens van nationale betekenis heeft het kabinet besloten deze lange termijn Structuurvisie anders in te richten.

Om het perspectief van gebiedsontwikkeling voor Schiphol verder uit te werken stelt het kabinet nu een Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio op. Ten behoeve deze Structuurvisie wil het kabinet nauw samenwerken met de decentrale overheden, de luchtvaartpartijen en andere stakeholders. Belangrijk hierbij is om samen te komen tot een integrale ruimtelijk-economische visie op gebiedsontwikkeling op en rond de luchthaven Schiphol en deze te koppelen aan een samenhangend luchtruimontwerp voor Schiphol.

De centrale opgave voor alle betrokken partijen is het geven van een ruimtelijk-economische visie op de mainportregio voor de lange termijn (2040) op basis van een nieuw mainportconcept en de Luchtvaartnota inclusief het Aldersadvies.

De volgende stappen worden voorzien:

1. Als eerste stap wordt het mainportconcept geactualiseerd en op basis daarvan wordt een functionele specificatie opgesteld.
2. Vervolgens wordt dit concept verder uitgewerkt in:
  - een door Rijk en regio gedeelde ruimtelijk-economische visie op de mainportregio;
  - een ontwerp voor het luchtvaartnetwerk;
  - een operationeel luchtzijdig concept met aandacht

<sup>79</sup> Tweede Kamer 2008 – 2009, 29 665, nr. 109

voor luchtroutes, ontwikkeling van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk en herindeling van het nationaal luchtruim in het licht van internationale ontwikkelingen.

3. Op basis van het mainportconcept, de ruimtelijk-economische visie en het operationeel luchtzijdig concept wordt vervolgens bepaald of er (beleids)maatregelen ingezet moeten worden door het Rijk. Het gaat daarbij om afwegingen van verschillende typen maatregelen zoals:
- reserveren (bijvoorbeeld banenstelsel, tweede terminal);
  - investeren (landzijdige bereikbaarheid, vestigingsklimaat);
  - faciliteren (luchtzijdige bereikbaarheid en landzijdige functies als wonen en werk);
  - prioriteren (afweging maken tussen de verschillende belangen);
  - stimuleren (betrokken partijen bewegen om maatregelen te realiseren).

Deze inzet betekent een inhoudelijke en procesmatige koerswijziging in het traject van de Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de Mainport, waarover in oktober 2008 een Plan van Aanpak aan de Tweede Kamer is aangeboden. In de Structuurvisie volgens de oude opzet zou eind 2009 een afweging worden gemaakt tussen verschillende (locatie)alternatieven (Schiphol, Eindhoven, Lelystad en ruimtelijke krimp) om knelpunten voor luchthavencapaciteit op de lange termijn op te lossen. Het kabinet kiest er voor in de Structuurvisie in de nieuwe opzet te kijken naar de koppeling tussen ruimtelijk-economische ontwikkelingen en luchtvaart- en luchthavenontwikkelingen in de mainportregio rond Schiphol en daarvoor als eerste stap de invulling van een nieuw mainportconcept voor Schiphol uit te werken.

In lijn met het advies van de Commissie ROL wordt hiervoor ruim de tijd genomen, zodat gekomen kan worden tot een zoveel mogelijk door Rijk, luchtvaartpartijen, regio en andere betrokkenen gedeelde visie. In overleg met de relevante stakeholders wordt de nieuwe inzet voor de Structuurvisie geoperationaliseerd en vertaald naar een nieuwe planning. Deze inzet wordt opgenomen in een brief, die na het verschijnen van de Luchtvaartnota aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De Structuurvisie zal zich dus primair richten op de gebiedsontwikkeling rond Schiphol. De gebiedsontwikkeling voor de locaties Eindhoven en Lelystad wordt uitgewerkt in het traject van de heer Alders met de regio's rond deze luchthavens. In dat traject wordt nadrukkelijk een koppeling gelegd met de ambities voor Brainport (Eindhoven) en Randstad Urgent (Lelystad in het kader van de RAAM-brief). Ook worden in dat traject de luchtzijdige

aspecten betrokken bij de luchthavenontwikkeling. Na afronding van het Alderstraject wordt door het Rijk bezien of de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio ook nog moet ingaan op (een andere locatie voor) de luchthaven Lelystad.

Het contract dat in het kader van Randstad Urgent tussen de wethouder van Amsterdam en de minister van VenW is afgesloten over Schiphol en Lelystad, wordt met de aanpak van de Structuurvisie en het traject van de heer Alders gekoppeld aan de volgende bepalende resultaten (die beide later in dit hoofdstuk aan de orde komen):

- Ten behoeve van Schiphol: de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) parallelle Kaagbaan en de functionele specificatie van het mainportconcept (in het kader van de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio);
- Ten behoeve van Lelystad: de uitkomsten van het traject van de heer Alders voor Lelystad.

#### Ruimte tot en met 2020

Voor de versterking van de internationale bereikbaarheid is het nodig om nu en in de toekomst ruimte op Schiphol te hebben voor mainportgebonden luchtverkeer, dat economisch zo veel mogelijk bijdraagt aan de netwerkqualiteit op de mainport, de hubfunctie en de vestigingsplaats.

Op dit moment is er sprake van een economische crisis. Deze raakt ook de luchtvaart. De vooruitzichten en prognoses voor de korte termijn maken dat de luchtvaart onder druk staat, zoals ook in hoofdstuk 4 is aangegeven. De inzet is nu vooral de crisis goed door te komen en te zorgen dat – zodra de markt weer aantrekt – de groei zich ook weer in Nederland zal voordoen. Dat vraagt in elk geval om de huidige mainportgebonden segmenten op Schiphol vast te houden. Voor de langere termijn verwacht het kabinet dat de groei van de luchtvaart doorzet. Dergelijke patronen hebben zich vaker voorgedaan, bijvoorbeeld na de aanslagen op het WTC in New York en het uitbreken van SARS. Het kabinet wil in deze periode van economische crisis zorgen dat de Nederlandse luchtvaartsector goed voorbereid een volgende periode van ontwikkeling in kan gaan.

Het is dus van belang ervoor te zorgen dat de gewenste groei zich in Nederland ook daadwerkelijk voor kan doen. Dit is niet het enige doel van het kabinet. Het kabinet beoogt tevens de duurzaamheid van de luchtvaart te stimuleren. Daarom wil het kabinet dat de groeiruimte voor de luchtvaart vooral “verdiend” moet worden door de sector. Op het punt van duurzaamheid liggen op langere termijn mogelijkheden om grote winst te behalen op het stiller, schoner en zuiniger maken van de luchtvaart. Innovatie en technologische vernieuwing (vooral operationeel) in de sector zijn daarvoor cruciaal. Om kansen te verzilveren moeten nog sterkere (prijs) prikkels voor de sector worden ingebouwd om prestaties op het gebied van milieu, klimaat en veiligheid te verbeteren. Het kabinet introduceert voor de periode na 2020 daarom

onder andere als handhavingstelsel een 50/50-beginsel ten aanzien van de verdeling van de winst door vermindering van geluidshinder: 50% mag door de sector worden besteed aan verdere groei en 50% komt ten goede aan de omgeving in de vorm van vermindering van de geluidsoverlast. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op ingegaan.

Het kabinet is tegen het structureel vaststellen van volumeplafonds voor het aantal vliegtuigbewegingen, dat geacommodeerd zou moeten worden op Schiphol. Dergelijke plafonds leiden niet tot de juiste prikkels voor de sector om betere prestaties te leveren. Echter, in de periode tot en met 2020 zijn geen grote technologische ontwikkelingen te verwachten, die kunnen leiden tot introductie van een nieuw operationeel concept dat leidt tot een aanzienlijk lagere belasting van de omgeving en dat dus kansen biedt voor het verdienen van groei-ruimte<sup>80</sup>. Op basis van deze overwegingen heeft het kabinet ervoor gekozen om in lijn met het Aldersadvies voor de periode tot en met 2020 een volumeplafond in te stellen op Schiphol voor maximaal **510.000 vliegtuigbewegingen**. Hiervan vinden maximaal 32.000 bewegingen plaats tussen 23:00 en 07:00 uur. Dit plafond op Schiphol is niet voldoende om de verwachte marktvraag tot en met 2020 te accommoderen (580.000 vliegtuigbewegingen). In het Aldersadvies is na een scherpe en zorgvuldige afweging tussen economie en milieu waaronder de geluidsproductie daarom niet alleen gekozen voor selectieve groei op Schiphol, maar ook voor de inzet van enkele luchthavens van nationale betekenis om de nationale vraag op te vangen. Het kabinet heeft deze lijn overgenomen, ook ten behoeve van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de betreffende regio's.

Naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Cramer en Tang<sup>81</sup> om snel een geactualiseerde groei-prognose voor Schiphol te maken en deze mee te geven met de regionale Alderstafels over het accommoderen van vluchten, heeft het kabinet SEO de opdracht gegeven om een dergelijke prognose te maken. De analyse van SEO laat zien dat bij verschillende netwerkscenario's de aantallen vliegbewegingen in 2020 in de orde van grootte tussen 570.000 en 675.000 liggen. Daarbij is uitgegaan van een

<sup>80</sup> In het Aldersadvies wordt geconcludeerd dat dit tot en met 2020 niet reëel is omdat:

- Het operationeel concept niet voldoet aan de markt- en netwerkeisen (ofwel de voor de hub-operatie benodigde capaciteit voor landings- of startpieken (80/40 vliegtuigbewegingen)) en leidt als gevolg van afnemende betrouwbaarheid en connectiviteit tot forse bedrijfseconomische schade voor Air France/KLM en tot een afkalvend netwerk van bestemmingen en frequenties;
- De hinderbeperking die in het buitengebied wordt behaald met het toepassen van naderingen in glijvlucht CDA's (Continuous Descent Approach) overdag (circa 10% minder gehinderden), niet opweegt tegen de toename van de geluidsbelasting in het binnengebied (circa 10% meer geluidsbelaste woningen). Hierdoor passen de onderzochte alternatieven niet binnen de gelijkwaardigheidscriteria.

<sup>81</sup> Tweede Kamer 2008 – 2009, 29 665, nr. 123.

krachtig economisch herstel na afloop van de huidige crisis. Het SEO-onderzoek geeft aan dat de kans, dat er in 2020 580.000 vliegtuigbewegingen gerealiseerd worden, groter is geworden door het op nul stellen van de vliegbelasting. Zoals in de kabinetsreactie op het Aldersadvies is afgesproken zal conform het Aldersadvies een vierjaarlijkse evaluatie van de gemaakte afspraken plaatsvinden, te beginnen in 2012. Hierbij worden ook economische en technologische ontwikkelingen betrokken.

Een nadere onderbouwing voor de gemaakte keuzes en de hoofdpunten uit de analyse van SEO zijn opgenomen in bijlage C bij deze nota.

### Alders-afspraken in het perspectief van de Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's

Het kabinet gaat naar aanleiding van het Aldersadvies voor de korte en middellange termijn uit van 480.000 vliegtuigbewegingen in 2012 en 510.000 vliegtuigbewegingen in 2020. Deze maxima zijn ontleend aan verwachtingen ten aanzien van ontwikkelingen in de markt. Rond 2020 is de verwachting dat de vraag op ongeveer 580.000 vliegtuigbewegingen uitkomt. Deze verwachtingen zijn door de sector opgesteld. Verder is door marktpartijen een inschatting gemaakt van de capaciteit op Schiphol omstreeks 2020. Deze is binnen gelijkwaardigheid maximaal 540.000 vliegtuigbewegingen. In de Alders-afspraken is dus gekozen voor een beperking van deze maximale capaciteit op Schiphol.

In de WLO-scenario's zijn aannames gemaakt omtrent de economische groei, de groei van de bevolking en de mate van technologische ontwikkeling. Deze aannames lopen sterk uiteen met als doel om heel verschillende omgevingen te creëren. De aannames zijn vertaald naar mogelijke toekomstige situaties voor de luchtvaart op Schiphol, zowel ten aanzien van de marktvraag als ten aanzien van de beschikbare capaciteit. In onderstaande tabel worden de Alders-afspraken geplaatst in het perspectief van de WLO-scenario's.

*Geschatte marktvraag in relatie tot de beschikbare capaciteit op Schiphol in WLO-scenario's en het Alders-akkoord in aantal vliegtuigbewegingen (Bron: scenarioberekeningen met het Aeolusmodel)*

Jaar	Global Economy	Transatlantic Market	Alders-afspraken	Strong Europe	Regional Communities
2012					
vraag	547.000	501.000	480.000	427.000	386.000
capaciteit *)	473.000	478.000	480.000	428.000	388.000
2020					
vraag	804.000	672.000	580.000	495.000	376.000
capaciteit *)	609.000	621.000	510.000	509.000	383.000

\*) De capaciteit in de WLO-scenario's varieert per scenario. In elk scenario is de capaciteit berekend als het aantal vliegtuigbewegingen dat binnen de beperkingen van het Schipholbeleid (i.c. een maximaal Totaal Volume Geluid) mogelijk is, waarbij dit aantal varieert met de in het scenario veronderstelde technologische vooruitgang en snelheid van vlootvernieuwing.



Voor 2012 en 2020 ligt de door de sector geschatte omvang van de marktvraag in het midden van de vier scenario's. In de scenario's met relatief hoge groei (Global Economy en Transatlantic Market) is de vraag omvangrijker dan de door Alders afgesproken capaciteit op Schiphol (480.000 in 2012; 510.000 in 2020). In deze scenario's is overigens de omvang van de marktvraag groter dan de prognose die in het Alders-akkoord is gehanteerd (580.000 in 2020). Dit impliceert dat – uitgaande van drie netwerkscenario's met vliegbelasting – de aanname van 580.000 bewegingen realistisch. De afschaffing van de vliegbelasting maakt het realiteitsgehalte van de 580.000 bewegingen een stuk groter. In onderstaande tabel zijn de gegevens van SEO samengevat.

Vanwege de teruglopende marktvraag heeft het kabinet SEO de opdracht gegeven om tot een geactualiseerde groeioprognose voor Schiphol tot en met 2020 te komen. SEO concludeert dat – uitgaande van drie netwerkscenario's met vliegbelasting – de aanname van 580.000 bewegingen realistisch. De afschaffing van de vliegbelasting maakt het realiteitsgehalte van de 580.000 bewegingen een stuk groter. In onderstaande tabel zijn de gegevens van SEO samengevat.

Aantal vliegtuigbewegingen (\* 1000) op Schiphol in 2020 bij verschillende scenario's.

	Grote rol Parijs	Evenwichtige hub-ontwikkelingen	Grotere rol Schiphol
Met ticket tax	570	610	630
Zonder ticket-tax	615	655	675
Idem met lagere economische groei	570	610	630

### Parallele Kaagbaan

Het kabinet borgt de ruimtelijke reservering voor een parallelle Kaagbaan via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en zorgt voor efficiënt ruimtegebruik door een tijdelijke aanleg van de provinciale weg N201 over de reservering mogelijk te maken. Het Rijk staat dus open voor de mogelijkheid van de aanleg van de N201 in de vorm van de zogenoemde Boerenlandvariant indien aan een aantal eerder gestelde voorwaarden is voldaan.

Uit het Verkenningenbesluit lange termijn Schiphol (maart 2008) is gebleken dat de parallelle Kaagbaan voor de lange termijn ontwikkelingsmogelijkheden van Schiphol een waardevolle optie kan zijn, omdat het niet alleen de betrouwbaarheid van de operatie op Schiphol kan doen verbeteren, maar ook een potentieel maatschappelijk nut heeft. In het verkenningenbesluit lange termijn Schiphol<sup>82</sup> is geconcludeerd dat de parallelle Kaagbaan, indien deze

wordt gebruikt voor starten en landen, gunstige effecten heeft voor de totale geluidbelasting in de Schipholregio en bijdraagt aan een robuust ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Deze maatschappelijke waarde acht het kabinet van dusdanig belang, dat het de ruimtelijke reservering van de parallelle Kaagbaan juridisch wil borgen. Dit heeft het kabinet met het reserveringskader voor de parallelle Kaagbaan (na het vervallen van de streekplanreservering van de provincie Noord-Holland) vastgelegd<sup>83</sup>. Het reserveringskader geeft uitwerking aan het reserveringsgebied en het ruimtelijke regime. Proportionaliteit tussen het maatschappelijke belang van de reservering en andere belangen is daarbij als uitgangspunt genomen. Het kabinet heeft aangegeven dit reserveringskader verder te verankeren in een AMvB voor de parallelle Kaagbaan onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze AMvB wordt in 2009 opgesteld door het Rijk.

Het karakter van het reserveringsbeleid is gericht op:

1. Het behouden van bestaande planologische bestemmingen en bestaande ontwikkelingsmogelijkheden daarbinnen;
2. Het middels gebruiksregels onder voorwaarden toestaan van (tijdelijke) ontwikkelingen, wanneer deze van groot maatschappelijk belang zijn. Dit tot besloten wordt over de aanleg van een parallelle Kaagbaan.

Juist vanwege het onder voorwaarden toestaan van tijdelijke ontwikkelingen staat het Rijk open voor het initiatief van de regio om de provinciale weg N201 (tijdelijk) via een tracé over de baanreservering aan te leggen onder voorwaarde dat:

- de reservering van de parallelle Kaagbaan geborgd blijft;
- er een alternatief voor de weg is, die tijdig kan worden gerealiseerd indien besloten wordt tot aanleg van de parallelle Kaagbaan;
- er geen beroep wordt gedaan op een aanvullende rijksbijdrage voor aanleg én omlegging van de N201 bovenop de reeds toegekende bijdrage.
- partijen tot een overeenkomst komen waarin de voorwaarden op meer detailniveau worden vastgelegd.

Het Rijk onderkent met regionale partijen dat de inpassing van de N201 op termijn bij een eventuele aanleg van de parallelle Kaagbaan eenvoudiger en efficiënter in te passen is in de omgeving dan wanneer nu direct voor het 'omleggingstracé' gekozen wordt. Dat maakt dat het Rijk onder voorwaarden bereid is om een aanleg van de N201 in twee stappen (tijdelijke variant en verleggingsvariant) in overweging te nemen.

Hiermee is er een proportioneel en adaptief ruimtelijk kader, waarbinnen de dynamiek van ontwikkelingen op de grond kan worden verbonden: het combineren van

<sup>82</sup> Tweede Kamer 2007 – 2008, bijlage bij 29.665, nr. 85.

<sup>83</sup> Tweede Kamer 2007 – 2008, bijlage bij 29.665, nr. 109.



gebruiksfuncties, zekerheid voor de omgeving en meer duidelijkheid naar de toekomst toe.

De Commissie ROL geeft aan dat er lasten van de reservering bij andere partijen dan Schiphol liggen, waardoor er geen scherpe afweging tussen de baten en lasten van de baanreservering kan plaatsvinden. Het kabinet meent dat met het huidige reserveringsbeleid bestaande ontwikkelingsmogelijkheden niet worden beperkt, mits deze binnen de huidige wettelijke ruimtelijke kaders plaatsvinden (zoals vastgelegd in bestemmingsplannen en het LIB). De reservering vormt zodoende voor bijvoorbeeld het Groenenbergterrein geen belemmering.

Het kabinet merkt verder op dat een deel van de gronden voor en in de directe omgeving van de parallelle Kaagbaan in eigendom is van Schiphol. Schiphol kan zodoende wel degelijk een afweging tussen lasten en baten maken en dat gebeurt in de praktijk ook. Zo maakt een goede inpassing van een eventuele parallelle Kaagbaan deel uit van de ruimtelijke ontwikkelingsstrategie van Schiphol Real Estate.

In economische betekenis heeft het Centraal Planbureau (CPB) eerder (2003) geconstateerd dat met het verder kunnen ontwikkelen van de grond baten gerealiseerd zouden kunnen worden, die door de reservering niet zijn gerealiseerd. Geconcludeerd is echter na een brede kengetallen kosten-batenanalyse dat het welvaartseffect desondanks positief is en afhankelijk van het ontwikkelscenario varieert van tussen de € 0,2 en € 1,9 miljard (netto contante waarde).

Het kabinet concludeert dat de baanreservering van de parallelle Kaagbaan van grote maatschappelijke waarde is en om een afweging vraagt, die veel verder gaat dan een zuiver bedrijfsmatige afweging van en voor de luchthaven Schiphol. De maatschappelijke verdeling van baten en lasten van de baanreservering zal daarbij in verschillende alternatieven van het banenstelsel anders liggen, en is niet aan één partij toe te schrijven. De focus zou dan ook niet zozeer moeten liggen op een mechanisme om baten en lasten bij Schiphol neer te leggen, maar meer op een scherpere analyse van de maatschappelijke kosten en baten ter ondersteuning van de afweging van de parallelle Kaagbaan voor de lange termijn ontwikkeling van Schiphol. Het kabinet zal deze analyse in de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio uitvoeren.

#### 5.4.2 Luchthavens van nationale betekenis

Het kabinet wil zorgen dat luchthavens van nationale betekenis kunnen functioneren in relatie tot de ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden van de regio. Voor de periode tot en met 2020 kiest het kabinet, afgestemd op de marktontwikkelingen en op basis van een proces met de regio onder leiding van de heer Alders,

voor het bieden van extra ruimte voor 70.000 point-to-point (niet-mainportgebonden) vliegtuigbewegingen op Eindhoven en Lelystad.

Het kabinet zet in op snellere, eenvoudiger en betere besluitvorming over luchthavens met brede betrokkenheid (met name in de beginfase). Een eerste stap hierin is de volledige inwerkingtreding van RBML.

#### Snellere en betere besluitvorming

Het kabinet hecht waarde aan het advies van de Commissie Elverding<sup>84</sup> over snellere en betere besluitvorming. Het Rijk zal invulling geven aan actie 6 uit het Actieplan Sneller en Beter<sup>85</sup>: doorvertaling advies Sneller en Beter naar andere infrastructurele projecten. In dit verband wordt voor zes luchthavens van nationale betekenis (Lelystad, Rotterdam, Eelde, Maastricht, Twente en de militaire luchthaven Eindhoven) door het Rijk onderzocht:

- welke aanbevelingen uit het advies van Elverding direct toepasbaar zijn en integraal kunnen worden overgenomen;
- op welke punten voorstellen op maat moeten worden ontwikkeld;
- hoe de voorstellen worden ontwikkeld en;
- hoe de voorstellen worden geïmplementeerd.

De uitkomsten van deze onderzoeken worden vertaald naar het Actieplan voor niet-tracéwettelijke projecten, dat medio 2009 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij de uitvoering van het actieplan worden regionale overheden en luchthavens betrokken.

Vooruitlopend op de brief aan de Tweede Kamer zijn en worden al acties opgepakt die bijdragen aan een *snellere en betere* besluitvorming voor luchthavens. De eerste actie is de volledige inwerkingtreding van de wet RBML rond de zomer van 2009. De wet RBML is eind 2008 aangenomen door de Eerste Kamer. Nu worden de onderliggende besluiten gefinaliseerd zodat de wet kan worden geïmplementeerd.

Door de wet RBML kan besluitvorming over luchthavens sneller plaatsvinden doordat de toets aan en eventuele aanpassing van planologische kernbeslissingen bij nieuw te starten procedures komt te vervallen. De besluitvorming wordt door de wet RBML ook beter, omdat het bevoegd gezag voor luchthavens op dat niveau wordt neergelegd waar het hoort ("decentraal wat kan en centraal wat moet"). De besluitvorming over luchthavens van regionale betekenis wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Deze decentralisatie van bevoegd gezag stelt de provincie in staat haar rol als gebiedsregisseur beter waar te maken. Omgevingsbeleid en gebiedsontwikkeling zijn immers

<sup>84</sup> Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, "Sneller en Beter", april 2008

<sup>85</sup> Actieplan Sneller en Beter, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2 oktober 2008

taken van de provincie. Hieronder vallen onder meer ruimtelijke ordening, mobiliteit, regionale economie en inrichting van het landelijk gebied. Daarmee is de provincie nu reeds verantwoordelijk voor de inpassing van de luchthaven in de bredere omgeving. Het ligt dan ook in de rede dat provincies de bevoegdheid krijgen toebedeeld om te besluiten over de ruimte die zij aan deze kleine luchthavens willen geven.

Ook de besluitvorming over openingstijden vereist regionaal maatwerk, waarbij zowel de belangen van netwerkontwikkeling als regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling worden afgewogen. Het kabinet doet dan ook geen generieke uitspraken op dit punt maar wil dat van geval tot geval - afhankelijk van de regionale ruimtelijk-economische context en het gesprek daarover met de regio, zoals bijvoorbeeld in het Alderstraject voor Eindhoven en Lelystad - daarover afspraken gemaakt worden, die zullen worden vastgelegd in de luchthavenbesluiten.

Aanvullend op de wet RBML zullen in ieder geval de volgende twee acties worden uitgevoerd om te kunnen komen tot snellere besluitvorming. Ten eerste worden succesvolle maatregelen voor zinvolle effectbepaling van weginfrastructuurprojecten (acties 21 en 22 uit het Actieplan Sneller en Beter) waar mogelijk toegepast op luchthavenprojecten. Het gaat dan concreet om eenvoudiger rekenen. Ten tweede werkt het Rijk aan een effectieve accommodatie van vluchten voor hulpdiensten (bijvoorbeeld politie- en traumahelikopters), ook in de nacht, zonder dat hiervoor tijdrovende besluitvormingsprocedures moeten worden doorlopen.

De besluitvorming moet en kan niet alleen sneller, maar ook beter. Ook het advies van de Commissie ROL biedt hiervoor een aantal aanknopingspunten. Daarnaast zal nadruk komen te liggen hierbij meer te liggen op het bestuurlijke besluitvormingsproces, waarbij een breed pallet aan belanghebbenden betrokken wordt. De Alderstafels (Schiphol, Eindhoven en Lelystad) en de Commissie Van Heijningen (Rotterdam Airport) zijn hiervan goede voorbeelden. In hoofdstuk 7 wordt hier nader op ingegaan.

Bij snellere en betere besluitvorming hoort een professionele rol van het bevoegd gezag. Het gaat hier om de rol van het Rijk als bevoegd gezag voor de luchthavens van nationale betekenis. Bij deze rol hoort een integrale afweging van belangen, alvorens een besluit te nemen. De initiatiefnemer (veelal een luchthavenexploitant) voor een te nemen besluit draagt hiervoor beslisinformatie aan. Deze informatie heeft niet alleen betrekking op de beoordeling van milieueffecten, maar ook op het aantonen van nut en noodzaak van een bepaalde beslissing, ofwel de maatschappelijk-economische

onderbouwing. Het Rijk zal zijn rol als bevoegd gezag scherper afbakenen, met name door de beoordeling van aanvraag, onderbouwing en belangenafweging explicieter in het proces te markeren.

### Eindhoven en Lelystad

Eindhoven en Lelystad zijn voor het kabinet in verband met de nationale capaciteitsvraag de twee luchthavens, die extra ruimte moeten bieden aan niet-mainportgebonden verkeer in de periode tot en met 2020. Op basis van inzichten van de luchtvaartsector wordt uitgegaan van circa 70.000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2020, waarvan 35.000 tot en met 2015 en nog eens circa 35.000 tot en met 2020<sup>86</sup>. Het kabinet gaat tot en met 2020 ook uit – als richtgetal – van een gelijkwaardige verdeling van het verkeer over Eindhoven en Lelystad (dus 35.000 – 35.000 vliegtuigbewegingen), waarbij wordt uitgegaan van een gefaseerde aanpak, die past bij de marktontwikkeling.

Het kabinet spreekt voor de periode tot 2015 het voornemen uit om op de militaire luchthaven Eindhoven mogelijkheden te scheppen voor uitbreiding van het aandeel civiel verkeer met in beginsel 30.000 vliegtuigbewegingen boven op het huidige maximum van 21.175 bewegingen (dit maximum correspondeert met 4,74 km<sup>2</sup> gebruiksruimte). Wat betreft de periode tot 2015 wordt voor de mogelijkheden op Lelystad uitgegaan van 5.000 vliegtuigbewegingen conform de startnotitie van de exploitant voor Lelystad (rekening houdend met de kaders van de Structuurvisie Lelystad). Totaal gaat het dus om een luchthavencapaciteit van 35.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2015.

Voor de periode 2015 – 2020 is het kabinet voornemens om de extra ruimte voor vliegtuigbewegingen verder te vergroten met 35.000 tot in totaal circa 70.000 extra bewegingen. Voor uitbreiding van het civiel verkeer op de militaire luchthaven Eindhoven geldt daarbij een maximum van in totaal 35.000 extra vliegtuigbewegingen.

Het kabinet heeft de heer Alders gevraagd om binnen dit kader met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten (militair en civiel) en andere belanghebbenden uit de regio voor de zomer van 2009 een advies uit te brengen aan het kabinet. De heer Alders is verzocht om in te gaan op de regionaal ruimtelijk-economische visie in relatie tot de ontwikkeling van de luchthavens, de wijze waarop samen met de regio's invulling gegeven kan worden aan het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag en de steun voor dit voorstel in de regio.

<sup>86</sup> De aantallen zijn afhankelijk van de marktontwikkeling en de inzet van maatregelen (conform het covenant Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol) om een selectieve ontwikkeling van Schiphol te stimuleren.

Daarbij moet rekening worden gehouden met:

- de openingstijden<sup>87</sup>;
- de gevolgen voor de milieukaders;
- de mogelijkheden voor het stimuleren van schone en stillere vliegtuigen, conform het selectiviteitbeleid van Schiphol;
- de mogelijkheden voor verdere hinderbeperkende en milieumaatregelen;
- de samenhang met de regionale ruimtelijk-economische context;
- de noodzakelijke infrastructurele aanpassingen, zowel wat luchthaveninfrastructuur en -faciliteiten betreft als ten aanzien van de landzijdige bereikbaarheid/ontsluiting; nadrukkelijk komen hierbij ook de financieringsmogelijkheden aan bod;
- de luchtverkeersdienstverlening;
- de consequenties met betrekking tot de indeling van het luchtruim (waaronder de interferentie met het luchtruim rondom Schiphol en het militaire luchtruim);
- de werkgelegenheidseffecten;
- de relatie civiel en militair verkeer, gekoppeld aan de mogelijkheid tot optimalisatie van de geluidsruimte.

De heer Alders heeft twee bestuurlijke Alderstafels ingesteld, één voor Eindhoven en één voor Lelystad. Tijdens de bijeenkomsten van de Alderstafels voor Eindhoven en Lelystad hebben de regio's aangegeven bereid te zijn om de vragen, die het kabinet aan de heer Alders heeft gesteld, met open vizier tegemoet te treden en van een antwoord te voorzien.

### Onderbouwing keuze voor extra ontwikkelruimte op Eindhoven en Lelystad

Er is een nadere analyse uitgevoerd ten aanzien van de kosteneffectiviteit van de inzet van meerdere luchthavens van nationale betekenis ten behoeve van de nationale capaciteitsvraag. Daarin is in aanvulling op de quick scan kosten-batenanalyse van het Aldersadvies, naast Eindhoven en Lelystad, ook gekeken naar andere luchthavens van nationale betekenis (Rotterdam, Maastricht, Eelde, Twente) en naar enkele buitenlandse luchthavens (Brussel en Weeze)<sup>88</sup>. Het onderzoek bevestigt de keuze van het kabinet om bij de vraag naar extra luchthavencapaciteit in Nederland, de focus nu te richten op Eindhoven en Lelystad. Eindhoven en Lelystad – beide met gefaseerde groei met 35.000 vliegtuigbewegingen – scoren in de nieuwe kosteneffectiviteit analyse beter dan de alternatieven met meer luchthavens of verkeer over de grens. Voor een uitgebreidere onderbouwing wordt verwezen naar bijlage C bij deze nota.

<sup>87</sup> Waarover in het Aldersadvies van 1 oktober 2008 is aangegeven dat een openstelling tussen 06.00 en 24.00 uur vereist is.

<sup>88</sup> In de analyse zijn varianten onderzocht van 15.000 tot 35.000 extra vluchten op Eindhoven en 5.000 tot 35.000 vluchten extra op Lelystad.

### Eindhoven

Voor Eindhoven geldt dat de status als militaire luchthaven ongewijzigd blijft. Dat betekent dat het bij Eindhoven gaat om vergroting van de mogelijkheden voor het civiele medegebruik binnen de totale geluidsruimte<sup>89</sup>. Uitbreiding van het civiele medegebruik gaat niet ten koste van de Nederlandse militaire functies op Eindhoven. Aan de heer Alders is expliciet verzocht om te bezien welke mogelijkheden er zijn om 35.000 vliegtuigbewegingen op Eindhoven onder te brengen en welke optimale vlootmix onder welke condities daarbij past.

De ontwikkeling sluit zoveel mogelijk aan bij de groene, (technologisch) innovatieve ambitie van de regio en Brainportdoelen, waarbij onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om, via de aard en de omvang van het netwerk aan bestemmingen, de regionaal-economische ontwikkeling mede te versterken en vice versa. De regio Eindhoven is een sterke technologie- en kennisregio. Er is een veelvoud aan private investeringen en een netwerk van onderzoeks- en kennisinstellingen, industrie en kennisintensieve bedrijven ontstaan. Bedrijven, kennisinstellingen en overheden werken samen in de Stichting Brainport en hebben een gezamenlijk visiedocument voor de langere termijn opgesteld: Brainport Navigator 2013. De regio zet in op duurzame structuurversterking van de economie en op diverse ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke opgaven. Ook wil Brainport de kennisinfrastructuur in de regio vergroten en interregionale samenwerking zoeken. Voor de regio hoort hier een luchthaven bij, die zorgt voor verbindingen die passen bij het profiel van de Brainport.

### Lelystad

Voor Lelystad geldt dat de huidige aanwijzingsprocedure doorgang zal vinden. De ontwikkelingen tot en met 2015 passen binnen het huidige voorziene gebruik binnen de bestaande Structuurvisie Luchtvaartterreinen Lelystad en Maastricht<sup>90</sup>.

De omvang van verdere uitbreiding van de vliegtuigbewegingen op de luchthaven Lelystad is mede afhankelijk van de mogelijkheden op de luchthaven Eindhoven en de marktontwikkeling. Gelet op de beoogde totale uitbreiding met 70.000 vliegtuigbewegingen is er in beginsel een minimum voor de periode na 2015 voorzien van in totaal 30.000 bewegingen.

<sup>89</sup> De totale geluidsruimte bedraagt 22,2 km<sup>2</sup>.

<sup>90</sup> In het verzoek van de exploitant van Lelystad Airport tot een aanwijzingsbesluit wordt uitgegaan van 5.000 vliegtuigbewegingen.

## Paspoort

naam: Anneke te West

leeftijd: 21

studie: officemanagement

woonplaats: Zelhem

## Madrid op een koopje

*De vertrekhal van Eindhoven Airport staat vol met passagiers van Ryanair, die deze morgen naar wel vier bestemmingen vliegt. Anneke te West vertrekt voor een vijfdaagse stedentrip naar Madrid. "Ik ga met de klas Spaans van de HBO-opleiding van Schoevers. Ik studeer officemanagement in Arnhem als vervolg op het diploma directiesecretaresse dat ik het afgelopen jaar heb behaald. Spaans is voor mij een extra vreemde taal in het lespakket, waar ik in Madrid nader mee kennis wil maken. Ik spreek wel een beetje Spaans en leer wat je nodig hebt om vooral zakelijke brieven te schrijven. Het is vakantie, maar ik ga ook om wat te leren."*

*Te West heeft zich goed voorbereid. "Ik heb allerlei boekjes gelezen. We maken in ieder geval een bustoer door de stad en bepalen van daaruit wat we nader gaan bekijken. Slapen doen we in een hostel midden in Madrid, dat kost per persoon maar 26 euro per nacht."*

*Het reisgezelschap van Te West bestaat uit haar lerares Spaans en echtgenoot, plus drie mede-studenten. "We hebben voor Eindhoven gekozen omdat het de goedkoopste aanbieding was, € 87,70 voor een ticket, en bovendien goed bereikbaar voor de meiden uit mijn klas. Vanmorgen ben ik door mijn moeder gebracht, we waren er binnen anderhalf uur. Vanuit mijn woonplaats in de Achterhoek is Weeze, net over de grens bij Düsseldorf, ook een optie, dat is bijna nog dichterbij. In oktober ben ik daar vandaan naar Milaan gevlogen, en deze zomer heb ik al geboekt voor Alicante. Ik ga graag met vakantie!"*



Anneke te West in de vertrekhal van Eindhoven Airport.

In het proces van de heer Alders wordt de ontwikkeling van de luchthaven in samenhang gezien met de ambities van het programma Randstad Urgent, waarbij onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om onder andere via de aard en de omvang van het netwerk aan bestemmingen kansen te creëren om de regionaal-economische ontwikkeling te versterken (mede in relatie tot besluitvorming over de RAAM-brief en relaties met projecten als de Schaalsprong Almere). Daarbij wordt nadrukkelijk ook (het draagvlak voor) een nieuwe locatie voor de luchthaven bij Dronten in de besprekingen betrokken.



Voor de brede Randstad wordt gewerkt aan de metropolitane strategie (zie paragraaf over de mainport Schiphol). Specifiek voor Flevoland geldt de ambitie van de provincie om een kennisintensieve en innovatieve economie na te streven, gericht op werkgelegenheid en concurrentiekracht. Aandachtspunten in dat licht zijn internationalisering en innovatiebevordering. De internationalisering moet onder andere vorm krijgen door de internationale oriëntatie van het midden- en kleinbedrijf te bevorderen en de regio als vestigingsplaats aan te bevelen. Innovatiebevordering is gericht op innovatiestimulering en op kansrijke groeisectoren zoals de medisch-technologische branche, creatieve industrie, en watertechnologie.

## Rotterdam

Rotterdam Airport draagt bij aan de internationale bereikbaarheid van Nederland. Allereerst door haar eigen zakelijke profiel en bestemmingen en tevens als uitwijkmogelijkheid van Schiphol in het geval van calamiteiten en mogelijk in een (ondersteunende) rol in relatie tot de inzet van het kabinet voor Eindhoven en Lelystad. Rotterdam Airport is als gespecialiseerde zakenluchthaven van regio-overstijgend belang, niet alleen voor de Zuidvleugel van de Randstad, maar voor heel West- en Zuidwest Nederland. Rotterdam Airport is als zakenluchthaven van grote betekenis voor de (activiteiten rondom de) mainport Rotterdam evenals voor de internationale functies van Den Haag. Sinds regerings- en militaire vluchten niet meer kunnen worden uitgevoerd vanaf Marinevliegveld Valkenburg, verzorgt Rotterdam Airport een groot deel van deze vluchten. Vanwege de ligging van de luchthaven heeft deze luchthaven de voorkeur voor de meeste vluchten van de leden van de regering, het Koninklijk Huis, het ministerie van Defensie, kustwacht, diplomatieke ontvangsten, etc.



Gegeven de beperkte milieucapaciteit van de luchthaven in deze dichtbevolkte regio zal het beleid van de exploitant zich primair moeten richten op het optimaliseren van de operatie binnen de geldende contour. Dit proces zal plaats moeten vinden in goede afstemming met omwonenden, regionale (bestuurlijke) partners en het Rijk.

In 2007 en 2008 heeft de Commissie Van Heijningen op verzoek van de Minister van VenW onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de geluidbelasting voor de regio zo beperkt mogelijk te laten zijn<sup>91</sup>. Dit onderzoek heeft suggesties opgeleverd voor een brede set van maatregelen, die kunnen bijdragen aan hinderbeperking voor omwonenden en regio, op korte en middellange termijn. Een aantal van die maatregelen zal tevens leiden tot een efficiëntere aanwending van de geluidsruimte (zoals het ontlasten van de nacht en ontmoedigen van het gebruik van lawaaiige vliegtuigen). Waar op middellange termijn de mogelijkheden voor betere technische milieuprestaties van de vloot beperkt zijn, kan met efficiënter gebruik binnen de geldende contour tot 2020 nog enige groei van het zakelijk verkeer worden “verdiend”.

Verder zal de focus van de luchthaven – waar mogelijk – nog meer gericht moeten worden op het bieden van een diensten- en bestemmingenmix, die maximaal bijdraagt aan het zakelijk karakter van de luchthaven. De hernieuwde overeenkomst (2007) tussen de gemeente Rotterdam, Rotterdam Airport BV en de NV Luchthaven Schiphol onderschrijft die focus.

Ook de overheid zal als gebruiker van de luchthaven blijven inzetten op een zo efficiënt mogelijk gebruik van Rotterdam Airport. Dit geldt onder andere voor het bewust omgaan met de beperkte milieucapaciteit. Het kabinet ziet erop toe, dat de regeringsvluchten bijdragen aan de optimalisatie van de inpassing van luchtvaart in de omgeving en komt daartoe met een beleidskader voor het gebruik van regeringsvluchten. Het Rijk heeft vanuit haar verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van Rotterdam Airport de regie bij het opstellen van dit kader. Doel van het kader voor regeringsvluchten is de omvang van de gebruiksruimte door de departementen, voorafgaande aan een gebruiksjaar, toe te wijzen en op deze manier het gebruik inzichtelijk te maken. Het kader zal worden voorzien van een monitoringsarrangement, dat het mogelijk maakt de naleving van dit kader te handhaven.

In de komende jaren wordt vorm gegeven aan de uitbrei-

<sup>91</sup> “Verkenning draagvlak aanwijzingsbesluit Rotterdam Airport” (7 sept 2007) ontvangen bij brief van de provincie Zuid-Holland, kenmerk PZH/2007/430841 dd 13 september 2007 en “Vervolg advies draagvlak aanwijzingsprocedure Rotterdam Airport” (1 oktober 2008) ontvangen bij brief van de provincie Zuid-Holland, kenmerk PZH-2008-873593, 8 oktober 2008.

ding van de dienstverlening van mobiele medische teams, met name naar een landelijke dekking gedurende dag en nacht. Dit heeft ook gevolgen voor de traumaheli die momenteel op Rotterdam Airport is gestationeerd. In paragraaf 5.7 wordt ingegaan op de inzet van het Rijk ten aanzien van maatschappelijke vluchten.

## Maastricht

Het Rijk voorziet een verdere ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport als luchthaven, die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van de Euregio, waarbij de luchthaven een belangrijke functie vervult in het faciliteren van vrachtvervoer. De ligging tussen de grote bevolkingsconcentraties in Noordwest Europa, en de nabijheid van grote Noord-zuid- en Oost-west wegverbindingen bepalen de aantrekkingskracht voor vracht. Naast een grote potentie voor vrachtvervoer ligt er ook potentie voor zakelijk en niet-zakelijk point-to-point verkeer. Daarom wordt voor de luchthaven Maastricht meer ruimte voorzien bij het verkrijgen van landingsrechten en het aantrekken van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. Met een aantal landen worden specifieke akkoorden voorzien om hier invulling aan te geven. In de Vergunningennota zal deze specifieke positie verder worden uitgewerkt.

Daarmee is Maastricht Aachen Airport een belangrijke factor in de ontwikkeling van de regionale economie van Zuid-Limburg. De luchthaven vervult een wezenlijke rol bij het invullen van de regionale behoefte aan bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. In het Provinciaal Omgevingsplan wordt deze bovenregionale functie bevestigd. Het Rijk en de regio ondersteunen dan ook de ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport met het bijbehorende bedrijventerrein als een (Euregionaal) knooppunt van vervoer van personen en vracht.

De Structuurvisie Luchtvaartterreinen Lelystad en Maastricht en de Aanwijzing Maastricht bieden ruimte voor deze ontwikkeling. Het Rijk zal eventuele (toekomstige) verzoeken van de exploitant in het kader van de wet RBML in bovengeschetst perspectief plaatsen. De positionering en inbedding van de luchthaven Maastricht in de bredere Euregio zal hierbij worden meegenomen. Het beleid is erop gericht om het Maastricht Aachen Airport mogelijk te maken om binnen de geldende randvoorwaarden haar exploitatie optimaal in te richten.

## Twente

Twente vormt een belangrijk kennis- en innovatiecluster in Oost-Nederland. Vanuit internationaal perspectief is de ligging gunstig en kan Twente voor diverse economische segmenten een aantrekkelijk alternatief zijn voor de ruimtedruk die in West-Nederland gevoeld wordt. De regio kent een hoogwaardig en groen investeringsklimaat met een intermediaire ligging tussen de Randstad en het Duitse



Ruhrgebied. Kennis- en innovatieclusters in de regio bieden belangrijke aanknopingspunten voor nieuwe (internationale) bedrijvigheid en productiviteitsontwikkeling.

Met de Agenda van Twente werkt de regio zelf aan een Twente dat in 2020 bekend staat als een internationaal toonaangevende kennisregio. Hierbij zijn de gebiedsontwikkelingen van de luchthaven, het kennispark bij de Universiteit Twente en Hart van Zuid/WTC/Centraal Station Twente van strategisch belang. De onderling complementaire programmatische ontwikkeling van deze projecten vormt de basis voor de nieuwe duurzame economische structuurversterking van Twente. Deze koppeling wordt wel omschreven als de innovatiedriehoek. Het moet de ambitie van Twente massa geven en de realisering ervan versnellen.

Het kabinet heeft de voorkeur uitgesproken voor een verdere ontwikkeling van Twente als luchthaven. Een luchthaven kan ook in regionaal ruimtelijk-economisch perspectief bijdragen aan de internationale bereikbaarheid van de Euregio, waarbij de luchthaven een belangrijke functie vervult in het faciliteren van de ontwikkeling van de regio tot internationaal toonaangevende kennis- en innovatieregio. De luchthavenontwikkeling biedt daarbij perspectief voor innovatieve werkgelegenheid en innovatief bedrijfsleven, bijvoorbeeld in het in Twente sterke M3 cluster (Mechatronics, Materials, Maintenance), die de structuur van de economie kunnen versterken.

De voormalige vliegbasis Twente is in potentie een goed bereikbare luchthaven met uitstekende luchthaveninfrastructuur. Ten noorden van het gebied ligt het treinspoor van Hengelo naar Duitsland en daarboven ligt de A1. Op het vliegveldterrein zelf ligt een landingsbaan van 3 kilometer lang en er liggen diverse taxibanen en toegangswegen. De luchthaven heeft een flinke (militaire) geluidsruimte en door het voormalig militair gebruik zijn andere ruimtelijke ontwikkelingen op redelijke afstand van de luchthaven gebleven. Dit is een combinatie die zich niet vaak voordoet en die in de toekomst niet makkelijk te creëren zal zijn.

Deze “basiswaarde” wordt door kabinet onderkend en geeft in de regionale context kansen voor ontwikkeling van een luchthaven die, bij voldoende belangstelling vanuit de markt, als economisch vliegwiel kan dienen. Daarnaast kan de luchthaven door de beschikbare luchthaveninfrastructuur mogelijk een (ondersteunende) strategische rol vervullen bij het in directe of indirecte zin accommoderen van 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> De heer Alders onderzoekt of het mogelijk is 70.000 vliegtuigbewegingen te accommoderen op de luchthavens Lelystad en Eindhoven. Vervolgens zal worden gekeken hoe overige luchthavens van nationale betekenis, met name Twente, naast hun autonome functie, ondersteunend kunnen zijn in het accommoderen van extra capaciteit.

Op dit moment loopt een gebiedsontwikkelingsproces voor Twente, waarin twee vlekkenplannen, mét en zonder luchthaven, gelijkwaardig worden uitgewerkt, zoals afgesproken met de Tweede Kamer. Voor de afweging van de beide vlekkenplannen wordt, zoals ook in de vorige fase, een kosten-batenanalyse (KBA) opgesteld. In de KBA worden alle effecten van de alternatieven in kaart gebracht. Daarbij gaat het niet alleen om financieel-economische effecten, maar ook om maatschappelijke effecten als bereikbaarheid, omgeving/milieu. De KBA levert daarmee relevante informatie op een gelijkwaardige wijze voor de beide vlekkenplannen. Tevens worden een Milieu Effect Rapport (MER) en een business case opgesteld voor beide vlekkenplannen.

Het kabinet heeft in november 2008 aangegeven voorstander te zijn van behoud van de luchthaven Twente, waarbij betrokkenheid van de regio en de markt bij de exploitatie van deze luchthaven essentieel is. De luchthaven zal niet als militaire vliegbasis heropend worden, maar kan wel dienen voor militair medegebruik. Voor de toekomstige luchthaven wordt gestreefd naar de inperking van de huidige militaire geluidscontour en naar vluchten die een maatschappelijke meerwaarde hebben voor Twente. Nachtvluchten zijn niet aan de orde.

Om de snelheid van het proces te waarborgen is in overleg met de regionale partners een apart traject in gang gezet, waarin de marktinteresse voor een luchthaven wordt gepeild en marktonderzoek wordt verricht. Hierbij zal ook worden bezien hoe de Flughafen Münster Osnabrück (FMO) zich ontwikkelt. Binnen dit traject wordt ook een strategie bepaald om over te gaan tot verkoop, erfpacht of een andere constructie wanneer in zomer 2009 voor een vlekkenplan met luchthaven wordt gekozen.

Binnen het vlekkenplan mét luchthaven wordt gestreefd naar een “compacte luchthaven in het groen”. Binnen het luchthavengebied is ruimte voor gebiedsontwikkeling gericht op onder meer platformgebonden bedrijvigheid en leisure. Eerste gesprekken met de markt indiceren belangstelling van de markt waarbij het van belang is dat het planologische kader voor verdere uitwerking van dit vlekkenplan flexibiliteit biedt om de optimale inpassing en exploitatie van de luchthaven te bewerkstelligen door functiecombinaties niet bij voorbaat uit te sluiten. Tevens wordt aandacht gevraagd voor flexibiliteit in de fasering van de uitvoering van de plannen: stapsgewijs en samen met de regio toewerken naar een luchthavenontwikkeling aansluitend op de ruimtelijk-economische structuur. Daarom zal binnen het ruimtelijk en programmatisch kader de nodige flexibiliteit aan de markt worden geboden in de verdeling van de programma's in de fasering van de uitvoering van plannen.

## Eelde

Groningen Airport Eelde heeft ruimte om zich verder te ontwikkelen als luchthaven, die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van met name Noord-Nederland. Daarmee draagt de luchthavenontwikkeling op Eelde bij aan (1) de regionale gebiedsontwikkeling, zoals de ambities rond Energy Valley, (2) het voorzien in de vraag naar vluchten naar vakantiebestemmingen vanaf Eelde en (3) behoud van de functie van opleidingscentrum voor verkeersvliegers (met Instrument Flight Rules (IFR)).

Groningen Airport Eelde huisvest het belangrijkste opleidingscentrum voor verkeersvliegers voor groot handelsverkeer in Nederland. Met het oog op de veiligheid is het nodig dat deze aspirant verkeersvliegers leren vliegen onder Nederlandse omstandigheden met zware propeller-vliegtuigen. Deze vliegtuigen veroorzaken een relatief grote geluidsbelasting. Het Rijk wil dat de luchthavenexploitant in overleg treedt met de lesscholen en met plannen komt om de geluidsbelasting en de geluidhinder van deze vliegtuigen zoveel mogelijk te beperken.

De concurrentiepositie van de luchthaven kan verbeterd worden door verlenging van de start- en landingsbaan. Hierdoor stijgen de mogelijkheden voor de luchthaven om een bijdrage te leveren aan de regionale bereikbaarheid en de regionaal-economische ontwikkeling. Het Rijk heeft in het kader van de aandelenoverdracht en beëindiging van de subsidierelatie met de luchthaven en de aandeelhouders (de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo) afgesproken de baanverlenging te financieren en in de aanwijzing op te nemen. Het Rijk hoopt de hierover lopende rechterlijke procedure in 2009 positief af te sluiten, maar is hiervoor afhankelijk van een uitspraak van de EC over de verenigbaarheid van de rijksbijdrage aan de baanverlenging met de Europese regels voor staatssteun.

### 5.4.3 Luchthavens van regionale betekenis

Het bevoegd gezag over de luchthavens die niet direct bijdragen aan de internationale bereikbaarheid van Nederland is gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. Dit zijn formeel de luchthavens van regionale betekenis.

Het bevoegd gezag over de luchthavens van regionale betekenis is met de wet RBML gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. Het gaat om: Ameland, Budel, Drachten, Haamstede, Hilversum, Hoogeveen, Midden-Zeeland, Seppe, Stadskanaal, Teuge, Terlet, Texel alsmede circa 200 niet aangewezen luchtvaartterreinen. De wet RBML sluit aan bij het in het coalitieakkoord vastgelegde streven van het kabinet naar maatwerk en waar mogelijk decentralisatie van taken en bevoegdheden.

De lusten en lasten van luchthavens van regionale betekenis slaan overwegend neer in de regio. Van de activiteiten op deze luchthavens, de General Aviation, valt circa 90 procent in de categorieën opleiding en recreatie/sport. De overige 10 procent bestaat uit business aviation, aerial work (fotovluchten, inspectievluchten e.d.) en de zogenaamde maatschappelijke vluchten<sup>93</sup>. Het kabinet is van mening dat een integrale afweging van alle lokale en regionale belangen noodzakelijk is. En deze afweging voor de luchthavens van regionale betekenis zal dus gaan plaatsvinden op dat niveau waar de lusten en lasten worden gevoeld: het regionale niveau.

Het Rijk decentraliseert niet alle bevoegdheden ten aanzien van luchthavens. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging (security) van luchthavens. Deze onderwerpen vereisen bij uitstek uniforme (al dan niet internationaal bepaalde) regelgeving en lenen zich daarom niet voor decentralisatie.

RBML bepaalt tevens dat de provincie bij het vaststellen van een luchthavenbesluit het rijksbeleid in acht neemt en geeft het Rijk de mogelijkheid daarop te toetsen. Dit laat het uitgangspunt van decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie onverlet. Het rijksbeleid hanteert als uitgangspunt dat met de decentralisatie de provincie de bevoegdheid krijgt te besluiten over de milieuruimte van de genoemde luchthavens van regionale betekenis en daarmee samenhangend de consequenties voor ruimtegebruik in de omgeving.

Indien het Rijk het van nationaal belang vindt dat bepaalde vormen van luchtvaart op een luchthaven van regionale betekenis plaatsvinden en overleg daarover met het provinciaal bestuur onverhoopt niet tot overeenstemming leidt, voorziet de wet RBML en in navolging daarvan het Besluit burgerluchthavens in de mogelijkheid dat op rijksniveau bepaalde vormen van luchtvaart worden geregeld. Eveneens geldt dat, mocht de situatie zich voordoen dat een provincie op een luchthaven van regionale betekenis onvoldoende ruimte borgt voor maatschappelijke vluchten, het Rijk op basis van de wet RBML kan voorschrijven voor welke soorten vluchten er in ieder geval ruimte moet zijn op luchthavens van regionale betekenis.

<sup>93</sup> Dit zijn vluchten ten behoeve van openbare orde, veiligheid en gezondheidszorg.

Paspoort

naam: Jenitha Abela Kameli

leeftijd: 38

baan: muziekdocente

woonplaats: Biharamulo (Tanzania)

### Tanzaniaans ritme in Deense kerken

*Jenitha Abela Kameli is om zeven uur vanmorgen aangekomen op Schiphol en vliegt vier uur later met de KLM verder naar huis, via Entebbe in Oeganda. Daar gaat ze met de taxi naar Kampala, om na een overnachting met de bus naar Bukoba te reizen. Na nog een overnachting bereikt ze haar woonplaats in Tanzania. "Ik was in Denemarken om in kerken concerten te geven met de ngoma, een Afrikaanse trommel. Het contact is ontstaan via Deense missionarissen die in 2003 bij ons in de Evangelisch-Lutherse kerk van Biharamulo in Tanzania op bezoek waren."*

*Kameli is muziekdocente aan de Ruhija Evangelical Academy School of Music, onderdeel van de kerk. "Ik heb de afgelopen jaren opgetreden in Noorwegen, Zweden, Denemarken en ook Duitsland. Ik ben in deze kerkwereld een soort van beroemd."*

*Kameli reist altijd alleen. "De kerken die me uitnodigen hebben niet genoeg geld om ook reisgenoten over te laten komen. In drie weken tijd ben ik nu in twaalf verschillende Deense plaatsen geweest. Sommige mensen vinden het overigens maar niks, een trommel in de kerk. Maar bij jongeren slaat het enorm aan, die willen verandering." Het wachten op Schiphol valt Kameli niet al te zwaar. "Ik loop wat rond, drink een kopje koffie, heb een paar dvd's gekocht, maak een praatje met medereizigers of lees een boek. Van de vorige keer dat ik hier was weet ik dat er een stopcontact zit waar ik mijn laptop op aan kan sluiten. Wat zeg je, is hier ook een gebedsruimte? Dat wist ik niet, de volgende keer ga ik daar zeker gebruik van maken."*



Jenitha Abela Kameli wacht bij de gate op het vertrek van haar vlucht.

## 5.5 Goede landzijdige bereikbaarheid

Het kabinet erkent het belang van een goede landzijdige bereikbaarheid voor de luchthaven Schiphol ten behoeve van het realiseren van een catchment area van voldoende omvang en zorgt dat dit belang wordt geconcretiseerd en actief wordt meegenomen in besluitvorming over Schiphol, voor de luchthaven relevante infrastructuurprojecten en bij de verdeling van financiële middelen. Voor Lelystad en Eindhoven geldt ook dat ze goed ontsloten worden. Dit is een van de onderwerpen waarover de heer Alders zal adviseren.

### Bereikbaarheid: randvoorwaarde én concurrentiefactor

De luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis zijn mede bepalend voor de internationale bereikbaarheid van Nederland door de lucht. Door een goede bereikbaarheid van de luchthavens over de weg en per openbaar vervoer (landzijdige bereikbaarheid) kunnen personen en goederen uit een groter gebied gebruik maken van de luchthaven en zijn faciliteiten. Dit kan bijdragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van een regio. Er wordt tevens marktpotentieel voor luchtvaartmaatschappijen ontsloten, wat in sterke mate de omvang van het catchment area, het gebied waar potentiële luchtreizigers vandaan komen (nationaal en internationaal), van de luchthaven bepaalt. Andersom is een goed ontsloten regio aantrekkelijk als vestigingsplaats en heeft dat zijn weerslag op het potentieel van de luchthaven. Kwalitatief hoogwaardige verbindingen tussen deze luchthavens en luchthavenregio's, grootstedelijke centra en de belangrijkste logistieke centra en zaken centra in Nederland acht het kabinet van belang.

De kwaliteit van de landzijdige bereikbaarheid moet aansluiten bij de wensen van de gebruikersgroepen (zoals zakelijke reizigers, recreatieve reizigers, werknemers en vracht). Voor gebruikers zijn in het algemeen robuuste, betrouwbare en snelle verbindingen belangrijke overwegingen bij het vervoer van en naar een luchthaven.

### Investeringen in bereikbaarheid

De huidige bereikbaarheid van de luchthavens in Nederland staat in verhouding tot de omvang en het karakter van de luchthavens steeds meer onder druk (dit geldt met name voor Schiphol). Door de toenemende mobiliteit is de reistijd van en naar luchthavens de afgelopen jaren toegenomen. Daarmee is de omvang van het catchment area verkleind en dat heeft effect op de mogelijkheden van luchthavens. Met de MobiliteitsAanpak worden in aanvulling op de Nota Mobiliteit investeringen gedaan, die mede ten goede komen aan de bereikbaarheid van luchthavens. In verschillende trajecten voor luchthavenontwikkeling wordt gekeken naar de landzijdige bereikbaarheid van luchthavens. In het traject van de heer Alders voor de

luchthavens Eindhoven en Lelystad wordt gezien of de huidige kwaliteit van de landzijdige bereikbaarheid van deze luchthavens (en reeds geplande investeringen) bij de voorziene ontwikkeling van de luchthavens voldoende aansluit bij de omvang en functie van deze luchthavens. Ook in de Structuurvisie, die zich primair richt op Schiphol, wordt gekeken naar de landzijdige bereikbaarheid van de Schipholregio (ook in relatie tot de reeds geplande investeringen). Voor zowel Schiphol als Lelystad wordt daarbij een koppeling gelegd met projecten uit het programma Randstad Urgent.

Om de kwaliteit van de landzijdige bereikbaarheid voor de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Lelystad (als onderdeel van het stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk) te kunnen beoordelen, stelt het Rijk bereikbaarheidsindicatoren op, die zijn toegesneden op de wensen van gebruikersgroepen van deze luchthavens. Vertrekpunt voor de bereikbaarheid van luchthavens vormen twee uitgangspunten, te weten (1) het behouden dan wel vergroten van het catchment area van de luchthavens en (2) het zorgen voor robuuste, snelle en attractieve verbindingen van en naar luchthavens. Voor de invulling van de criteria wordt aansluiting gezocht bij de Nota Mobiliteit, de MobiliteitsAanpak, het programma Randstad Urgent en het (verlengde) investeringsprogramma van het MIRT (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). In de Mobiliteitsaanpak is aangekondigd, dat de kwaliteit van de achterlandverbindingen van de beide mainports – en impliciet daarmee ook de met Schiphol samenhangende luchthavens Lelystad, Eindhoven en Rotterdam – worden meegenomen in de uit te voeren vierjaarlijkse Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA). De te ontwikkelen bereikbaarheidsindicatoren worden als input voor de NMCA meegegeven.

### Geplande investeringen in bereikbaarheid van luchthavens

Met de MobiliteitsAanpak en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) worden reeds verbeteringen aangebracht, die ten goede komen aan de bereikbaarheid van luchthavens:

- Nu al wordt circa € 600 miljoen geïnvesteerd in het openbaar vervoer voor capaciteitsuitbreidingen op de corridor Schiphol-Lelystad en staat nog ruim € 700 miljoen gereserveerd voor aanvullende uitbreidingen in de Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (SAAL)-corridor tot 2020.

- Voor de periode tot 2020 is circa € 3,5 miljard gereserveerd voor weginvesteringen in de Noordvleugel, met name ten behoeve van de uitvoering van de afspraken over de wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (A6/A9).

- In de brede Randstad worden investeringen gedaan in hoogfrequent spoorvervoer, die de verbindingen tussen de grote steden en met name Schiphol doen verbeteren. Met de MobiliteitsAanpak wordt in het totaal € 4,5 miljard geïnvesteerd (inclusief OV-SAAL) om 'spoorboekloos treinrijden' in de brede Randstad (inclusief delen van Brabantstad) mogelijk te maken door frequenties te verhogen en verdere capaciteitsuitbreidingen te doen.

- Via het MIRT wordt de bereikbaarheid van Schiphol verder verbeterd door investeringen in de A6 en A9, in de Zuidas, en de N201.

- Ook in de regio Eindhoven wordt de komende jaren geïnvesteerd om de bereikbaarheid te verbeteren. Het Rijk wil met de regio afspraken maken over het voltooiën van de "ruit". De verbetering van de regionale wegenstructuur rond Eindhoven is een van de prioriteiten in de MobiliteitsAanpak. Bovendien wordt er geïnvesteerd in de A2 ontwikkelingszone. Rijk en Brabantstad hebben een gezamenlijke ambitie die moet neerslaan in de op te stellen gebiedsagenda voor Brabantstad/provincie Brabant: een integrale aanpak voor het gehele fysieke domein met prioriteit voor de bereikbaarheidsproblemen aan de oostkant van Eindhoven, voor de groene en blauwe infrastructuur in het middengebied en voor de A2 zone (Eindhoven Airport is daar onderdeel van), het stedelijk gebied en verstedelijkingsafspraken.

### Besluitvorming

Rijk en regio borgen dat in besluitvorming over relevante infrastructuurprojecten een koppeling wordt gelegd met (toekomstige) luchthavenontwikkelingen. In het kader van het programma Randstad Urgent wordt dit al voor de luchthavens Schiphol en Lelystad gedaan, door een expliciete koppeling te leggen met OV-SAAL, de woningbouwopgave Almere en de natuurontwikkeling IJmeer/Markermeer, via de RAAM-brief. Wanneer de noodzaak van investeringen in landzijdige bereikbaarheid van luchthavens aanwezig is, kunnen Rijk en regio ervoor kiezen dit punt op te nemen in gebiedsagenda's, die Rijk en regio opstellen in het kader van de gebiedsgerichte aanpak van het MIRT.

### Internationale verbindingen

Tenslotte vragen de internationale achterlandverbindingen specifieke aandacht. Met de realisatie en ingebruikneming van de HSL-Zuid wordt binnenkort een hoogwaardige attractieve internationale verbinding tussen Amsterdam en Parijs geopend, die enerzijds voor Schiphol het catchment area doet vergroten en de concurrentiekracht daarmee zal



doen verbeteren en anderzijds ook een duurzaam substitutiealternatief kan bieden voor vluchten op de korte en middellange afstand.

In de Structuurvisie Randstad 2040 zet het kabinet - mede in het licht van de verdere mainportontwikkeling - in op het verbeteren van de internationale verbindingen. Specifiek heeft het kabinet aangegeven op bestaand spoor vrij pad te willen scheppen voor de ICE Amsterdam - Keulen en te onderzoeken of op termijn of de internationale treindienst Amsterdam - Eindhoven - Luik kan worden verbeterd. Voor de luchthavens (met name Schiphol) zijn verder met name sterke internationale verbindingen in oostelijke en zuidoostelijke richting een voorwaarde om de concurrentiekracht te kunnen verbeteren, het marktaandeel te vergroten (catchment area) en mogelijk duurzame alternatieven voor vluchten op de korte afstand te kunnen bieden.

Een goede aantakking op het groeiende netwerk voor hogesnelheidstreinen kan op vervoerrelaties op afstanden tot 500 en maximaal 800 km voor aantrekkelijke alternatieven zorgen voor luchtverbindingen. Het kan Nederlandse reizigers en verladers een betere toegang geven tot buitenlandse luchthaven en omgekeerd een groter achterlandpotentieel ontsluiten voor de verdere ontwikkeling van de mainport Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis. Substitutie van vliegverkeer door de HSL op relaties met Brussel, Parijs, Londen en Frankfurt kan een reductie van vliegtuigbewegingen opleveren (in 2020). Maar tevens heeft de HSL een feeder-functie voor de luchthaven. Doordat het catchment-gebied wordt vergroot, neemt ook het marktpotentieel en daarmee de vraag naar luchtverkeer op Schiphol potentieel toe<sup>94</sup>.

## 5.6 Goede luchtzijdige bereikbaarheid

### 5.6.1 Inleiding

#### Doelstellingen Nederlands luchtruim

De indeling en het gebruik van het Nederlandse luchtruim zijn van groot belang om de in hoofdstuk 3 beschreven ambities voor een optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit te kunnen realiseren. Het accommoderen van niet-mainportgebonden verkeer op luchthavens van nationale betekenis heeft consequenties voor de routestructuur rond Schiphol en de betreffende luchthavens van nationale betekenis en wijzigen het beslag op het beschikbare luchtruim. Deze ontwikkelingen ten aanzien van groot civiel luchtverkeer moeten worden beschouwd in de context van andere belangen die gelden voor het Nederlandse luchtruim. Dit betreft het nationale belang dat door het

ministerie van Defensie wordt gediend. Daarnaast betreft dit het belang van andere luchtruimgebruikers zoals General Aviation. Kortom, de wijze waarop het luchtruim is ingedeeld en gebruikt wordt, staat ten dienste van een goede luchtzijdige bereikbaarheid voor zowel civiel als militair verkeer.

Voor een 'goede' luchtzijdige bereikbaarheid is het ten eerste van belang dat het civiel en militair verkeer adequaat en veilig kan worden *geaccommodeerd*. Wat betreft civiel verkeer betreft dit vooral de accommodatie van verkeer van en naar Schiphol, Lelystad en Eindhoven en daarnaast verkeer van en naar de overige luchthavens. Tevens dient waar mogelijk rekening gehouden te worden met toegang van General Aviation. Voldoende capaciteit is nodig om het verkeer efficiënt af te kunnen wikkelen. Voor Schiphol, waar veel verkeer geconcentreerd in pieken vertrekt en aankomt, spelen een hoge piekruimtecapaciteit, punctualiteit en betrouwbaarheid een rol vanwege de netwerkfunctie. Het is noodzakelijk dat het ATM afhandelingsconcept het hoge verkeersaanbod op Schiphol kan verwerken om de netwerkfunctie van Schiphol optimaal te ondersteunen.

Daarnaast dienen de noodzakelijke militaire oefeningen en militaire uitzendingen te worden geaccommodeerd. Beschikbaarheid en bereikbaarheid van adequate oefengebieden (zowel grensoverschrijdend als in Nederland) en vliegbases zijn hiervoor een eerste voorwaarde, waarbij tevens rekening gehouden moet worden met het toekomstig ruimtebeslag dat de huidige F-16 en met name de opvolger van de F-16 nodig hebben voor trainingsmogelijkheden. Daarnaast dient het ministerie van Defensie te kunnen beschikken over autonoom inzetbare luchtverkeersleidingcapaciteit ten behoeve van militaire missies.

Ten tweede houdt een goede luchtzijdige bereikbaarheid in, dat de wijze waarop het verkeer wordt afgehandeld *betaalbaar en concurrerend* is. De kosten van vliegverkeer kunnen worden teruggebracht door efficiënter te vliegen, op basis van de kortst mogelijke routes en optimale vluchtprofielen. Dit is op dit moment nog niet mogelijk door een inefficiënte, gefragmenteerde indeling van het luchtruim en door de huidige wijze van verkeersafhandeling (veel vectoring) waardoor de vlucht niet optimaal kan worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen de kosten worden gereduceerd door een sterkere samenwerking van de verschillende luchtverkeersleidingsorganisaties binnen Nederland en daarbuiten gericht op de ontwikkeling van een goedkope en efficiënte luchtverkeersafhandeling. Kostenreductie is zowel voor civiele als militaire luchtvaart van belang.

Tot slot betreft een goede luchtzijdige bereikbaarheid een wijze van afhandeling van luchtverkeer die *excellent in minimalisatie van CO<sub>2</sub> uitstoot* en *hinderbeperking op de grond*. In het kader van het Aldersadvies is afgesproken dat een

<sup>94</sup> KiM/MuConsult, 2007, Verkenning mogelijkheden HSL als substitutie voor luchtvaart.



Paspoort

naam: Karin Cats

leeftijd: 45

baan: manager Benelux van Getty Images in Amsterdam

woonplaats: Amstelveen

### De zakelijke kant van creativiteit

*In Amsterdam en omgeving is de 'creatieve industrie' van Nederland gevestigd. Reclamemakers en uitgeverijen van boeken, kranten en tijdschriften hebben inspirerende foto's nodig, filmfragmenten en vaak ook muziek, waarvan de auteursrechten zijn geregeld. Getty Images is hiervan leverancier en wereldwijd toonaangevend.*

*Karin Cats vliegt regelmatig naar Londen, waar het Europese hoofdkantoor van Getty Images is gevestigd. "Ook al werken we met creatieve producten, zoals foto's van topfotografen, we leven in een dynamische wereld van targets en een zakelijke benadering van klanten. Goede dienstverlening is doorslaggevend in deze sector. Veel beelden worden via onze website verkocht, maar er zit ook een heel team salesmensen aan de telefoon en wij bezoeken belangrijke klanten persoonlijk. Zeer regelmatig komen Getty-mensen van onze buitenlandse kantoren naar Amsterdam voor vergaderingen en presentaties. Of ze maken deel uit van een businessteam dat een contract in de wacht wil slepen. Onze vestiging ligt op loopafstand van het NS-station Amsterdam Zuid/WTC, waardoor we een ideale aansluiting op Schiphol hebben."*

*Cats werkt al jaren in deze sector. Ze reist regelmatig naar de Verenigde Staten en binnen Europa. Binnenkort staat het reclamefestival in Cannes bijvoorbeeld op het programma. De keuze voor haar woonplaats Amstelveen is welbewust: "Vanwege de strategisch ligging ten opzichte van Schiphol. Via een weg binnendoor ben ik er in 12 minuten, ook in de spits. Thuis heb ik dan mijn E-ticket al geprint en op afstand ingecheckt. Schiphol is zo dichtbij dat we wel eens gaan shoppen op de luchthaven in plaats van in het winkelcentrum."*



Karin Cats op het NS-station Amsterdam Zuid/WTC, op loopafstand van haar bedrijf.

verdere groei van het verkeersvolume tot 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol zal plaatsvinden in balans met maatregelen voor hinderbeperking voor de omgeving (en met het behoud van het huidige (externe) veiligheidsniveau). Het eerder genoemde efficiënter vliegen en optimaliseren van routes zal voor een belangrijk deel bijdragen aan het beperken van de CO<sub>2</sub> uitstoot. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met het feit dat bepaalde maatregelen ten hoeve van hinderbeperking negatieve impact hebben op de CO<sub>2</sub> uitstoot. Bij de indeling van het Nederlandse luchtruim zal dan ook nauwkeurig bezien worden hoe hinderbeperkende maatregelen samen kunnen gaan met het reduceren van de CO<sub>2</sub> uitstoot in de luchtvaart. Op de reductie van de CO<sub>2</sub> uitstoot wordt in hoofdstuk 6 verder ingegaan.

### Europese context

De Nederlandse doelstellingen ten aanzien van de luchtzijde bereikbaarheid vragen om een weloverwogen herindeling en aanpassing van het luchtruim(-gebruik). Een internationale oriëntatie van het luchtruim en van de luchtverkeersleiding zijn hierbij noodzakelijk. Internationale luchtwegen eindigen niet bij de grens waardoor nieuwe routes in internationaal overleg ontworpen dienen te worden. Optimale benutting van de beschikbare capaciteit en punctualiteit maar ook het mogelijk maken van optimale daalprofielen, glijvluchten (in meest optimale vorm) en optimale vertrekroutes vereisen een grensoverschrijdende beheersbaarheid van de verkeersstromen. Capaciteitsvergroting vergt flexibel gebruik van luchtruim in combinatie met een onder meer grensoverschrijdend militair oefengebied. Beperking van brandstofgebruik wordt bereikt door minder omvliegen, waarvoor een defragmentatie van het Europese luchtruim nodig is. Kortom, doelstellingen ten aanzien van kostenefficiëntie, vermindering van de milieu-impact van vliegroutes (zowel hinder als CO<sub>2</sub> uitstoot) en capaciteitsvergroting kunnen het meest effectief in nauwe samenwerking met andere landen worden gerealiseerd.

Met het oog op deze doelstellingen wordt in Europees verband gewerkt aan de vorming van SES en de onderdelen hierbinnen (FABEC<sup>95</sup> en SESAR<sup>96</sup>). De totstandkoming van SES zal leiden tot een supranationale aanpak waarbij lidstaten steeds minder directe zeggenschap hebben.

<sup>95</sup> Onderdeel van SESII is het versnellen van de oprichting van functionele luchtruimblokken (Functional Airspace Block (FAB) welke uiterlijk in 2012 gereed dienen te zijn. FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) betreft de vorming van een FAB met BeNeLux, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland. De intentieverklaring hiervoor is op 18 november 2008 getekend en is gericht op realiseren van een Staatsovereenkomst in 2010/2011.

<sup>96</sup> SESAR, beoogt technologische harmonisatie en innovatie van de huidige luchtverkeersleidingsystemen in Europa te realiseren. Aldus zouden aanzienlijke kostenbesparingen moeten worden gerealiseerd, wordt de capaciteit vergroot (verdrievoudigd) en nemen de betrouwbaarheid en veiligheid van het luchtverkeer toe. Bovendien kan SESAR bijdragen aan een vermindering van de impact die vluchten hebben op het milieu (10% reductie van de negatieve milieueffecten). Bijvoorbeeld door het zogenaamde glijvluchten (continuous descent approaches) kunnen geluidshinder en emissies tijdens het landen worden beperkt. De feitelijke invoering van de nieuwe ATM systemen bij de luchtverkeersdienstverleners en de luchtvaartmaatschappijen en de aanpassing van luchtvaartuigen, zal vanaf 2014 geleidelijk plaatsvinden.

Het ATM systeem zal wezenlijk veranderen. Grondslag van SES wordt gevormd door vier Europese verordeningen met regels voor luchtruim, dienstverlening, toezicht en interoperabiliteit van technische systemen welke op dit moment aangescherpt worden in het SESII pakket (o.a. gericht op prestatiesturing).

SES is gericht op:

- verhoging van veiligheid, efficiëntie en capaciteit en verminderen van de milieubelasting van de luchtvaart;
- reductie van de fragmentatie en complexiteit van het luchtruim;
- het bieden van een kader voor de zich aandienende systeemmodernisering;
- verlaging van de kosten voor de gebruikers van het luchtruim;
- harmonisatie van de regelgeving binnen de EU.

In de eind 2008 getekende Gezamenlijke Intentieverklaring voor het creëren van FABEC zijn de volgende streefwaarden geformuleerd waaraan Nederland zijn proportionele bijdrage zal moeten en willen leveren:

- Veiligheidsniveau blijft ondanks toename van het aantal vluchten in absolute termen gelijk.
- In 2018 is voldoende capaciteit beschikbaar om te voldoen aan een stijging van de vraag naar civiel luchtverkeer met ongeveer 50% tussen 2005 en 2018, terwijl binnen het doel van een gemiddelde vertraging van 1 minuut per vlucht wordt gebleven.
- De gemiddelde reële eenheidskosten worden de komende 10 jaar met een kwart verminderd. Aan militaire zijde zal een vermindering van de ATM kosten worden gerealiseerd;
- Een hogere “vluchtefficiëntie” door een verbetering van routes, vluchtprofielen en de te vliegen afstanden. (Het Feasibility Study Report ‘Creating the FABEC’ geeft aan dat een maximaal voordeel van 17.4 km per vlucht in 2018 ten opzichte van de huidige situatie voorzien wordt);
- Verbetering van de effectiviteit van militaire missies door middel van het verbeteren van trainingsmogelijkheden en van de door de landen vereiste staat van paraatheid.

Verbeterde civiel militaire samenwerking is een belangrijke factor in de realisatie van de beoogde kostenreductie en vluchtefficiëntie. De Joint ATM System (JAS) 2020 studie<sup>97</sup> laat zien dat de potentiële kostenreductie relatief beperkt is wanneer de civiel militaire samenwerking alleen op nationaal niveau plaatsvindt (maximaal € 22 miljoen per jaar). Wanneer dit in Europees verband wordt aangepakt is binnen FABEC een voordeel voor de luchtruimgebruikers te behalen van mogelijk € 460 miljoen per jaar in 2020.

Hiernaast zijn ook harmonisatie en innovatie van de luchtverkeersleidingssystemen en consolidatie van het aantal luchtverkeersleidingcentra cruciaal voor het bereiken van de beoogde kostenreductie. De JAS 2020 studie berekent dat dit binnen FABEC kan leiden tot een kostenreductie van maximaal € 520 miljoen per jaar in 2020.

## Conclusie

Het belang van Nederland en de realisering van de Nederlandse doelstellingen vragen niet alleen aan te sluiten bij de Europese ontwikkelingen, maar ook richtinggevend te zijn op dit gebied. Het kabinet zet daarom actief in op SES. De indeling van het Nederlandse luchtruim en het ATM concept worden actief aangepast, aansluitend en waar mogelijk vooruitlopend op de Europese ontwikkelingen. Op die manier zet Nederland zich internationaal in voor een ontwikkeling van SES welke bijdraagt aan de Nederlandse doelstellingen ten aanzien van capaciteit, veiligheid, kostenreductie en duurzaamheid (hinderbeperking en emissiereductie).

### 5.6.2 Van doelstellingen naar resultaten

In de vorige paragraaf is aangegeven wat de Nederlandse doelstellingen zijn ten aanzien van de luchtzijdige bereikbaarheid. In het licht van deze doelstellingen wordt in deze paragraaf aangegeven welke maatregelen het kabinet treft ten aanzien van de indeling van het luchtruim en het luchtverkeersleidingconcept (ATM concept). Aan maatregelen wordt reeds gewerkt in opvolging van de strategische studie JAS 2020 en de hierover verschenen brief aan de Kamer (februari 2008). Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop het kabinet dit beoogt te realiseren (sturing en organisatie).

### Herindeling Luchtruim

Een goede luchtzijdige bereikbaarheid vereist een herindeling van het luchtruim. Belangrijke elementen hierin zijn: flexibel gebruik van het luchtruim, creëren van een extra (civiele) route naar het zuidoosten en een grensoverschrijdend militair oefengebied, eenvoudiger maken van de routestructuur rond Schiphol, hogere piekcapaciteit op Schiphol en de luchtzijde ontsluiting van Eindhoven en Lelystad in relatie tot de Schiphol Terminal Maneuvering Area (TMA).

#### 1. Flexibel gebruik van het luchtruim

Nederland zet in op verdergaand flexibel gebruik van het luchtruim. Een meer flexibel gebruik van het luchtruim, dat tijdelijke openstelling van gereserveerde delen van het luchtruim voor andere gebruikers mogelijk maakt, kan leiden tot een betere ontsluiting van de luchthavens en tot een hogere vluchtefficiëntie boven Nederland waardoor CO<sub>2</sub> uitstoot wordt gereduceerd. Het kabinet werkt op termijn (2020) toe naar ‘dynamische sectorisatie’. Dit betekent dat de wijze waarop luchtruimsectoren

<sup>97</sup> Joint ATM System 2020, september 2007.

worden gebruikt en beheerd per moment of tijdseenheid (dynamisch) worden bepaald door het civiele verkeersaanbod en de militaire trainingsbehoeften. De hiertoe in 2008 opgerichte planningseenheid (Airspace and Flow Management Unit (AFMU)) streeft ernaar in 2011 zowel op strategisch, pre-tactisch en tactisch gebied het luchtruim dynamisch te kunnen alloceren.

Het meer flexibel beschikbare luchtruim kan gebruikt worden voor de burgerluchtvaart ten behoeve van Schiphol en de regionale velden. Andersom moet een afweging kunnen worden gemaakt of de huidige verschuiving in civiel luchtruimgebruik door de dag heen (gerelateerd aan de “inbound en outbound piek” en andere verkeersstromen) het mogelijk maakt om civiel gecontroleerd luchtruim tijdelijk beschikbaar te stellen voor militaire oefeningen. Bezien wordt of en op welke wijze vroegtijdige afstemming van militair en civiel luchtruimgebruik en -behoefte bijdraagt aan flexibel gebruik van luchtruim. Denk hierbij aan afstemming van winter- en zomertabel van civiel verkeer met jaarplanning van de Koninklijke Luchtmacht ten aanzien van trainingen.

2. Creëren van een extra (civiele) route naar het zuidoosten en een grensoverschrijdend militair oefengebied  
Uit de FAB Feasibility Study blijkt dat er aanvullende capaciteit nodig is om belangrijke (civiele) vervoersstromen te kunnen faciliteren. In het Nederlandse luchtruim betreft dit met name een extra luchtroute naar het zuidoosten. Deze route voorziet zowel in een nationale behoefte (extra capaciteit van en naar Schiphol) als in een internationale behoefte (verkeer van en naar Frankfurt, bijdrage aan de vluchtefficiëntie). Voor het creëren van deze route dient een militair oefengebied te worden verplaatst naar een voor de civiele luchtvaart minder druk gebied. Om tevens te voorzien in de trainingsbehoeften van de opvolger van de F16 zet het kabinet in op een grensoverschrijdend militair oefengebied boven Oost-Nederland en Duitsland. Hiermee nemen de mogelijkheden voor flexibel ruimtegebruik binnen Nederland aanzienlijk toe. Duitse grondwettelijke bepalingen belemmeren op dit moment het vormen van een grensoverschrijdende oefengebied. Het kabinet zet zich in om, in het licht van de FABEC doelstellingen, hiervoor in overleg met de Duitse overheid en de Duitse luchtverkeersleidingorganisatie, een oplossing te vinden.

De extra luchtroute naar het zuidoosten zal pas worden gerealiseerd, onder voorwaarde dat het grensoverschrijdend oefengebied is gerealiseerd. Tot die tijd kunnen kleinere stappen worden genomen om meer capaciteit te creëren voor civiel verkeer, bijvoorbeeld door een kleinere herindeling van het luchtruim rond Arnhem en

de Duitse grens<sup>98</sup>.

### 3. Ontsluiting Eindhoven en Lelystad

De luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthavens Eindhoven en Lelystad (en mogelijk ook Twente) zal moeten worden gefaciliteerd en knelpunten die in het luchtruim optreden dienen te worden aangepakt.

Op dit moment beziet de heer Alders met de regio's rond Eindhoven en Lelystad op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de opgave om tot 2020 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen te accommoderen, waarbij het geheel van luchthavens van nationale betekenis wordt beschouwd. Afhankelijk van de uitkomst van het proces met de regio dient de indeling en routestructuur van het luchtruim te worden aangepast. Uitgangspunt is hierbij vooralsnog de huidige inzet van het Rijk (35.000 vliegtuigbewegingen op Eindhoven en 35.000 vliegtuigbewegingen op Lelystad in 2020.

Aanpassingen die nodig zullen zijn in het luchtruim betreffen onder andere:

- Ontsluiting Lelystad door de uitbreiding van de Schiphol TMA (en het leveren van luchtverkeersleiding in Lelystad) en de ontsluiting van sector Noord. Dit laatste betekent dat indeling en het gebruik van het luchtruim zal worden aangepast op zowel civiele als militaire belangen aldaar. Uitbreiding van de Schiphol TMA en het vaststellen van een plaatselijk luchtverkeersleiding gebied rond Lelystad zal betekenen dat laagvliegroutes van en naar de Vliehors Range, die nu nog via de kortste route en over relatief onbebouwd gebied van de Noordoostpolder lopen, dienen te worden verlegd. Dit zal tot een langere route en mogelijk tot meer geluidsoverlast in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied rond Lelystad gaan leiden. Hier zal een gebalanceerde afweging tussen milieu, militaire laagvliegbehoeften en capaciteit moeten worden gemaakt, om zowel aan militaire als aan civiele luchtruimbehoeften tegemoet te kunnen komen.
- Ontsluiting Eindhoven voor civiel en militair verkeer door het optimaliseren van de luchtruimstructuur en afhandelingprocedures in de Nieuw Milligen TMA-D. Het luchtruim rond Eindhoven is door een grote concentratie van vliegvelden (Eindhoven, Volkel, Budel, Kleine Brogel en Niederrhein) uiterst complex en dient vanuit een gecentraliseerde naderingverkeersleidingsdienst te worden bediend, bijvoorbeeld vanuit de militaire luchtverkeersleiding in Nieuw Milligen. Tevens dienen er nadere afspraken met Duitsland en België en de betreffende luchtverkeers-

<sup>98</sup> Een eerste stap is een kleinschalige herindeling van het civiele en militaire luchtruim rond Arnhem/Duitse grens waarbij meer ruimte voor civiel verkeer wordt gecreëerd en voldoende militair oefengebied behouden kan blijven indien deze kan worden uitgebreid met het Duitse Kelpen Area. Ook hierover moeten afspraken met de Duitse overheid en luchtverkeersleidingorganisatie worden gemaakt.

leidingsdiensten te worden gemaakt.

- Voor zowel Lelystad als Eindhoven moeten voldoende aansluitingen worden ontworpen op het routenetwerk, afhankelijk waar de verkeersstromen naar toe gaan. Dit vergt mogelijk een verdere aanpassing van de luchtruimstructuur.
- Bij aanpassing van de routes en luchtruimstructuur van beide luchthavens dient een oplossing te komen voor interferentie met en capaciteit van de Schiphol TMA.

Tot slot zal ontwikkeling van luchthaven Eindhoven en met name Lelystad gevolgen hebben voor General Aviation welke reeds gebruik maakt van deze luchthavens. Uitgangspunt is primair het adequaat en veilig accommoderen van het civiel groot luchtverkeer en het militaire verkeer. Daarnaast dient de General Aviation te worden geacommodeerd. Wanneer blijkt dat deze drie groepen luchtruimgebruikers niet op een veilige manier op Lelystad en/of Eindhoven kunnen worden geacommodeerd, zet het kabinet zich in om voor alle functiegroepen binnen General Aviation oplossingen te vinden waarbij prioriteit wordt gegeven aan civiel groot luchtverkeer, de militaire functies, maatschappelijke vluchten, Business Aviation en opleidingen. De verdere inzet van het kabinet voor General Aviation wordt beschreven in paragraaf 5.7.

### Nieuw concept luchtverkeersleiding

In het kader van het Aldersadvies is afgesproken, dat de LVNL in samenwerking met de sector en de omgeving een nieuw, innovatief concept van luchtverkeersleiding zal ontwikkelen, gericht op vergroting van de capaciteit, punctualiteit en veiligheid en beperking van hinder. Het nieuwe luchtverkeersleidingconcept kenmerkt zich door een op SESII (FABEC) gebaseerde supranationale aanpak, waarin luchtverkeer van en naar Nederlandse luchthavens al buiten de landsgrenzen zodanig geleid wordt dat verkeer zo efficiënt mogelijk kan vertrekken en aankomen. Voor Schiphol moet dit, conform het Aldersadvies, leiden tot de invoering van innovatieve vertrek- en naderingsprocedures gebaseerd op geluidsarme landingen (hogere aanvliegen en glijvluchten), optimale vertrekprocedures en preferentieel baan gebruik gecombineerd met bundeling en gebruik van vaste routes.

Voor de lange termijn (vanaf 2025) betekent dit dat de afhandeling met behulp van SESAR, meer gebaseerd zal zijn op geplande 4D-trajectoriën, ondersteund door betrouwbare (satelliet-) navigatiehulpmiddelen, nieuwe separatiesystemen die separatie tussen vliegtuigen (deels vanuit de vliegtuigen) regelen en een systeembrede aanpak van informatie-uitwisseling tussen piloten en luchtverkeersleiders. Dit leidt op termijn tot verhoging van de efficiëntie van de vluchtuitvoering. Dit resulteert vervolgens in minder vertragingen, hogere connectivity, betere aansluiting bij de dienstregeling en daarmee versterking van de mainportfunctie.

Bij dit nieuwe concept hoort een verbetering van de infrastructuur voor luchtverkeersleiding, zowel op de grond als aan boord van de vliegtuigen. Investerings door LVNL en het ministerie van Defensie in ATM en het concept van luchtverkeersafhandeling zullen, ook vooruitlopend op SESAR, gebaseerd dienen te zijn op en compatibel met SESAR.

In de definitiefase van SESAR waren Schiphol, KLM, LVNL, Defensie en Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) betrokken, waarmee de Nederlandse inbreng in het concept was geborgd. Op dit moment (de ontwikkelfase) is Nederland indirect (via KLM, Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC), Schiphol) betrokken bij de programma's die vanuit de SESAR Joint Undertaking worden ontwikkeld. Schiphol is onderdeel van een consortium van grote Europese luchthavens. Andere luchtvaartpartijen, waaronder LVNL, KLM en het NLR bezien op dit moment of en op welke wijze een directere betrokkenheid tot stand kan worden gebracht, gericht op het volgende:

- Inzet van Nederlandse partijen met expertise ten aanzien van verificatie en validatie op veiligheidsaspecten van ATM wijzigingen.
- Realisatie van procedures en technische ondersteuning voor 'all weather operations'. Dit is bij uitstek voor Nederland aan de orde gezien de specifiek Nederlandse weersomstandigheden.
- Mogelijk maken van Continuous Descent Approach (CDA's) met vaste routes.
- Onderzoek naar de rol van de luchtverkeersleider ('human factor') in het licht aanpassingen van het ATM concept. Wat zijn risico's (bijvoorbeeld verlies van scherpte) en hoe kunnen deze worden beheerst?
- Realisatie van een Multi Hub Collaborative Decision Making systeem, gericht op optimaliseren van verkeer tussen verschillende hubs.
- Operationeel concept gericht op de meest efficiënte vliegrouete (kortste, met laagste emissie-uitstoot en minst geluid). De taken van luchtverkeersleider en vlieger zullen overeenkomstig worden aangepast. Randvoorwaarde hierbij is dat elk vliegtuig, op grond van een internationaal vastgelegde verplichting, wordt uitgerust met de benodigde navigatie en communicatie apparatuur

Voor de middellange termijn (tot 2020 of eerder) is voor het versterken van de mainportfunctie vanuit luchtzijdig perspectief verder het volgende nodig:

- Vereenvoudigen van het luchtruim. De decennia lang min of meer organisch gegroeide routestructuur rond Schiphol, maar ook die van en naar de luchthavens van nationale betekenis is steeds complexer geworden. In het licht van de toekomstige ontwikkelingen is het noodzakelijk om de huidige routestructuur eenvoudiger te maken, routes te bundelen en vaste routes te ontwerpen van en naar Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam, waardoor tevens optimale daal- en klimprofielen kunnen



worden gevlogen. Voorwaarde is dat dit niet ten koste gaat van de capaciteit. Deze herindeling van routestructuren dient in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling van de genoemde regio's en in overleg met relevante stakeholders plaats te vinden.

- In overleg met de buurlanden verhogen van het Transition Altitude indien dit bijdraagt aan veiligheid, geluidsreductie en/of het vergroten van de capaciteit. Eerste stap in onderzoek naar mogelijkheden en effecten van het verhogen van het Transition Altitude<sup>99</sup>.
- Invoering van optimale CDA's (glijvluchten) voor het merendeel van de naderingen zowel in de dag als de nacht. Hiertoe zullen onder andere binnen FABEC - en waar nodig vooruitlopend hierop - bilaterale afspraken gemaakt worden om dalende vliegtuigen buiten de landsgrenzen te kunnen beïnvloeden.
- Mede in relatie tot de invoering van glijvluchten en het ophogen van het Transition Altitude, zullen de mogelijkheden worden gezien om de TMA Schiphol (naderingsverkeersleidingsgebied) in verticale zin te diversifiëren. Dat wil zeggen dat de ondergrens van de TMA mogelijk gerelateerd zijn aan de afstand tot Schiphol (waarbij geldt: hoe verder weg, hoe hoger de ondergrens mogelijk kan liggen). Door de onderkant van de TMA in stappen vanaf Schiphol te verhogen ontstaat meer luchtruimte voor andere gebruikers dan groot commercieel verkeer.

Het geheel aan geschetste maatregelen voor de indeling van het luchtruim en het concept voor luchtverkeersleiding betekent een aanzienlijke herindeling van het luchtruim, waarin de verschillende maatregelen in samenhang met elkaar dienen te worden gezien. Een herindeling van het luchtruim dient dan ook integraal te worden aangepakt, waarbij gestart dient te worden met het operationaliseren van doelstellingen voor de luchtzijdige bereikbaarheid in functionele specificaties. Deze specificaties kunnen de basis vormen voor een integraal ontwerpproces.

Gezien het groot aantal belanghebbenden rond aanpassingen in het luchtruim is een zorgvuldige procedure voor totstandkoming van en besluitvorming over luchtruimwijzigingen van belang, waarbij stakeholders tijdig worden betrokken. In dit licht werkt VenW met de afzonderlijke instanties aan een professionalisering van de werkwijze rond aanpassingen in het luchtruim, zodat voor alle partijen op elk moment helder is welke stappen doorlopen dienen te

<sup>99</sup> Op dit moment is de Transition Altitude (TA) in Nederland 3500 voet. Boven deze hoogte dient de vlieger over te schakelen naar een wereldwijd standaard afgesproken hoogtemeter instelling van 1013,2 hP. Door variatie in de heersende luchtdruk en het zekerstellen van de voorgeschreven minimale verticale separatie van 1000 voet, varieert het eerstvolgende beschikbare vluchtniveau boven de TA, waardoor er regelmatig een vluchtniveau niet kan worden gebruikt. Wanneer de TA boven de bovengrens van de TMA wordt gepositioneerd kunnen structureel alle vlieghoogten daaronder worden gebruikt en hoeft de vlieghoogte 2000 voet niet meer structureel te worden gebruikt voor het aanvliegen van het Instrument Landings Systeem.

worden alvorens tot een wijziging in het luchtruim zal worden besloten.

### Luchtverkeersleiding op luchthavens

Op Schiphol en de meeste luchthavens van nationale betekenis is luchtverkeersleiding aanwezig (Rotterdam, Eelde en Maastricht). Voor Lelystad moet eerst de lopende aanwijzingsprocedure worden afgerond. Zodra – op basis van de procedure – Lelystad groot verkeer kan ontvangen, zal ook hier luchtverkeersleiding worden geregeld. Hetzelfde geldt in principe ook voor Twente: indien besloten wordt tot een doorstart van een civiele luchthaven, dan zal daar ook weer (tijdig) luchtverkeersleiding worden geregeld. Op Eindhoven is militaire luchtverkeersleiding aanwezig.

Ook op andere luchthavens kan behoefte aan luchtverkeersleiding ontstaan, vanwege groei van het aanbod van verkeer, veranderende samenstelling van het verkeer, groei van het aantal incidenten of de wens om de luchthaven meer toegankelijk te maken voor bepaalde vliegtuigen. Op luchthavens van regionale betekenis geldt hierbij het “nee, tenzij principe”, waarbij het Rijk beoordeelt of de noodzaak van luchtverkeersleiding is aangetoond. Het Rijk ontwikkelt hiervoor een toetsingskader om in de toekomst dit soort aanvragen te kunnen beoordelen.

In verband met de hoge kosten van luchtverkeersleiding wil het Rijk vormen van flexibele, kostenefficiënte, vraaggerichte luchtverkeersleiding verkennen, passend bij het gebruik van een specifieke luchthaven.

De dienstverlening voor luchtvaartnavigatie voor Nederlandse luchthavens wordt binnen het huidige heffingenbeleid volledig betaald door het vliegverkeer van en naar de luchthavens. In 2010 wordt dit heffingenbeleid door het Rijk geëvalueerd. Bij deze evaluatie wordt onder andere gezien of met het huidige beleid wordt voldaan aan de doelstelling van kostendekking van de geleverde dienstverlening per luchthaven. Ook wordt hierbij gezien of moet worden overgegaan op een systeem van lokatiegewijze kostendekking, waarbij de exploitant verantwoordelijk wordt voor de financiering van kostendekkende luchtverkeersleiding.

### Organisatie en sturing in FABEC

Om bij te dragen aan de streefdoelen van het FABEC (ten aanzien van veiligheid, ecologische duurzaamheid, capaciteit, kosteneffectiviteit, vluchtefficiëntie en effectiviteit militaire missie) streven de betrokken staten binnen FABEC “naar het bereiken van één uniforme luchtruimarchitectuur, luchtruimbeheer en luchtverkeersleiding binnen FABEC”<sup>100</sup>. Gestreefd wordt naar die samenwerkingsmodellen, die resulteren in

<sup>100</sup> Gezamenlijke Intentieverklaring voor het creëren van een FABEC.



de beste prestaties binnen het FABEC “[...] waarbij het belangrijk is dat alle samenwerkingsmodellen die vanuit een wettelijk oogpunt binnen het FABEC mogelijk zijn, onderzocht worden voor implementatie met inbegrip van samenwerkingsovereenkomsten, allianties tussen ANSPs (luchtverkeersdienstverlenende organisatie) en de consolidatie van de dienstverlening”.

Het kabinet onderkent dat een effectief en adequaat samenwerkingsmodel tussen ANSPs cruciaal is voor het bereiken van de Nederlandse doelstellingen ten aanzien van capaciteit, kostenreductie, vlucht-efficiëntie en hinderbeperking. Het onderzoek naar, de besluitvorming en de implementatie van de samenwerkingsmodellen binnen FABEC plaatst het kabinet binnen de volgende overwegingen.

Ten eerste kiest het kabinet (op nationaal niveau) voor het bestendigen en uitbreiden van de goede samenwerking van LVNL met MUAC als eerste stap richting het beter bedienen van Schiphol. Ongeveer 60% van het vliegverkeer naar Schiphol gaat ook door MUAC gecontroleerd luchtruim. Verdere samenwerking kan de afhandeling van verkeer in het hogere luchtruim verbeteren, met name bij het creëren van stabiele verkeersstromen, het kunnen accommoderen van CDA naderingen en ongehinderde uitvliegprocedures en een verbeterde aansluiting tussen het hogere en lagere luchtruim.

Ten tweede ziet het kabinet een samenwerkingsmodel zoals dat waarop MUAC gebaseerd is, als een van de kansrijke te onderzoeken samenwerkingsmodellen binnen het FABEC. Kern van een dergelijk samenwerkingsmodel is de oprichting van een gezamenlijke grensoverschrijdende (verdrags) organisatie en een besluitvormingsstructuur gebaseerd op gelijkwaardigheid van de zes FABEC staten.

Conform de doelstellingen van FABEC zal een dergelijke grensoverschrijdende organisatie luchtverkeersdienstverlening dienen te verlenen in zowel het hogere als het lagere luchtruim. Bezien moet worden via welke weg dit gerealiseerd kan worden, waarbij de mogelijkheid open staat dat de grensoverschrijdende organisatie zich in eerste instantie richt op het hogere luchtruim, waarna integratie van het lagere luchtruim volgt. In het lagere luchtruim ligt als eerste stap nauwere samenwerking met de luchtverkeersdienstverleners van de directe buurlanden en de Nederlandse militaire luchtverkeersdienstverlener in de rede. Dit is noodzakelijk om routes en procedures rond vertrekkend en aankomend verkeer van Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis te optimaliseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het invoeren van CDA's.

Tot slot hanteert het kabinet het uitgangspunt dat Schiphol, als een van de grote hubs binnen het FABEC, in elke vorm van samenwerking dient te beschikken over een luchtverkeersleidingcentrum ter plaatse dat kwalitatief hoogwaardige diensten verleent (onder andere op hoge piekura-

capiteit en hinderbeperking) zoals de LVNL op dit moment doet. Mede uit oogpunt van behoud van hoogwaardige werkgelegenheid zet het kabinet in op behoud van een luchtverkeersleidingcentrum. Hierbij dient nog te worden bezien in hoeverre dit centrum zich, naast uiteraard het verlenen van operationele luchtverkeersleidingdiensten ook zou moeten richten op andere taken zoals research en development.

### Civiel militaire samenwerking

Belangrijk aspect van de te onderzoeken samenwerkingsmodellen tussen de ANSPs betreft de civiel militaire samenwerking. Op zowel beleidsmatig niveau als toezicht, planning (en flexibel gebruik) en taakuitvoering (luchtverkeersdienstverlening) zet het kabinet in op nauwere samenwerking. Adequate samenwerking in het dagelijks beheer van het luchtruim vergroot de capaciteit en efficiency van het gebruik van het luchtruim en past in het kader van FABEC. Het versterkt daarnaast de positie van Nederland bij de verdere stappen binnen FABEC. Hierdoor is ook kostenbesparing mogelijk, bijvoorbeeld door gezamenlijke technologieontwikkeling, en efficiënte besteding van opleidingscapaciteit.

Conform de strategische studie JAS 2020 dient deze samenwerking per onderdeel tot stand te komen in een proces van informatie, coördinatie, coöperatie en integratie. Het tempo waarin dit proces wordt doorlopen kan per onderwerp verschillen. De eerstvolgende stappen in de civiel militaire samenwerking zijn:

- Versterking en uitbreiding van de gezamenlijke beleids-eenheid ten aanzien van gebruik en beheer van het luchtruim.
- Verdergaande samenwerking in planning en flexibel gebruik van het luchtruim binnen de gezamenlijke planningseenheid (AFMU) zoals aangegeven onder 'herindeling luchtruim'.
- Verankeren van de samenwerking met betrekking tot het toezicht. Eind 2009 zal een formele civiel-militaire samenwerking ten aanzien van NSA-functies (National Supervising Authority) gerealiseerd zijn als stap op weg naar het realiseren van een 'Joint NSA'.
- Wat betreft het beheer van het luchtruim zet het kabinet op verdere samenwerking tussen civiele en militaire luchtverkeersleiding, gericht op het verbeteren van de vluchtefficiëntie, kostenreductie en effectiviteit van militaire missies, zoals geformuleerd in FABEC streefwaarden.

De samenwerking binnen de gezamenlijke beleidseenheid en de AFMU wordt uitgebreid op het gebied van gezamenlijke luchtruimontwerpen, ATM systeemveranderingen, ATM systeemvervangingen, het beleid en toezicht op de luchtvaart en de certificering en luchtvaartseisen. Ten aanzien van de verdeling van de civiele en militaire

luchtverkeersleidingtaken wordt verdere samenwerking onderzocht. In dit kader is recent een convenant tussen de LVNL en het Commando Luchtstrijdkrachten gesloten. Daarnaast wordt een proef uitgevoerd door buiten militaire openstellingstijden het militaire operationele verkeer te laten afhandelen door MUAC en/of LVNL. Op deze proefneming kan vervolgens worden voortgebouwd. Tot slot wordt samengewerkt op het gebied van communicatie, navigation en surveillance. MUAC, LVNL en het ministerie van Defensie maken reeds nu gebruik van (deels) gezamenlijke infrastructuur als radio's. Voor een deel van de navigatie hulpmiddelen zijn afspraken gemaakt over wederzijds onderhoud (Convenant tussen LVNL en het ministerie van Defensie). Op het gebied van surveillance worden radardata tussen de ANSP's uitgewisseld (Radar Sharing Agreement).

### Back-up voorzieningen

Gezien het grote belang van internationale bereikbaarheid en de netwerkqualiteit is het noodzakelijk dat back up voorzieningen (contingency) worden ingericht zodat in geval van langdurige uitval van de luchtverkeersleidingcentrale van de LVNL de dienstverlening zo spoedig mogelijk kan worden hervat. Het kabinet streeft naar een voorziening waarmee binnen 48 uur na uitval van de luchtverkeersleidingcentrale van de LVNL 70-100% van de piekcapaciteit weer beschikbaar kan zijn, ook indien sprake is van een langdurige of blijvende uitval van het verkeersleidingcentrum op Schiphol-Oost.

In 2009 zullen de verschillende mogelijkheden om back up voorzieningen voor zowel het en-route verkeer als het naderend en vertrekkend (approach) verkeer in kaart worden gebracht en zal hierover besluitvorming plaatsvinden. Voor het en-route verkeer worden hiertoe 2 opties onderzocht: contingency verzorgd vanuit MUAC, of vanuit de luchtverkeersleiding te Bremen. Voor het approach verkeer betreft het contingency verzorgd door de militaire luchtverkeersleiding op Nieuw Milligen of de inrichting van een contingency faciliteit op de Schipholtoren. De voorzieningen zullen uiterlijk 2012 gereed dienen te zijn. Daarnaast worden de verschillende opties beoordeeld op kosteneffectiviteit en toekomstbestendigheid binnen de ontwikkelingen rond FABEC.

### Luchtvaartmeteo

De LVNL heeft, om het vliegverkeer veilig en efficiënt te kunnen afwickelen, op de luchtvaart toegesneden meteo advies nodig. Een onafhankelijke positie van de luchtvaartmeteo en continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening zijn, mede gelet op de complexe situatie rond Schiphol, van groot belang. Luchtvaartmeteorologische dienstverlening is in de Wet op het KNMI toegewezen aan het KNMI, waarmee onafhankelijkheid en continuïteit is geborgd. Tevens is uit de evaluatie van de Wet op het KNMI gebleken dat de kwaliteit van de dienstverlening van het KNMI goed is.

### Tariefstelling

In het kader van SES worden verschillende instrumenten ontwikkeld die bij zullen dragen aan de doelstellingen van SES, waaronder aanpassing van het tarievenstelsel en prestatiebesturing.

Een van de doelstellingen van FABEC is kostenreductie. In het kader van FABEC wordt in dit kader gewerkt aan uniformering van de tarieven van luchtverkeersdienstverlenende organisaties. Inzet van Nederland hierbij is te streven naar een tarievenstelsel dat gericht is op het verhogen van de vluchtefficiëntie. Op dit moment worden routes deels bepaald door de verschillende tarieven binnen FABEC wat leidt tot omvliegen. Het nieuwe tariefstelsel zal een prikkel dienen te zijn om kortste routes te vliegen.

### Prestatiebesturing

Het maken van prestatieafspraken tussen de staten en de ANSPs (prestatiebesturing) is een van de instrumenten waarmee doelstellingen ten aanzien van capaciteit, kostenreductie, veiligheid en duurzaamheid gerealiseerd kunnen worden. In Europees verband zullen de kaders hiervoor worden vastgesteld (in de SES Verordening), de uitwerking hiervan zal plaats dienen te vinden op nationaal niveau en in prestatieplannen van de verschillende FAB's. Uitgangspunt voor Nederland met betrekking tot het Europees vast te stellen kader en de uitwerking daarvan in het FABEC prestatieplan, is dat voldoende ruimte dient te blijven bestaan voor lokaal maatwerk. Ruimte om te sturen op bepaalde inhoudelijke prestaties zoals hinderbeperkende maatregelen of ruimte om met betrokken partijen afspraken te kunnen maken in een proces zoals dat rond de Alderstafel heeft plaatsgevonden.

## 5.7 Gerichte accommodatie General Aviation

Het kabinet kiest er voor om op de luchthavens van nationale betekenis selectief ruimte te houden voor de General Aviation met name voor maatschappelijke vluchten (vluchten ten behoeve van openbare orde, veiligheid en gezondheidszorg) en functiegroepen binnen de General Aviation, die gericht zijn op de verbetering van de toegang tot Nederland door de lucht en versterking van de netwerk-kwaliteit van de luchtvaart binnen Nederland.

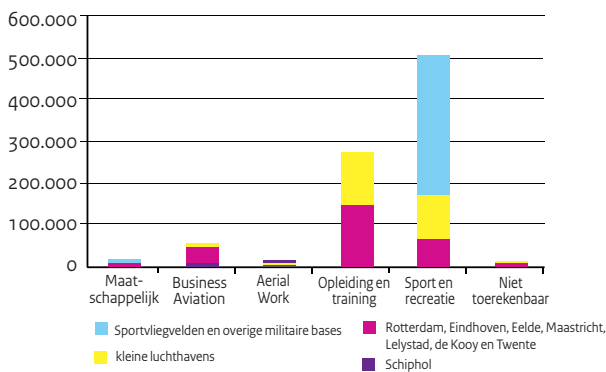
General Aviation omvat een grote verscheidenheid aan luchtvaartproducten en -diensten. Deze producten en diensten zijn ondergebracht in de volgende functiegroepen:

1. Maatschappelijke vluchten: vluchten ten behoeve van openbare orde, veiligheid en gezondheidszorg.
2. Business Aviation: zakelijke vluchten.
3. Aerial Work (specialistische diensten): proef/testvluchten, inspectievluchten, fotovluchten, etc.

- Opleiding en training: opleiding tot vlieger en onderhouden brevet.
- Sportbeoefening en recreatie: zweefvluchten, valschermvluchten, privé-vluchten, rondvluchten, ballonvaren, zeilvliegen, schermvliegen etc.

De EC<sup>101</sup> verwacht in de toekomst een sterke groei van de General Aviation en geeft aan deze te willen faciliteren. Zij baseert zich daarbij op de ontwikkelingen binnen Europa over de afgelopen jaren<sup>102</sup>. De groei van de General Aviation in Nederland wijkt af van de ontwikkelingen in Europa. Sinds 2003 is de gesommeerde omvang nagenoeg stabiel<sup>103</sup>. Hiervoor zijn meerdere verklaringen. Zo is de markt en zijn de organisaties binnen de General Aviation niet mondiaal gericht, maar vooral nationaal en voor een gering deel Europees. De Nederlandse markt is beperkt en van de functiegroepen die uitsluitend de Nederlandse markt bedienen, is de groei lager dan het Europees gemiddelde of zal deze zelfs in het geheel niet groeien. Een uitzondering hierop is Business Aviation. De markt daarvoor is met de harmonisering van luchtvaartregelgeving in Europa veel groter geworden. Verwacht wordt dat in de toekomst de groei in Nederland van de Business Aviation zich meer richt naar het Europees gemiddelde van de EC, maar gezien de beperkte omvang zal het effect op de totale omvang van de General Aviation klein zijn. In figuur 15 zijn de verhoudingen tussen de functiegroepen weergegeven in vliegtuigbewegingen over 2007.

Figuur 15: Aantal vliegtuigbewegingen van General Aviation in 2007 op Nederlandse luchthavens



Op Europees niveau zijn diverse groei voorspellingen beschikbaar<sup>104</sup>. Voor de specifiek Nederlandse situatie is

<sup>101</sup> An agenda for sustainable growth of business aviation and general aviation, januari 2008, EC Hierin schetst de EC het belang van de General Aviation voor de luchtvaart binnen Europa en de mogelijkheden om deze verder te ontwikkelen.

<sup>102</sup> Door Eurocontrol geregistreerde vluchten tussen 2003 en 2006 is ruim 22% toegenomen.

<sup>103</sup> Inventarisatie General Aviation Nederland, Platform Nederlandse Luchtvaart, Lelystad, maart 2008.

<sup>104</sup> Getting to the point. Business Aviation in Europe, Eurocontrol 2007, Very Light Jets, GAO, augustus 2007, Strategic review of General Aviation in the United Kingdom, CAA, 2006.

onderzoek gedaan door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO)<sup>105</sup> en door het Platform Duurzame Luchtvaart (PDL, voorheen Platform Nederlandse Luchtvaart)<sup>106</sup>. Op basis van onder andere deze informatie komt het Rijk tot de onderstaande verwachting in de ontwikkeling van de diverse functiegroepen (groei in procenten per jaar en het totaal aan groei in vliegtuigbewegingen tot 2020):

1. Maatschappelijke vluchten	o tot +1%	max. + 1.300 vtb <sup>107</sup>
2. Business Aviation	o tot +6%	max. + 50.000 vtb
3. Aerial Work	o tot +3%	max. + 3.500 vtb
4. Opleiding en training	neg tot +3%	max. + 97.000 vtb
5. Sport en recreatie	neg tot +4%	max. + 252.000 vtb

Op de luchthavens van nationale betekenis gaat de aandacht vooral uit naar het faciliteren van maatschappelijke vluchten en functiegroepen in de General Aviation die een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de netwerkqualiteit en het vestigingsklimaat in de regio. Uiteraard is het Rijk zich er van bewust dat een ontwikkeling van Eindhoven en Lelystad, zoals in deze nota wordt geschetst, vooral na 2015 in potentie effecten zal hebben die van invloed zijn op de voornoemde groeiverwachtingen en samenstelling van de General Aviation op de luchthavens. Gezien de veelheid en diversiteit van de General Aviation is nog niet duidelijk wat de precieze gevolgen van deze effecten voor de luchthavens in Nederland zijn. In samenwerking met de belanghebbenden wordt gewerkt aan een 'agenda' die een leidraad moet zijn voor het benoemen van de belangrijkste vraagstukken in relatie tot het behoud van ontwikkelingsmogelijkheden van de General Aviation in Nederland, mede in het licht van deze ontwikkelingen.

### Maatschappelijke vluchten<sup>108</sup>

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het toezicht en de handhaving van de openbare orde en veiligheid verscherpt

<sup>105</sup> De Maatschappelijke en economische betekenis van de General Aviation in Nederland, SEO, december 2008, Amsterdam.

<sup>106</sup> Inventarisatie General Aviation Nederland, Platform Nederlandse Luchtvaart, Lelystad, maart 2008.

<sup>107</sup> VTB: Vliegtuigbewegingen. Het gaat hier extra vliegtuigbewegingen tot 2020 uitgaande van totalen in 2007 bij een ongewijzigde regelgeving in Nederland en Europa en zonder mogelijke beperkende factoren als luftruim en luchthavencapaciteit te verdisconteren.

<sup>108</sup> Maatschappelijke vluchten worden uitgevoerd ten dienste van de openbare orde, veiligheid of gezondheidszorg zijn alle vluchten van algemeen maatschappelijk belang. Voorbeelden zijn het vervoer van patiënten, vluchten voor het vervoer van donororganen of -weefsel, politievluchten, vluchten met trauma- en blushelikopters, vluchten die worden uitgevoerd in opdracht van de Immigratie- en Naturalisatiedienst ten behoeve van het uitzetten van ongewenste personen of uitgeprocedeerde asielzoekers, vluchten voor het (eventueel in de nacht) vervoeren van bijvoorbeeld (voetbal)supporters teneinde bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde en veiligheid te voorkomen of vluchten voor het vervoer van hulpgoederen bij humanitaire rampen of natuurrampen (Conform Memorie van Toelichting bij Besluit Burgerluchthavens).

en de inzet daarbij van luchtvaartuigen (bemand en onbemand) toegenomen. Daarnaast is de verwachting dat in de toekomst vaker een beroep wordt gedaan op hulpdiensten. Het is van algemeen belang dat deze hulpdiensten op een efficiënte en effectieve wijze via luchtvervoer kunnen optreden. Op nationaal niveau wordt door de betrokken departementen (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), VROM, ministerie van Defensie en VenW) een beleidskader “Lucht voor hulpdiensten” opgesteld, die een adequate inzet van luchtvervoer voor hulpdiensten vanaf luchthavens van nationale en regionale betekenis borgt. Zo mogen procedures en besluiten, die het commercieel gebruik van luchthavens begrenzen, de effectieve inzet van hulpdiensten niet in de weg staan. Tegelijkertijd kan het niet zo zijn dat de (commerciële) ruimte, die vergund is, bij nader inzien ingeperkt wordt. Daarom worden in het beleidskader concrete voorstellen uitgewerkt om te komen tot maatregelen voor voldoende (specifieke) gebruiksruimte voor de hulpdiensten.

Op luchthavens van regionale betekenis is het bevoegd gezag aan de provincie. Het Rijk heeft de mogelijkheid om gebruik van een luchthaven voor maatschappelijke vluchten, regeringsvluchten, operationeel noodzakelijke militaire vluchten of vluchten in bondgenootschappelijk verband op grond van de wet RBML en het Besluit Burgerluchthavens te regelen door middel van een ministeriële regeling, indien overleg daarover met het provinciaal bestuur onverhoopt niet tot overeenstemming leidt.

De bestaande Nederlandse infrastructuur, militaire- en burgerluchthavens (van nationale en regionale betekenis) en terreinen voor uitzonderlijk en tijdelijk gebruik, is toereikend om een goed netwerk te kunnen onderhouden voor de maatschappelijke vluchten. Ook voor de noodzakelijke 24 uur inzetbaarheid. Het Rijk ziet er op toe dat dit netwerk beschikbaar blijft<sup>109</sup>.

De standplaatsen van onder meer luchtvaartpolitie, reddingsdiensten, kustwacht en medische diensten zijn verdeeld over burgerluchthavens, militaire luchthavens en helikopterplatforms op ziekenhuizen. Voor traumahelikopters zijn momenteel Rotterdam Airport, Vliegbasis Volkel, VU Amsterdam en UMC Groningen de standplaatsen, voor de helikopters en vliegtuigen van de luchtvaartpolitie zijn dat Schiphol en Volkel, voor de kustwacht is dat Maritiem Vliegkamp De Kooy en voor de Search and Rescue zijn dat Vliegbasis Leeuwarden, De Kooy en een helihaven op Vlieland.

<sup>109</sup> Aandachtspunt zijn wel de verschillende heliplatforms bij bijvoorbeeld ziekenhuizen. Dit zijn geen openbare luchthavens met een regionaal belang maar dragen wel bij aan het noodzakelijke netwerk voor hulpverlening.

## Business Aviation

Er is in Europa een markt ontstaan voor persoonlijk, flexibel, on-demand en point-to-point vervoer, dat niet kan worden ingevuld door de reguliere lijndienstmaatschappijen (zowel de netwerkmaatschappijen als de low-cost maatschappijen). De Business Aviation bedient deze markt. Dat is mogelijk doordat zij vanaf een aanmerkelijk groter aantal luchthavens kan opereren waarbij zij niet aan vaste vertrekschema's is gebonden. Dit levert op meerdere terreinen tijdswinst op, zoals korter voor- en natransport en kortere wacht/overstaptijden. De zakenreiziger, die gebruik maakt van Business Aviation, is in staat om meerdere bestemmingen op een dag aan te vliegen. Met de introductie van goedkope lichte jets (Very Light Jets) en eigendomsconstructies als gedeeld eigendom (fractional ownership) zijn bovendien de kosten van het gebruik van zakenjets sterk afgenomen. Hierdoor neemt het gebruik van zakenvliegtuigen toe.

In een globale economie is het voor stedelijke netwerken van groot belang goed aangesloten te zijn op de relevante internationale handels-, diensten- en kennisnetwerken. Door de inzet van Business Aviation neemt het aantal beschikbare verbindingen voor Nederland substantieel toe. Er zijn zo'n 1.200 Europese luchthavens geschikt voor (Very Light) Jets. De belangrijkste luchthavens voor Business Aviation in Nederland zijn op dit moment Schiphol (circa 11.000 vliegtuigbewegingen) en Rotterdam (circa 6.000 vliegtuigbewegingen). Voor een optimaal gebruik van Business Aviation (flexibel on-demand vervoer) is het nodig dat de luchthavens beschikken over minimale (technische) faciliteiten en (navigatie)ondersteuning. De mogelijkheid om ook onder mindere weerscondities te kunnen starten en landen verhogen de noodzakelijke bedrijfszekerheid, net als een bepaalde mate van flexibiliteit in de keuze van vertrektijden. Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis beschikken over deze faciliteiten, alhoewel de flexibiliteit door slotregulatie weer beperkt kan zijn<sup>110</sup>. De overige luchthavens zijn niet allemaal voorzien van navigatieondersteuning. Een goed voorbeeld van een (aanzienlijk) goedkoop alternatief voor de traditionele navigatieondersteuning op luchthavens is de GPS-nadering. Landen als Duitsland en Engeland lopen in Europa voorop met de ontwikkeling en het testen van GPS systemen in de luchtvaart. Het Rijk zal, in samenspraak met de LVNL, de ontwikkeling van alternatieven voor navigatieondersteuning in Nederland ondersteunen. Tevens worden mogelijkheden voor die bijdragen aan het verbeteren van de

<sup>110</sup> In Europees verband zijn door de slotcoördinatoren suggesties gedaan om de slotregulering zodanig aan te passen dat de General Aviation meer mogelijkheden krijgt. De EC neemt deze suggesties mee in de uitwerking van de agenda voor duurzame ontwikkeling van de General Aviation en de Business Aviation. In Nederland zijn alleen de luchthavens Schiphol, Rotterdam en Eindhoven slotgereguleerd.

bedrijfszekerheid voor Business Aviation bezien, zoals het verbeteren van procedures waarmee het behoud van de uurcapaciteit op luchthavens geborgd blijft bij het mengen van de verkeersstromen van groot handelsverkeer en Business Aviation.

### Aerial Work (specialistische diensten)

Onder Aerial Work valt een breed scala aan diensten en producten. Veel van deze diensten en producten betreffen specialistisch werk waarvoor op dit moment geen goede alternatieve werkwijzen beschikbaar zijn. De overheid is een grote opdrachtgever in het Aerial Work. Zij ziet het als haar taak om zich in te spannen voor de beperking van effecten van Aerial Work zoals geluidhinder en emissies. De ontwikkeling van onbemande systemen (Unmanned Aircraft Systems, UAS) biedt hier een veelbelovend perspectief. Het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en Rijkswaterstaat hebben al met succes proeven uitgevoerd. Het Rijk ondersteunt de verdere ontwikkeling van dergelijke systemen met behulp van zijn onderzoeksprogramma's. Daarnaast zal Nederland haar voortrekkersrol in de ontwikkeling van regelgeving voor deze systemen (certificering en veilig gebruik) blijven vervullen.

### Opleiding en training

Opleiding en training in Nederland is nodig voor het veilig gebruik van het Nederlandse luchtruim en de luchthavens, onder andere vanwege de typische weersomstandigheden en luchtruimindeling. Daarnaast hechten Nederlandse operators aan de mogelijkheid om Nederlandse studenten een vliegopleiding te kunnen laten volgen. Het Rijk is dan ook van mening dat in Nederland voldoende gelegenheid moet zijn tot opleidings- en trainingsvluchten. In 2007 waren in Nederland in totaal ruim 18.000 brevetten in omloop, zowel groot commercieel als privé, en ongeveer 30 scholen actief waarvan 10 opleiden tot verkeersvlieger. Jaarlijks worden ongeveer 800 nieuwe brevetten verstrekt waarvan 60% voor de (grote) commerciële luchtvaart. Voor het behoud van een brevet is het verplicht om jaarlijks een minimaal aantal uren te vliegen<sup>111</sup>. Omdat dit niet geheel te vervangen is door de inzet van simulatoren moeten er echte vluchten worden gemaakt. Ook voor de lange termijn blijven deze nodig.

Van de luchthavens van nationale betekenis telt Lelystad de meeste vliegtuigbewegingen voor opleiding en training, gevolgd door Eelde. Van de luchthavens van regionale betekenis hebben Teuge, Seppe en Budel de meeste opleidingsbewegingen. Van de genoemde luchthavens bestaat de helft tot driekwart van de jaarlijkse vliegtuigbewegingen uit opleiding en training. Het gaat hierbij voor het overgrote deel over het oefenen van starts- en landingen

(touch en go waarbij iedere touch en go twee vliegtuigbewegingen vertegenwoordigt) en circuitvluchten. Het Rijk geeft prioriteit aan het opleiden van verkeersvliegers en training van brevehouders. Behoud van opleiding en training op luchthavens van regionale betekenis is nodig omdat de veiligheid van het luchtruimgebruik boven luchthavens van nationale betekenis anders onder druk komt te staan door te grote aantallen circuitvluchten.

De opleidings- en trainingsvluchten dragen voor een substantieel deel bij in de geluidsbelasting en -hinder op en rondom de luchthavens. Reden hiervoor zijn vooral het grote aantal vliegtuigbewegingen en het repeterende karakter van de circuitvluchten. Het Rijk verkent op dit moment in samenwerking met provincies de meest effectieve manier om hinderbeperking van General Aviation in het algemeen en opleiding en trainingsvluchten in het bijzonder te realiseren. Omwonenden worden bij totstandkoming van de maatregelen zoveel mogelijk betrokken. Opties die in ieder geval onderzocht worden zijn technische maatregelen aan vliegtuigen, innovaties op het gebied van simulatoren en bewustwording bij piloten van het effect van hun vlieggedrag op geluidhinder. Dit alles uiteraard met behoud van het huidige niveau van veiligheid. Opleidingseisen moeten vanuit een internationaal perspectief worden bekeken.

### Sportbeoefening en recreatie

Sport- en recreatieluchtvaart vindt grotendeels plaats vanaf luchthavens met een regionale betekenis of speciale daartoe aangewezen terreinen<sup>112</sup>. Deze luchthavens vallen, na de inwerkingtreding van de wet RBML, onder bevoegd gezag van de provincie. De ontwikkeling van sport- en recreatieluchtvaart in Nederland is daarmee met name de uitkomst van overleg tussen provincie en gebruikers.

Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor het gebruik van het luchtruim en voor de veiligheid. Gebruik en inrichting van het luchtruim zal primair gericht zijn op het (op een veilige wijze) faciliteren van de netwerkqualiteit. Tegelijkertijd wil het kabinet ook in Nederland ruimte blijven bieden aan luchtruimgebruikers die geen directe toegevoegde waarde voor het vervoersnetwerk in Nederland bieden maar een meer sociale rol (bijvoorbeeld verenigingen) vervullen, zoals de sport- en recreatieluchtvaart.

Een van de onderwerpen waarin de afweging ten aanzien van capaciteit voor groot luchtverkeer ten opzichte van ruimte voor de sport- en recreatieluchtvaart gemaakt moet worden, is de nog vast te stellen herziening van de regelgeving voor parachutespringen (Regeling Valschermspringen). In samenspraak met de belanghebbenden wordt gezocht

<sup>111</sup> Ook voor de niet gebrevetteerde luchtruimgebruikers is oefening nodig maar niet (altijd) verplicht.

<sup>112</sup> Daaronder worden onder andere verstaan: zweefvliegvelden, sportvliegvelden, 'art. 14' velden en velden voor scherm- en zeilvliegen.



naar regelgeving die rekening houdt met het belang van netwerkkwaliteit en capaciteit voor groot luchtverkeer en tegelijkertijd ruimte biedt voor parachutespringen in Nederland.

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van het luchtverkeer, ook voor de sport- en recreatieluchtvaart. Investerings in de veiligheid van de sport- en recreatieluchtvaart blijven van groot belang. Hierbij dient ook aandacht te worden geschonken aan het verminderen van de veiligheidsrisico's tussen de verschillende luchtruimgebruikers onderling. Een van de maatregelen om dit risico te verminderen is de transponderverplichting voor gemotoriseerd klein luchtverkeer. Hiermee kunnen botsingen tussen klein luchtverkeer (waaronder sport- en recreatie) en ander luchtverkeer worden voorkomen. Deze verplichting wordt op dit moment gefaseerd ingevoerd voor niet gemotoriseerd verkeer, zoals zweefvliegers. In het najaar van 2009 worden de eerste fasen van de invoering van de transponderverplichting voor ongemotoriseerd verkeer samen met betrokken partijen geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie wordt bezien of de invoering van de transponderplicht kan worden geoptimaliseerd.

### Flankerend beleid

Flankerend beleid, zoals Natura 2000, en ruimtelijk beleid met betrekking tot gevoelige gebieden hebben soms tot gevolg dat de eisen voor minimum vlieghoogten worden verscherpt. In een aantal gevallen is het onduidelijk of er wel of niet boven bepaalde aangewezen gebieden mag worden gevlogen. Die onduidelijkheid is ongewenst voor het uitoefenen van belangrijke en specifieke taken (onder andere aerial work). Bovendien is het nadelig vanuit het oogpunt van efficiënt luchtruimgebruik en veiligheid. Voor de lange termijn moet dan ook naar oplossingen worden gezocht die deze nadelige effecten zo veel als mogelijk voorkomen dan wel reduceren. Het Rijk inventariseert in samenspraak met de relevante sectorpartijen uit de General Aviation de gevolgen van het flankerend beleid met als doel te komen tot duidelijkheid en een zo goed mogelijke en veilige indeling van het luchtruim en gericht op de mogelijkheden tot het behoud van ruimte voor de General Aviation, met bescherming van andere functies zoals wonen en natuur.

### Innovatie

De EC heeft begin 2008 de "Agenda for sustainable growth of business aviation and General Aviation" uitgebracht. Zij geeft daarin onder meer te kennen de ontwikkeling van nieuwe technologieën te willen stimuleren ten behoeve van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaartindustrie. Tegelijkertijd wil zij een duurzame ontwikkeling van de General Aviation waarborgen.

De komende jaren staat de General Aviation, net als de overige luchtvaart, voor belangrijke vraagstukken als

verdere vermindering van geluidbelasting en -hinder, emissies en handhaving van het huidige niveau van veiligheid. Nederland heeft een belangrijke kennisindustrie, die hieraan een bijdrage levert en nog kan leveren. Nu al lopen diverse onderzoeksprojecten voor innovaties in de General Aviation. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van geluidsarme en emissiearme motoren en boordapparatuur ter bevordering van de Situational Awareness van vliegers. Het Rijk werkt aan een programma voor de inzet van de Nederlandse luchtvaart kennisindustrie op de middellange termijn. In dit werkprogramma, dat ook aanhaakt op Europese onderzoeksprogramma's, wordt de inzet van General Aviation als ontwikkelplatform nadrukkelijk opgenomen. Het programma is naar verwachting in 2009 gereed. Een koppeling wordt gelegd met de Kennis en Innovatieagenda voor luchtvaart, die wordt opgesteld (zie hoofdstuk 6).



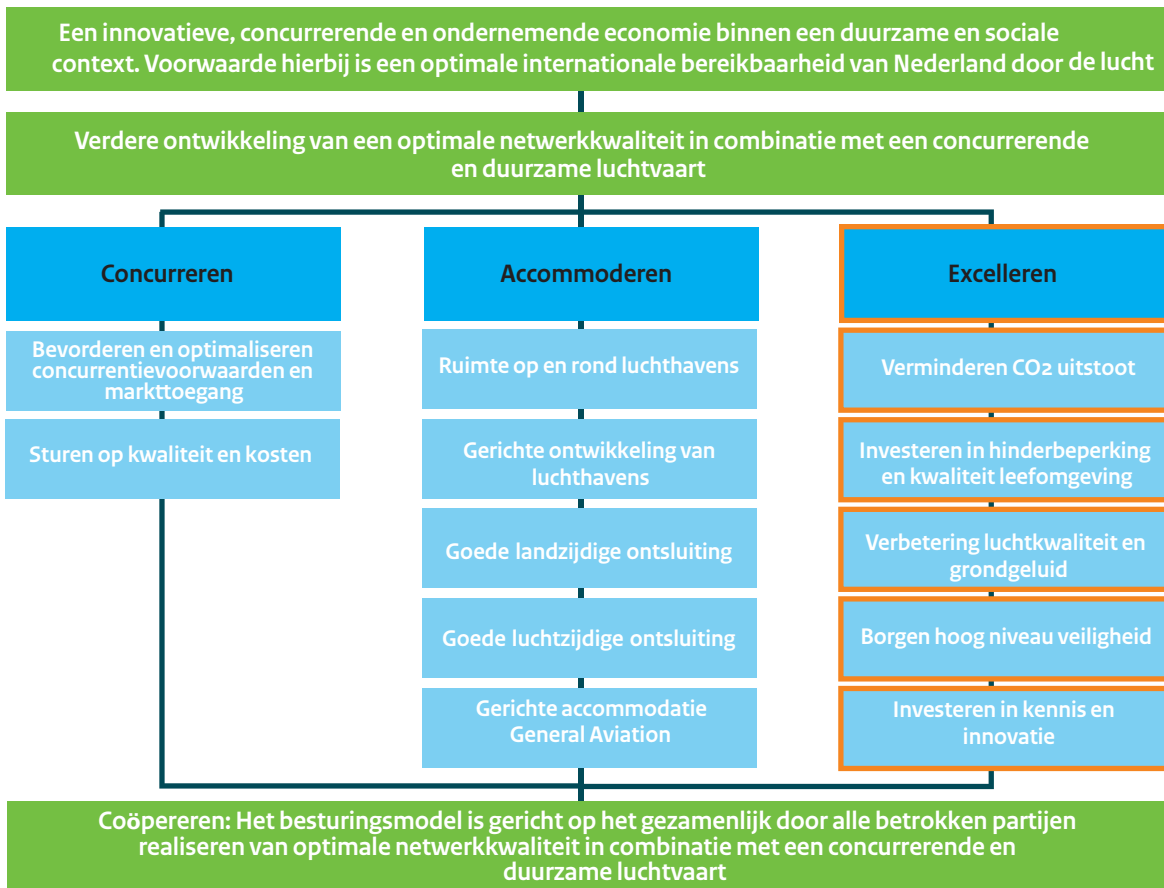
# 6 Excelleren

## Duurzame kwaliteit en veiligheid

Naast het verder ontwikkelen van de netwerkkwaliteit wil het kabinet zich richten op een concurrerende en duurzame luchtvaart: een luchtvaart die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid.



## 6.1 Inleiding



Naast het verder ontwikkelen van de netwerkqualiteit wil het kabinet zich richten op een concurrerende en duurzame luchtvaart: een luchtvaart die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid. Nederland bezet op deze terreinen een topospositie en kan die, juist in deze tijden van economisch zwaar weer, als 'unique selling point' neerzetten.

De topospositie van Nederland laat zich zien in de volgende mijlpalen:

- Air France/KLM stond in 2008 voor de vierde keer op rij op de eerste plaats in de Dow Jones Sustainability Index als meest duurzame luchtvaartmaatschappij.
- Het aantal ernstig gehinderden in de nabijheid van de luchthaven Schiphol is relatief beperkt gebleven ten opzichte van andere grote luchthavens.<sup>113</sup> Dit is het gevolg van het ruimtelijke-orderingsbeleid van Nederland en de zware inzet op hinderbeperking.
- In de omgeving van Schiphol vindt een geluidsisolatie-programma plaats dat, zeker in verhouding tot andere Europese hub-luchthavens, zeer ambitieus is.
- Uit de ICAO-audit 2008 is gebleken dat Nederland voor

wat betreft de veiligheid van de luchtvaart de zaken uitstekend op orde heeft.

De ambitie van het kabinet is deze topospositie in de toekomst te behouden. Hierdoor blijft er in Nederland veel kennis en expertise aanwezig op het gebied van milieu en veiligheid. Ook bouwt Nederland veel ervaring op met hinderbeperkende maatregelen op dit gebied. Het kabinet realiseert zich dat behoud van de topospositie alleen mogelijk is als ook het beleid in de andere pijlers tot stand komt en als de overheid dit structureel blijft ondersteunen met gecoördineerd beleid op het gebied van kennis en innovatie.

Het kabinet wil de huidige economische crisis gebruiken om Nederland op cruciale punten structureel te versterken. Hierbij hoort ook de inzet om de dreigende klimaat- en energiecrisis af te wenden. Binnen de luchtvaartketen wordt hiervoor een bijdrage geleverd. Zo kan de luchtvaartketen versterkt en beter voorbereid uit de huidige economische crisis komen.

<sup>113</sup> Ruimtelijke Planbureau, Geluid rondom luchthavens, 2006.

## Prikkels inbouwen

Het kabinet wil in het luchtvaartbeleid prikkels inbouwen waarmee de prestaties op milieugebied (onder meer klimaat en kwaliteit van de leefomgeving) verder kunnen worden verhoogd. Deze prikkels moeten leiden tot het versneld doorvoeren van technologische en operationele verbeteringen. Op het gebied van klimaatbeleid biedt het Europese ETS een dergelijke prikkel (zie paragraaf 6.2.1). Om te kunnen excelleren wil het kabinet voor de meer regionale effecten rond Schiphol vanaf 2020 het 50/50-beginsel invoeren. Dit houdt in dat de milieuwinst voor 50% ten goede komt aan de omgeving en voor de andere 50% wordt vertaald in toegestane groei van het luchtvaartverkeer. Voor de luchthavens van nationale betekenis zal per luchthaven worden bezien welke prikkels kunnen worden ingebouwd.

### Maatregelen gericht op selectieve ontwikkeling van duurzame luchtvaart

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat met selectiviteitsmaatregelen twee doelen worden gediend: afstemmen van vraag en aanbod van (verdeling van) luchtverkeer en het stimuleren van duurzame luchtvaart. Voor dit laatste doel zijn er door de verschillende betrokken partijen de volgende instrumenten ingezet, overeenkomstig het Convenant hinderbeperkende maatregelen en het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol:

#### 1. Forse tariefverhoging en ontmoediging onderkant hoofdstuk 3-vliegtuigen

Met ingang van 1 november 2007 vraagt Schiphol van marginaal conforme vliegtuigen (onderkant hoofdstuk 3) een tarief dat:

- van 6.00 uur tot 23.00 uur voor startend en voor landend verkeer tenminste 140 procent bedraagt van het basistarief;
- van 23.00 uur tot 6.00 uur voor startend verkeer 315 procent bedraagt van het basistarief;
- van 23.00 uur tot 6.00 uur voor landend verkeer 267 procent bedraagt van het basistarief.

Verder werkt Schiphol Group in samenwerking met de relevante partijen en andere betrokkenen een voorstel uit op basis waarvan bij toewijzing van nieuwe slots voorrang wordt gegeven aan luchtvaartmaatschappijen waarvan vliegtuigen niet als 'onderkant Hoofdstuk 3' kunnen worden aangemerkt (marginaal conforme vliegtuigen in de zin van artikel 1.1 onder m van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol). Dit voorstel wordt in 2009 omgezet in een lokaal richtsnoer voor slotallocatie.

Schiphol Group werkt in samenwerking met de relevante partijen en andere betrokkenen een voorstel uit om inzet van 'onderkant Hoofdstuk 3' vliegtuigen op de luchthaven Schiphol stapsgewijs verder te beperken, in overeenstemming met onderstaande fasering:

1. Invoering landingsverbod van 23:00 tot 06:00 uiterlijk per 31 december 2010;
2. Invoering start- en landingsverbod van 06:00 tot 07:00 uur uiterlijk per 31 december 2011;
3. Invoering etmaalverbod voor nieuwe operaties uiterlijk per 31 december 2010;
4. Invoering full ban onderkant Hoofdstuk 3 uiterlijk per 31 december 2012.

Schiphol Group zet dit voorstel om in operationele restricties, met inachtneming van de in het Luchthavenverkeersbesluit opgenomen verplichting om bij het toepassen van exploitatiebeperkingen de voorschriften uit de EU richtlijn nr. 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de EU van 26 maart 2002 te volgen.

#### 2. Tariefdifferentiatie verkeer overdag en in de nacht

- Met ingang van 1 november 2007 vraagt Schiphol voor landend verkeer in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur een tarief dat 27% hoger is dan het tarief in de periode van 6.00 uur tot 23.00 uur;
- Met ingang van 1 november 2007 vraagt Schiphol voor vertrekkend verkeer in de periode van 23.00 uur tot 6.00 uur een tarief dat 50% hoger is dan het tarief in de periode van 6.00 uur tot 23.00 uur.

#### 3. Restrictieve ontwikkeling van Schiphol

Tot en met het gebruiksjaar 2020 wordt de ontwikkeling op Schiphol als volgt begrensd:

- een maximaal verkeersvolume van 510.000 vliegtuigbewegingen (exclusief "General Aviation") per jaar in de periode 2010 tot en met het gebruiksjaar 2020, passend binnen de grenzen van gelijkwaardigheid;
- vanaf 2012 tot en met 2020 wordt het verkeersaanbod in de nacht en de vroege ochtend begrensd tot maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen per jaar in de periode van 23.00 uur tot 07.00 uur.

## Drie niveaus

De mogelijkheden van het beleid om de externe effecten te beperken is veelal afhankelijk van het gebied waarover wordt gesproken (afstand tot de luchthaven). In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen effecten op drie niveaus: internationaal en nationaal (paragraaf 6.2), regionaal (paragraaf 6.3) en lokaal (paragraaf 6.4). Dit onderscheid gaat niet op voor het thema veiligheid. Veiligheid komt afzonderlijk aan de orde in paragraaf 6.5. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 6.6 over de inzet van het Rijk op kennis en innovatie.



## 6.2 Nationale en internationale effecten: klimaat en CO<sub>2</sub>-uitstoot

De luchtvaartsector zal bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering en aan het bereiken van de ambitieuze doelen op dat terrein. Schiphol ontwikkelt zich tot de eerste klimaatneutrale<sup>114</sup> mainport van de wereld, zowel op de grond als in de lucht.

De klimaatproblematiek is urgent en vraagt om een eensgezinde en brede internationale aanpak. Met het oog op het aflopen van de Kyoto-afspraken wordt daarom hard gewerkt aan mondiale klimaatdoelstellingen voor de periode 2013-2020. Europa heeft de afgelopen periode reeds belangrijke initiatieven genomen. Er zijn ambitieuze doelen voor 2020 geformuleerd en er is inmiddels een omvangrijk pakket met maatregelen in uitvoering genomen. Het kabinet ondersteunt deze doelen en zal de daarvan afgeleide en inmiddels vastgestelde verplichtingen als lidstaat nakomen. Het kabinet heeft zijn eigen ambities voor het klimaat geformuleerd in het Coalitieakkoord en uitgewerkt in het werkprogramma Schoon en Zuinig. De belangrijkste ambitie voor het jaar 2020 is een reductie van de totale emissie van broeikasgassen van 30% ten opzichte van 1990. Dit zou bij voorkeur in Europees verband moeten gebeuren. Een absolute reductie van de broeikasgassen is voor de luchtvaart in het komende decennium nog niet mogelijk. Wel lopen hier verschillende initiatieven. Deze worden hierna verder toegelicht.

Op dit moment wordt er langs twee sporen invulling gegeven aan de klimaatprestaties van de luchtvaartsector. Voor de vliegtuiggerelateerde emissies geldt, dat ze vanaf 2012 onderdeel vormen van het systeem van Europese emissiehandel (ETS), dat in 2005 is geïntroduceerd. Daarnaast hebben luchtvaartpartijen eigen plannen ontwikkeld om bij te dragen aan de kabinetsambities en in te spelen op de introductie van het ETS. Deze plannen zijn onder andere vastgelegd in het akkoord 'Mobiliteit, logistiek en infrastructuur 2008-2020, Duurzaamheid in beweging'. Hierin zijn concrete afspraken opgenomen tussen de ministeries van VenW en VROM en een groot aantal partijen, waaronder Schiphol en Air France/KLM. Voor de luchthaven Schiphol is de ambitie opgenomen dat deze een visie ontwikkelt en plannen maakt die uiteindelijk moeten leiden tot de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld, zowel op de grond als in de lucht. De verschillende partijen geloven dat die ambitie kan worden waargemaakt door een intelligente combinatie van innovatie, durf én economisch realisme.

<sup>114</sup> Klimaatneutraal wil zeggen dat de uitstoot van broeikasgassen zover mogelijk is gereduceerd en dat de overgebleven emissies worden gecompenseerd (bijvoorbeeld door emissierechten te kopen binnen het ETS of door maatschappelijk verantwoorde bosaanplant).

### 6.2.1 Periode tot 2020: 5% minder emissierechten en stabilisatie emissies

Het kabinet ziet een mondiale geïntegreerde strategie als de meest effectieve en efficiënte benadering om de CO<sub>2</sub>-emissies van de internationale burgerluchtvaart te reduceren. Het kabinet ziet het als een eerste belangrijke stap dat de EU de luchtvaart vanaf 2012 opneemt in het bestaande Europese systeem van emissiehandel.

Een belangrijke maatregel binnen de Europese aanpak betreft de opname van de luchtvaart in het Europese systeem van emissiehandel. Deze maatregel treedt met ingang van 2012 in werking. ETS betekent dat de kosten van de belasting van het milieu door CO<sub>2</sub> kunnen worden verrekend in de prijs van een ticket. Door een plafond te verbinden aan de totale emissie van CO<sub>2</sub> door de luchtvaart, zal uiteindelijk de markt zijn werk doen. Met de hoogte van het plafond en het percentage te veilen emissierechten heeft de overheid krachtige sturingsinstrumenten in handen. Daarmee is het ETS voorlopig het belangrijkste instrument waarmee de overheid de hoogte van de vliegtuiggebonden CO<sub>2</sub>-emissies kan beïnvloeden. Het gaat hierbij om alle vluchten van toestellen boven de 5.700 kg MTOW (maximaal gewicht bij take-off), die aankomen op en vertrekken vanaf een Europees vliegveld. Het gaat dus ook om vluchten die uitgevoerd worden door niet-Europese maatschappijen.

Er zijn afspraken gemaakt over de hoogte van het emissieplafond en het veilingpercentage. Het veilingpercentage is tot en met 2020 gelijk aan 15%. Het volumeplafond is gebaseerd op de historische emissies van 2004, 2005 en 2006. In de periode tot 2020 worden minder rechten beschikbaar gesteld dan het volumeplafond: voor 2012 geldt een korting van 3% op het plafond; voor de jaren 2013 t/m 2020 een korting van 5%. Voor zowel de eerste periode (2012) als de tweede periode (2013-2020) zijn de eisen waaraan de luchtvaart moet voldoen in een richtlijn vastgelegd.

In het sectorakkoord Duurzaamheid in beweging wordt geconcludeerd dat een absolute reductie van de vluchtgerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies in het komende decennium nog niet haalbaar lijkt. Hiervoor zijn er nog te veel technologische beperkingen. Daardoor zal de luchtvaartsector binnen het ETS voorlopig CO<sub>2</sub>-rechten moeten blijven kopen. De reductie van CO<sub>2</sub> vindt dan elders binnen het ETS plaats, bij de industrie of bij elektriciteitscentrales. Het is uiteraard aan de sector om een keuze te maken om ofwel reductie-maatregelen te treffen ofwel rechten te kopen. Daarbij zijn de belangrijkste maatregelen voorlopig zuinigere vliegtuigen en efficiënter vliegen.

In de praktijk is de brandstofprijs al een belangrijke prikkel voor luchtvaartmaatschappijen om het brandstofverbruik

en daarmee de emissie van CO<sub>2</sub> te beperken. Zuiniger vliegen leidt tot minder kosten en dus een betere concurrentiepositie. Naast zuiniger vliegen is de introductie van SES relevant om te kunnen voldoen aan de eisen van het ETS (zie paragraaf 5.6). Verder kan nog ten behoeve van de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies worden gedacht aan de introductie van groene technologie en biobrandstoffen, de verbetering van het ATM-concept en tenslotte de introductie van de 'next generation'-vliegtuigen. Kennis en innovatie spelen bij dit alles een cruciale rol (zie paragraaf 6.6).

Alhoewel een Europees ETS-systeem een goede eerste stap is, is een mondiaal systeem te prefereren. Op dit moment is er nog geen sprake van een mondiaal systeem. Dit is wel wenselijk gezien de effecten op het milieu en een economisch gelijkwaardig speelveld. Het verzet bij derde landen tegen deelname aan het Europese ETS is echter groot. Dit verzet heeft zowel een politiek-strategische, als economische achtergrond. Dit kwam heel duidelijk naar voren op de ICAO Assembly van september 2007. Alle niet-EU-landen hebben zich toen tegen de unilaterale positie uitgesproken, die de EU heeft ingenomen door ook de vluchten van maatschappijen uit niet-EU-landen onder het ETS te laten vallen. Deze opname van niet-EU-luchtvaartmaatschappijen in het ETS zou volgens de meeste landen conform het Verdrag van Chicago alleen kunnen geschieden bij wederzijdse toestemming. De komende periode zal duidelijk worden hoe dit verder gaat. Bij de klimaatonderhandelingen van 2009 in Kopenhagen zal moeten blijken of er draagvlak is om überhaupt over reducties in de luchtvaart te praten. De EU heeft zich voorgenomen om afspraken over emissiereducties in de luchtvaart als uitgangspunt in haar onderhandelingspositie op te nemen. Het kabinet zal zich er samen met de EU sterk voor maken dat er een doorbraak naar een mondiaal systeem tot stand komt. De positie van de Amerikaanse regering is daarbij van cruciaal belang. Afhankelijk van de resultaten in Kopenhagen zullen in 2010 tijdens de 37<sup>e</sup> Assembly van ICAO mogelijk verdere stappen op dit terrein gezet kunnen worden.

Een belangrijke effectieve maatregel om daadwerkelijk de emissie van CO<sub>2</sub> per vlucht te reduceren is het creëren van kortere routes: zo veel mogelijk in een rechte lijn vliegen van A naar B. Met de realisatie van FABEC kan op dit punt een grote efficiëncyslag worden gemaakt. Kortere routes tussen start- en landingspunt leiden niet alleen tot besparingen op brandstof en dus tot CO<sub>2</sub>-emissies, maar ook tot kostenbesparing. Veranderingen op dit gebied worden stapsgewijs doorgevoerd, rekeninghoudend met en/of gebruikmakend van Europese ontwikkelingen in het kader van SESAR en FABEC, zie ook paragraaf 5.6. Het kabinet acht de realisatie van SES van groot belang en verwacht met de realisering hiervan een reductie van de CO<sub>2</sub>-emissie te bereiken in de orde van grootte van 5-10% per vlucht. Wat betreft de CO<sub>2</sub>-emissies van grondgebonden lucht-

vaartactiviteiten is de verwachting dat in de periode tot 2020 een aanzienlijke reductie mogelijk is. Schiphol heeft daartoe onder andere het werkplan 'Duurzame Klimaatinnovaties in de Nederlandse Luchtvaart' opgesteld. Een van de doelstellingen hierin is om de eigen direct bestuurbare activiteiten in 2012 CO<sub>2</sub>-neutraal uit te voeren. Daarnaast is het doel om in 2020 in minimaal 20% van de eigen energiebehoefte te voorzien door op de locatie zelf duurzame energie op te wekken. Voor de niet direct bestuurbare activiteiten van Schiphol wil de luchthaven aansluiten bij de overheidsdoelstelling om in 2020 een reductie van 30% te realiseren ten opzichte van het niveau van 1990.

Ook Air France/KLM laat sterke ambities zien voor het klimaatbeleid. Dit blijkt wel uit het feit dat de luchtvaartmaatschappij in 2008 voor de vierde keer op rij op de eerste plaats stond in de Dow Jones Sustainability Index als meest duurzame luchtvaartmaatschappij. Daarnaast is de KLM in september 2007 een partnership aangegaan met het WNF. KLM en WNF hebben een overeenkomst getekend over verregaande reductie en compensatie van de groei van de CO<sub>2</sub>-uitstoot door KLM. Dit contract is het eerste in zijn soort in de luchtvaartindustrie. Met deze overeenkomst bekrachtigt KLM dat haar groei, vergeleken met 2007, volledig CO<sub>2</sub>-neutraal wordt. Dit gebeurt door emissiereductie en compensatie. Deze compensatie vindt plaats via de Gold Standard-projecten, waar WNF al jaren in investeert: duurzame energieprojecten in voornamelijk ontwikkelingslanden. Bovendien heeft KLM zich tot doel gesteld om de CO<sub>2</sub>-uitstoot per passagier in 2012 te verminderen met 3%. In 2020 moet deze vermindering opgelopen zijn tot 17% ten opzichte van 2007. Dit moet in eerste instantie bereikt worden door de 'bevrozing' van de huidige uitstootvolumes.

Zoals eerder aangegeven lijkt op basis van technologische beperkingen, een absolute reductie van de vluchtgerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies in het komende decennium nog niet haalbaar. Maar bovengenoemde aanpak moet, in combinatie met de inzet op innovatie en onderzoek, uiteindelijk wel resulteren in een reductie van de CO<sub>2</sub>-emissies.

### 6.2.2 Periode na 2020: van stabilisatie naar reductie van de uitstootvolumes

Om op langere termijn (2020 – 2040) tot CO<sub>2</sub>-reductie te kunnen komen, zijn technologische vernieuwingen nodig. Naar verwachting zullen er nieuwe internationale klimaatafspraken worden gemaakt, waarvoor ook aan de luchtvaartsector net als aan de andere industriële sectoren gevraagd zal worden een bijdrage te leveren. De sector zal hierdoor worden gestimuleerd technologische vernieuwingen door te voeren om een verantwoord evenwicht te bereiken tussen verkregen rechten en de feitelijke emissies.

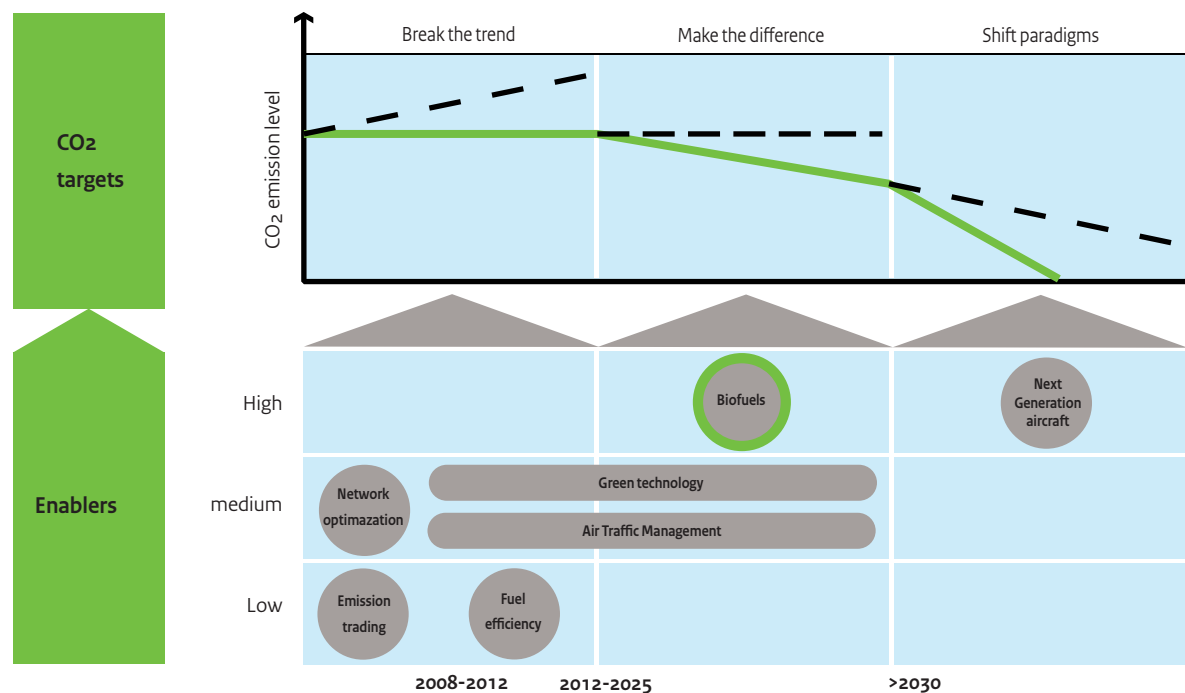
Om in de toekomst te kunnen blijven excelleren zullen marktpartijen en kennisinstellingen moeten blijven samen-

werken. Het kabinet wil daarvoor gebruikmaken van de Kennis en Innovatie Agenda Luchtvaart, een samenwerkingsverband van publieke en private partijen. Dit programma heeft tot doel om de gelden die vanuit publieke en private bronnen worden ingezet voor kennis en innovatie, beter te richten en efficiënter te benutten. Belangrijke onderwerpen voor deze agenda zijn onder meer de ontwikkeling van biobrandstof en technologische ontwikkelingen. In paragraaf 6.6 wordt hier verder op ingegaan.

### Initiatieven van Air France/KLM

Air France/KLM wil de reductie van CO<sub>2</sub> onder andere realiseren door modernisering van de vloot, een geavanceerd brandstofbeleid, gewichtsreductie aan boord en onderzoek naar alternatieve brandstoffen. In de luchtvaart bestaat er nog geen alternatief voor het gebruik van vloeibare brandstof. Dit heeft verschillende redenen (gewicht, vriespunt, etc.). Een duurzaam alternatief voor kerosine is één van de weinige strategische mogelijkheden om op middellange termijn een absolute reductie van CO<sub>2</sub>-emissie te realiseren. Air France/KLM onderzoekt daarom de mogelijkheden om biologische brandstof bij te mengen bij de huidige fossiele kerosine.

Figuur 16: CO<sub>2</sub>-doelen van Air France/KLM en de middelen om deze te bereiken<sup>115</sup>



De ambities van Air France/KLM sluiten aan bij die van het kabinet en richten zich in eerste instantie op het realiseren van CO<sub>2</sub>-neutrale groei en vanaf 2012 op het beginnen met het verminderen van de CO<sub>2</sub>-emissies. Daarvoor richt de onderneming zich op verschillende maatregelen waar ook het kabinet zich voor wil inzetten.

<sup>115</sup> Uit de KLM-presentatie voor 'Adapting to climate change: a spatial challenge!', op 14 mei 2008 in Den Haag.

## 6.3 Regionale effecten: geluidsbelasting, kwaliteit leefomgeving, natuur en ruimtelijke ordening

Reductie van de geluidshinder door 'om te vliegen' gaat gepaard met een relatief beperkte toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Bovendien zijn op regionaal niveau de mogelijkheden tot CO<sub>2</sub>-reductie beperkt. Daarom kiest het kabinet op dit niveau voor beperking van de geluidshinder.

De externe effecten van de luchtvaart, die op regionale schaal voorkomen, betreffen met name de geluidsbelasting en externe veiligheidsrisico's. Vanwege deze effecten stelt de overheid beperkingen aan het ruimtegebruik in de omgeving van een luchthaven. Ook zijn deze effecten mede bepalend voor de kwaliteit van de leefomgeving en de natuur.

Zoals eerder aangegeven valt er over het algemeen een CO<sub>2</sub>-reductie te behalen door het optimaliseren van routes, starts en naderingen. Op regionaal niveau zijn de reductie-effecten van deze maatregelen echter relatief beperkt, aangezien slechts een relatief klein deel van de brandstof tijdens de start en de landing wordt verbruikt. De potentiële CO<sub>2</sub>-reductie op regionaal niveau is op mondiale schaal te beschouwen als verwaarloosbaar, terwijl de impact van

kortere routes op de geluidshinder en externe veiligheidsrisico's zeer fors kan zijn. Om die reden ligt op regionaal niveau de prioriteit bij het beperken van de geluidshinder en externe veiligheidsrisico's.

### 6.3.1 Reductie geluid en hinderbeperking

Het kabinet kiest vanwege de ambitie tot verdergaande hinderbeperking en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving rond Schiphol ten aanzien van het nieuwe handhavingstelsel voor de periode vanaf 2020 voor invoering van het 50/50-beginsel. Om de prikkel tot verdere hinderbeperking te effectueren is een andere hantering nodig van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

De afspraken die gemaakt zijn aan de Alderstafel borgen dat hinderbeperking topprioriteit blijft in het luchtvaartbeleid. Tot en met 2020 worden daarom de volgende afspraken conform het Aldersakkoord uitgevoerd:

1. Maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot 2020, waarvan maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur).
2. Invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel (zie paragraaf 6.3.2).
3. Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten.

Na 2020 wordt voor het nieuwe handhavingstelsel het 50/50-beginsel geëffectueerd.

Voor de overige luchthavens wordt door het bevoegd gezag (Rijk of provincie) een afweging gemaakt over de maatregelen voor hinderbeperking. Deze zijn afhankelijk van de gewenste ontwikkeling en mogelijkheden/omstandigheden van de betrokken luchthavens in zijn omgeving.

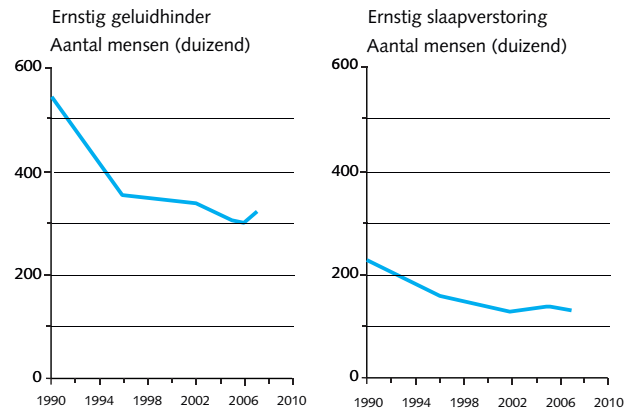
De geluidshinder in het ruimere gebied rond Schiphol is vanaf 1990 flink afgenomen. Er is sprake van een aanzienlijke reductie van het aantal ernstig gehinderden. Daarnaast is het aantal ernstig slaapverstoorden licht afgenomen<sup>116</sup>. Deze ontwikkelingen zijn te zien in figuur 17.

#### Aldersadvies

In het Convenant Hinderbeperkende maatregelen (onderdeel van het Aldersadvies voor de middellange termijn) zijn ten behoeve van hinderbeperking diverse maatregelen opgenomen, waaronder routeaanpassingen.

<sup>116</sup> Opgemerkt wordt dat de aantallen in figuur 17 betrekking hebben op een groter gebied, begrensd door de 39 dB(A)  $L_{den}$ -contour, dan dat waarvoor de gelijkwaardigheidscriteria uit figuur 18 zijn vastgesteld. Deze hebben namelijk betrekking op het gebied binnen de 48 dB(A)  $L_{den}$ -contour. Dat geldt ook voor het aantal ernstig slaapverstoorden (de 40 dB(A)  $L_{night}$ -contour als basis voor figuur 17 en de 29 dB(A)  $L_{night}$ -contour voor figuur 17)

Figuur 17: Geluidshinder en slaapverstoring rond Schiphol<sup>117</sup>



De geluidshinder en slaapverstoring door het vliegverkeer van Schiphol is na een forse daling de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven.

In het Aldersadvies voor de middellange termijn is voor de luchthaven Schiphol afgesproken tot 2020 een volumeplafond van 510.000 vliegtuigbewegingen te hanteren (waarvan 32.000 in de nacht). Na 2020 wordt overgegaan op het 50/50-beginsel (zie eerder paragraaf 5.4). Dit is volledig in lijn met de wens van het kabinet dat investeringen in het verbeteren van de milieuprestaties beloond worden. Op deze manier worden prikkels ingebouwd die de milieuprestaties nog verder verhogen. Het Aldersadvies geeft hierbij aan dat het 50/50-beginsel niet uitvoerbaar is bij de huidige hantering van het gelijkwaardigheidsbeginsel (voor binnen- en buitengebied, zie figuur 18). In de huidige methodiek geniet de groep die het zwaarst wordt belast (het zogeheten binnengebied) aparte bescherming met criteria. Het huidige onderscheid tussen binnen- en buitengebied maakt het steeds moeilijker om verbeteringen toe te passen waarvan de totale groep gehinderden (in binnen- en buitengebied) zou kunnen profiteren. Het criterium voor het binnengebied is namelijk het meest knellend. Ook het PBL constateert dit dilemma<sup>118</sup>. Dit dilemma doet zich ook reeds voor bij de afspraken die over enkele experimenten zijn gemaakt in het Convenant hinderbeperkende maatregelen. Zo is een experiment voor een aanpassing van de startroute vanaf de Aalsmeerbaan voorgesteld, die op basis van de huidige inzichten leidt tot een toename van het aantal woningen in het binnengebied met circa 1.100 en een afname van het aantal ernstig gehinderden in het buitengebied van 3.500 – 7.000 mensen. Doordat de huidige hantering van het gelijkwaardigheidsbeginsel een verdere toename van de geluidbelasting in het binnengebied uitsluit kan de grote hinderreductie in het buitengebied niet gerealiseerd worden.

<sup>117</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Milieubalans 2008, ISBN 978 90 6960 213 4.

<sup>118</sup> MNP, Opties voor Schipholbeleid, Balans tussen binnen- en buitengebied, mei 2006 (MNP is met andere plansbureau's samengegaan in het PBL).

Het Aldersadvies beveelt aan dat het Rijk de huidige hantering van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het optredende dilemma nader onderzoekt en uitwerkt, met als doel het 50/50-systeem per 2020 te effectueren.

Het Rijk pakt dit advies op en wil in ieder geval de volgende mogelijkheden onderzoeken:

- het opheffen van het onderscheid tussen het binnen- en het buitengebied (het gebied binnen respectievelijk de 58 en de 48 dB(A)  $L_{den}$ -contour);
- het hanteren van een andere  $L_{den}$ -contour voor het binnengebied waardoor het binnengebied (het meest beschermde gebied) zou worden vergroot tot bijvoorbeeld het gebied binnen de 56 dB(A)  $L_{den}$ -contour;
- het maken van een onderscheid tussen geïsoleerde en niet-geïsoleerde woningen bij het vaststellen hoeveel woningen binnen een bepaald  $L_{den}$ -gebied belast worden.

Het kabinet is zich bewust van de grote gevoeligheden omtrent dit onderwerp en zal dit dan ook aan de Alderstafel behandelen. Hierbij kunnen door de partijen aan de Alderstafel, waaronder de bewoners, ook andere opties (die hetzelfde doel zouden kunnen dienen, namelijk het kunnen effectueren van de gewenste prikkel) worden ingebracht. Op basis van de onderzoeksresultaten en na bespreking aan de Alderstafel zal het kabinet komen met een voorstel voor eventuele besluitvorming.

Figuur 18: Geactualiseerde criteria voor een gelijkwaardige of betere bescherming van omwonenden van Schiphol

Aspect	
Geluidsbelasting etmaal	Maximaal 12.300 woningen binnen de 58 dB(A) $L_{den}$ -contour
	Maximaal 239.500 ernstig geluidgehinderde mensen binnen de 48 dB(A) $L_{den}$ -contour
Geluidsbelasting nacht	Maximaal 11.700 woningen binnen de 48 dB(A) $L_{night}$ -contour
	Maximaal 66.500 ernstig slaapverstoorde mensen binnen de 40 dB(A) $L_{night}$ -contour
Externe veiligheid	Maximaal 3.000 woningen binnen de $1 \times 10^{-6}$ plaatsgebonden risicocontour

Daarnaast wil het Rijk onderzoeken of het de positieve milieuprestaties nog verder kan stimuleren door vergelijkbare prikkels in te bouwen voor andere milieueffecten dan alleen geluid (bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit). Op die manier wordt er een structurele afname van de hinder gerealiseerd, terwijl de luchtvaart zich tegelijkertijd structureel duurzaam kan blijven ontwikkelen en zo kan bijdragen aan de Nederlandse economie. Zo profiteert de omgeving ook daadwerkelijk van het gebruik van stillere en schonere vliegtuigen.

## Andere luchthavens

Voor de overige luchthavens van nationale betekenis geldt in de eerste plaats de algemene doelstelling om waar mogelijk hinderbeperkende maatregelen en innovatieve technologieën door te voeren. Daarnaast zet het kabinet in op maatwerk, als bij de aanpassing van luchthavenbesluiten vergroting van de geluidsruimte aan de orde is. Maatwerk is voor de hand liggend, met het oog op de zeer uiteenlopende ligging van de verschillende luchthavens. De ene luchthaven ligt in zeer dunbevolkt gebied en de andere ligt in bevolkt gebied (zoals Rotterdam). Voor iedere luchthaven moet dus maatwerk gekozen worden. Dit via doelgerichte overlegstructuren (zie hoofdstuk 7). Doel is dat de aanpassing van de luchthavenbesluiten wordt afgestemd op de gewenste ontwikkeling en de mogelijkheden tot hinderbeperking van de betreffende luchthaven.

Voor de luchthavens van regionale betekenis is met RBML een basis gelegd voor een nieuwe normering voor geluid en externe veiligheid. Deze basis is uitgewerkt in het Besluit Burgerluchthavens. Dit besluit voorziet in normen en regels, die vanwege geluid en veiligheid beperkingen opleggen aan het gebruik van de luchthaven en aan nieuwe bebouwing in gebieden rondom luchthavens.

Naast de voorgeschreven normering kan ook op andere manieren effectief gestuurd worden op de geluidbelasting en ervaren hinder. Dit geldt in het bijzonder voor de kleine vliegtuigen waarvan de geluidbelasting vergeleken met grote vliegtuigen niet groot is, maar die wel hinder opleveren voor omwonenden. Afhankelijk van de situatie ter plekke (type verkeer, bewoning) adviseert het Rijk aan het provinciaal bestuur om hierover in gesprek te gaan met de Commissies voor regionaal overleg (Cro). In het overleg met deze commissies kunnen desgewenst aanvullende afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen. De provincie kan deze afspraken vastleggen in de luchthavenbesluiten en –regelingen, voor zover deze niet strijdig zijn met nationale regelgeving.

## Kwaliteit van de leefomgeving

Naast maatregelen voor hinderbeperking zijn er voor Schiphol ook maatregelen bepaald die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid. Het gaat hier om maatregelen die de kwaliteit van de leefomgeving in enkele zwaar geluidsbelaste gebieden rond Schiphol moeten verbeteren. Deze maatregelen zijn vastgelegd in het Convenant Omgevingskwaliteit. Door Schiphol en de provincie Noord-Holland is de stichting 'Bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio' opgericht, die de maatregelen verder uitwerkt en uitvoert. Voor de eerste tranche is door het Rijk, Schiphol en de provincie ieder € 10 miljoen bijgedragen. Na evaluatie in 2011 wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om in de tweede tranche nog eens € 30 miljoen euro ter beschikking te stellen door de drie partijen.



Daarnaast worden, om de overlast van vliegtuigeluid en de gevolgen hiervan voor de leefomgeving te beperken, geluidsgevoelige objecten (zoals huizen en scholen) geïsoleerd. Daarvoor vinden er geluidsisolatieprogramma's plaats rond Schiphol (GIS), Rotterdam, Eelde en Maastricht. Het isolatieproject rond Schiphol loopt al sinds 1983 en wordt in drie fasen uitgevoerd. Als de derde fase van dit project (GIS-3) medio 2011 is afgerond, zijn alle woningen die hiervoor in aanmerking komen tegen vliegtuiglawaai geïsoleerd. De kosten van geluidsisolatie (op Schiphol +/- € 600 miljoen) worden voor verreweg het grootste deel gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen. Zij berekenen deze kosten door in de ticketprijs. Schiphol heeft, in vergelijking tot andere Europese hub-luchthavens, veruit het grootste isolatieprogramma. Het isolatieprogramma voor Rotterdam is inmiddels afgerond. Het programma voor Maastricht is voor 95% gereed en zal in de loop van 2009 worden afgerond. Om de isolatie nog beter te laten aansluiten bij de wensen van de bewoners wordt er in het kader van de uitwerking van de Aldersafspraken onderzocht of er nog verbeteringen mogelijk zijn in het huidige isolatieprogramma. Randvoorwaarde hierbij is een efficiënte, effectieve en budgetneutrale besteding van de middelen die voor GIS zijn geraamd.

Het isolatiegebied rond Schiphol is gebaseerd op de 40 Ke-contour. In 2003 is voor de geluidsnormering rond Schiphol overgestapt op een andere dosismaat, de  $L_{den}$ . Reeds eerder is afgesproken dat ook voor het isolatiebeleid deze overstap gemaakt zal worden. Met de afronding van de derde fase (GIS-3) is in 2011 het isolatieproject dat gebaseerd is op de Ke-systematiek afgerond. Indien in de toekomst het gebruik van de luchthaven substantieel wijzigt (en daarmee de geluidsbelasting voor de omgeving) zal ook onderzocht worden of het isolatieprogramma uitgebreid zal worden. Dan zal ook bezien worden of deze uitbreiding gebaseerd kan worden op een  $L_{den}$ -waarde. Een eerste beoordeling is aan de orde als over de invoering van het nieuwe stelsel wordt besloten, in 2012. Een zelfde aanpak wordt voorgesteld bij de andere grote burgerluchthavens waar in de toekomst (een uitbreiding van) isolatie aan de orde zou kunnen zijn.

### Vliegtuigeluid en gezondheid

Hinder door vliegtuigeluid kan ook de gezondheid van mensen beïnvloeden. Uit onderzoek<sup>119</sup> blijkt dat er in een omgeving met veel vliegtuigeluid meer gezondheidsklachten kunnen optreden dan gemiddeld mag worden verwacht. Voor de meeste van deze klachten zijn er geen eenduidige aanwijzingen dat het vliegtuiglawaai daarvan de oorzaak is. Slechts voor één gezondheidsklacht is dat wel het geval: er blijkt een aantoonbaar verband te zijn tussen een ver-

hoogde bloeddruk en de blootstelling aan hoge geluidsniveaus.

Een verhoogde bloeddruk treedt ook op bij relatief lage geluidsniveaus. Dat betekent dat niet alleen in de directe omgeving van Schiphol, maar ook in de bredere omgeving verhoging van de bloeddruk voorkomt. Het aantal mensen met een verhoogde bloeddruk ten gevolge van vliegtuiglawaai bedraagt ongeveer 2-3% van het totale aantal mensen met een verhoogde bloeddruk. De relatie tussen deze klacht en de blootstelling aan hoge geluidsniveaus laat zien, dat een beperking van de geluidsbelasting eveneens een gunstig effect kan hebben op negatieve gezondheids- en welzijnseffecten.

### 6.3.2 Nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol

In lijn met het Advies van de Alderstafel wordt een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol ontwikkeld. Dit nieuwe stelsel, gebaseerd op strikt geluidspreferent vliegen, is erop gericht om de totale hoeveelheid hinder te verminderen ten opzichte van de huidige situatie. De kern van het nieuwe stelsel bestaat uit regels voor strikt geluidspreferent baangebruik (de banen waar de minste mensen bij in de buurt wonen worden het meest ingezet). Daarnaast gaan er normen gelden (waar op gehandhaafd zal worden) voor het aantal woningen met een hoge geluidbelasting, het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden, en voor het aantal woningen met een extern veiligheidsrisico groter dan  $10^{-6}$ . Tot slot geldt er tot 2020 een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 510.000, waarvan 32.000 in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur). Vanaf 2020 zal het 50/50-systeem geëffectueerd worden (zie eerder).

In 2006 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van het huidige normen- en handhavingstelsel. Hieruit bleek dat de groei ruimte voor de luchtvaart, die was voorzien binnen de gelijkwaardigheidscriteria, niet goed benut kan worden. Zo worden binnen het huidige stelsel al bij relatief lage verkeersvolumes grenswaarden bereikt in sommige handhavingpunten, terwijl op andere plekken nog zeer veel ruimte is. Deze ruimte kan niet worden benut, omdat de verdeling van het verkeer gebaseerd is op een zeer precies 'invoerscenario' en in de praktijk de verdeling van verkeer (en dus ook van geluid) maar beperkt stuurbaar is door de sterke invloed van het weer. Begin 2008 heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een nieuw normen- en handhavingstelsel, omdat het huidige stelsel perverse effecten had en te complex en te weinig inzichtelijk is. In het Aldersadvies zijn de kaders van een nieuw stelsel neergelegd.

<sup>119</sup> RIVM, Samenvattende rapportage van het Monitoringprogramma Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, 2006

## Geluidspreferent baangebruik

Het nieuwe stelsel heeft tot doel de in totaal ondervonden hinder van het vliegverkeer tot een minimum te beperken. Geluidspreferent baangebruik kan alleen door concessies te doen aan efficiëntie van de operatie (bijvoorbeeld langere taxitijden). Vergelijken met het huidige stelsel – en uitgaande van eenzelfde aantal vliegtuigbewegingen – zal dit naar verwachting leiden tot minder ernstig gehinderden. Binnen het nieuwe stelsel wordt het verkeer zo veel mogelijk afgehandeld op de meest geluidspreferente banen (de Polderbaan en de Kaagbaan). Dat wil zeggen dat bij iedere weersituatie de baancombinatie wordt ingezet die veilig is en tot de minste hinder leidt. Op die manier wordt de verdeling van het geluid beheerst. Afwijking van de regels, die in de wet- en regelgeving worden vastgelegd, is slechts onder strikte voorwaarden mogelijk (voornamelijk veiligheidsgerelateerd). Vanaf mei 2010 wordt voor een periode van twee jaar proefgedraaid met het nieuwe stelsel. Daarna wordt het geëvalueerd en al dan niet ingevoerd, afhankelijk van onder andere de werkelijk opgetreden milieueffecten. De verwachte winst van het nieuwe stelsel is dat altijd de meest geluidpreferente baancombinatie wordt ingezet (afhankelijk van onder meer de weersomstandigheden). Met de handhavingspunten van het huidige stelsel zijn de luchtvaartpartijen soms genooddacht om een minder geluidspreferente baancombinatie in te zetten.

## Aantalsnormen voor milieueffecten

Naast regels voor strikt geluidspreferent baangebruik worden in het nieuwe handhavingstelsel aantalsnormen gesteld aan de totale milieueffecten op jaarbasis. Op deze aantalsnormen zal door IVW worden gehandhaafd. Daartoe worden de huidige gelijkwaardigheidscriteria verlaagd met de meteotoeslag. Net als voor de gelijkwaardigheidscriteria geldt dat de aantalsnormen een beschermingsniveau moeten bieden dat gelijkwaardig is aan dat van het eerste Luchthavenverkeerbesluit (LVB) van 2004. De aantalsnormen bepalen aldus de milieuruimte die er is voor de ontwikkeling van de luchtvaart.

De gelijkwaardigheidscriteria zijn, en de aantalsnormen worden, gebaseerd op de huidige (methodologische en feitelijke) inzichten. In de loop van de tijd kunnen omstandigheden of methodologische inzichten of feitelijke situaties (zoals het aantal woningen) veranderen, waardoor de noodzaak kan ontstaan de aantalsnormen te actualiseren. Dat is ook gebeurd met de gelijkwaardigheidscriteria: deze zijn in 2007 geactualiseerd. Het NLR heeft deze actualisering nader geanalyseerd en hiervoor conceptspelregels opgesteld. Tegelijk met de vaststelling van de nieuwe aantalsnormen zal het kabinet ook aangeven welke spelregels er gaan gelden voor toekomstige actualisering van deze normen. Overigens geldt voor het kunnen toepassen van het 50/50-beginsel hetzelfde dilemma bij aantalsnormen als voor de huidige criteria voor gelijkwaardigheid (zie ook paragraaf 6.3.1).

Daarnaast wordt in het Aldersadvies gesteld dat de mogelijkheid en wenselijkheid van het inbouwen van een marge ten behoeve van de handhaving voor operationele verstoringen, zoals verstoringen als gevolg van weersfactoren, technische factoren en operationele verstoringen, die niet in de modellen voor geluidberekeningen worden meegenomen maar wel optreden, nader dient te worden uitgezocht. De resultaten hiervan dienen uiterlijk voor de start van het experiment beschikbaar te zijn en de op basis daarvan vast te stellen marge wordt in het experiment beproefd. Hierover zal te zijner tijd separate besluitvorming plaatsvinden.

## Inzicht in de ontwikkeling van de geluidsbelasting

Het kabinet is voor volledige transparantie ten aanzien van de milieueffecten van het vliegen. In het nieuwe stelsel zal daarom voor de ruime omgeving van Schiphol aandacht worden besteed aan het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van de geluidsbelasting in de tijd.<sup>120</sup> Dit zal zowel vooraf als achteraf gebeuren. Vooraf zal jaarlijks het operationeel plan de verwachte geluidsbelasting in beeld brengen, met een doorkijk tot circa 4 jaar. De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) brengt advies uit over dit operationeel plan aan de ministers van VenW en VROM. Achteraf zal de handhavingsrapportage van de IVW de opgetreden geluidbelasting voor het gehele gebied vermelden. Deze handhavingsrapportage is, net als de huidige rapportages, voor een ieder beschikbaar en wordt ook naar de Tweede Kamer gestuurd.

De daadwerkelijk opgetreden geluidsbelasting aan het eind van het jaar is sterk afhankelijk van de weerssituatie in dat jaar (immers de weerssituatie bepaalt mede de inzet van de banen). Om de opgetreden geluidsbelasting in de verschillende jaren toch goed met elkaar te kunnen vergelijken, zal een aparte systematiek worden ontwikkeld. Op deze manier wordt voor iedereen duidelijk hoe de geluidsbelasting zich van jaar tot jaar ontwikkelt, op iedere locatie in de ruime omgeving van Schiphol. Mocht nu blijken - in bijvoorbeeld de discussies binnen de CROS of elders - dat de geluidsbelasting in een bepaald gebied ongewenst toeneemt, dan kan met behulp van experimenten gezocht worden naar oplossingen.

Het kabinet hecht zeer sterk aan zorgvuldigheid in deze. Ervaringen met eerder uitgevoerde experimenten en ook de discussies aan de Alderstafel laten zien dat er geen gemakkelijke oplossingen meer zijn. De meest voor de hand liggende hinderbeperkende maatregelen zijn reeds ingevoerd. Bij veranderingen in het baangebruik en vliegroutes zijn er altijd winnaars en verliezers. Het succes van de experimenten voor de korte termijn heeft echter laten zien dat alle partijen op een goede manier hun eigen afwegingen op dit gebied kunnen maken.

<sup>120</sup> Conform is afgesproken over de motie Cramer Tang TK 29665, nr 125

Naast de berekende geluidsbelasting worden ook metingen gebruikt om de belasting te monitoren. Dit gebeurt conform de aanbevelingen die hierover in het Aldersadvies zijn opgenomen. De meetresultaten worden gepubliceerd. Daarbij wordt onderzoek gedaan naar (oorzaken voor) uitschieters en zullen luchtvaartmaatschappijen worden aangesproken die met een bepaald vliegtuigtype stelselmatig meer geluid veroorzaken dan andere luchtvaartmaatschappijen. Als onderdeel van het nieuwe stelsel wordt het monitoren van de geluidmetingen uitgewerkt.

### Planning voor het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol

De planning van de belangrijkste mijlpalen in de ontwikkeling van het nieuwe stelsel is als volgt:

- Zomer 2009: vaststelling van de normen voor de jaarlijkse milieueffecten en van de regels voor de actualisering daarvan.
- Najaar 2009: verzending naar de Tweede Kamer van de experimenteerregeling die nodig is om te kunnen proefdraaien met het stelsel.
- 1 mei 2010 – 1 mei 2012: proefdraaien.
- 2012: evaluatie en definitieve besluitvorming over invoering van het nieuwe stelsel.
- 2012/2013: aanpassen wet- en regelgeving.

### Wettelijke verankering van het maximum aantal vliegtuigbewegingen

Tot 2010 geldt conform het Aldersadvies een maximum van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol, waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend. Het maximum aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 is een onderdeel van het nieuwe stelsel en zal, na uitvoering van het experiment, samen met de andere regels en normen worden vastgelegd. Hiervoor is een aanpassing van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde besluiten nodig.

De Wet luchtvaart is nu ingericht op de systematiek van het huidige normen- en handhavingstelsel, waarbij er normen worden gesteld aan milieuemissies en externe veiligheidsrisico's. Er is een samenstel van normen en regels die het milieu en de veiligheid moeten borgen. Zo geldt er voor de totale geluidbelasting een norm, het totaal volume geluid, en wordt de verdeling van het geluid over de omgeving geregeld met handhavingpunten. De Wet luchtvaart schrijft voor dat deze normen er zijn en dat de grenswaarden worden vastgelegd in lagere regelgeving, het LVB. Een en ander wordt getoetst aan de gelijkwaardigheidscriteria die de maximale milieuruimte bepalen.

Het nieuwe stelsel kent een ander samenstel van normen en regels, die het huidige grotendeels vervangt. Zo wordt voor de totale geluidbelasting de norm 'totaal volume geluid' vervangen door het maximum aantal vliegtuigbewegingen,

gecombineerd met aantalsnormen die de maximale milieuruimte begrenzen.

Indien besloten wordt tot invoering van het nieuwe stelsel, zal de systematiek van de Wet hierop aangepast moeten worden. Er worden in de wet dan immers geen handhavingpunten of een 'totaal volume geluid' meer voorgeschreven, en er moet een basis gecreëerd worden om, naast normen voor milieu en veiligheid, een maximum aantal vliegtuigbewegingen vast te leggen. De concrete grenswaarden (de nieuwe aantalsnormen voor het maximum aantal woningen met hoge geluidbelasting en hoge externe veiligheidsrisico's, het aantal ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden) en de aantallen vliegtuigbewegingen, worden in het LVB opgenomen, tezamen met de regels voor het geluidpreferentieel vliegen. Het kabinet zal een uitgewerkt voorstel voor het wettelijk verankeren van dit volumeplafond voegen bij de conceptregeling Experiment nieuwe stelsel, die in het najaar van 2009 is voorzien.

In het overleg met de Tweede Kamer over het Aldersadvies is de vraag aan de orde geweest of het kabinet alvast in 2009, vooruitlopend op de andere onderdelen van het nieuwe stelsel, het maximaal aantal vliegtuigbewegingen wil vastleggen in wet- en regelgeving<sup>121</sup>. Het kabinet kiest hier niet voor, omdat er dan deels uitgangspunten van het nieuwe stelsel worden vastgelegd, terwijl het huidige stelsel nog in werking is. Het kabinet kiest ervoor het nieuwe stelsel in één keer in de wet- en regelgeving te implementeren. Daarbij komt dat er geen noodzaak is voor het eerder vastleggen van het maximum aantal vliegtuigbewegingen. De komende jaren zal het aantal van 510.000 vliegtuigbewegingen niet in zicht komen.

Uiteraard hebben de afspraken die over het aantal vliegtuigbewegingen zijn gemaakt aan de Alderstafel wel gewoon geldigheid en zullen ze door het kabinet, de Alderstafel en de Tweede Kamer gemonitord worden. Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant 'Hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn'.

### Rechtsbescherming

In het huidige stelsel zal, bij overschrijding van een grenswaarde, de IVW een maatregel nemen en bij overtreding van de regels inzake baan- en routegebruik kan IVW een bestuurlijke boete opleggen. Indien de IVW geen handhavingbesluit neemt, kan een burger een verzoek tot handhaving indienen. Indien de IVW dit verzoek afwijst, kan tegen deze afwijzing beroep bij de rechter worden ingesteld.

In het nieuwe stelsel neemt de IVW een maatregel bij afwijking van de aantalsnormen of de regels, bijvoorbeeld het afhandelen van meer vliegtuigen op een niet-preferente

<sup>121</sup> Aangehouden motie Tang, TK 29665, nr 133

baan. Indien de IVW hiervan afziet, kan een omwonende een verzoek tot handhaving indienen bij de IVW. Bij een afwijzing kan beroep worden ingesteld bij de rechter. De verwachting is dat het merendeel van de omwonenden in het nieuwe stelsel beter wordt beschermd tegen geluidsoverlast ten gevolge van het strikt preferentieel baangebruik en de aantalsnormen voor de totale milieueffecten en het feit dat men IVW op de handhaving ervan kan aanspreken, eventueel via de rechter. De rechtsbescherming en rechtszekerheid worden niet verminderd, maar op een andere wijze vormgegeven. De rechtsgang via handhavingpunten wordt vervangen door een rechtsgang via de aantalsnormen en de wettelijke regels voor strikt geluidpreferent baangebruik. Advies zal worden ingewonnen bij een onafhankelijke deskundige over de vraag of de rechtsbescherming in het beoogde nieuwe normen- en handhavingstelsel gelijkwaardig is aan de rechtsbescherming in het huidige normen- en handhavingstelsel.

### Hinderbeperkende maatregelen in het Luchthavenverkeerbesluit

Om sneller en effectiever succesvolle hinderbeperkende maatregelen definitief vast te leggen in het LVB zal de procedure worden vereenvoudigd. Voor hinderbeperkende maatregelen waarvoor een (formeel) experiment is uitgevoerd (conform artikel 8.23a Wet luchtvaart) en die positief uit de evaluatie komen, heeft het kabinet de intentie de plicht te laten vervallen om hiervoor een milieueffectrapportage (m.e.r.) uit te voeren. Deze plicht vervalt bij de eerstkomende modernisering van het Besluit m.e.r.. Voor deze maatregelen blijft wel een m.e.r.-beoordelingsplicht bestaan. Dit houdt in dat er van geval tot geval wordt beoordeeld in hoeverre een m.e.r. nog toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het onderzoek dat met de evaluatie van het experiment al voorhanden is. Het Rijk zal hierbij onder andere kijken naar de mate waarin de maatregel een verschuiving van hinder veroorzaakt. Ook zal het Rijk bij het besluit van vastleggen van succesvolle maatregelen peilen of er in de CROS behoefte bestaat aan een milieueffectrapport bovenop het reeds uitgevoerde evaluatieonderzoek van het betreffende experiment.

### Toezicht en handhaving

Met het wijzigen van het stelsel zal ook het toezicht en de handhaving aangepast worden. In lijn met het Aldersadvies streeft het kabinet naar meer transparantie en naar meer mogelijkheden om partijen directer te kunnen aanspreken. Ook wil het kabinet, meer dan in het huidige stelsel, 'lik-op-stuk-beleid' gaan voeren. Dit laatste geldt in het bijzonder voor grove, verwijtbare afwijkingen van de regels, waarvoor de IVW al tijdens het gebruiksjaar een maatregel kan opleggen. Bij de uitwerking van het stelsel zal het kabinet nagaan op welke wijze de genoemde ambities vorm kunnen krijgen.

### Paspoort

naam: Dani Meyer

leeftijd: 36

baan: senior manager interne communicatie Danone-divisie in Amsterdam  
woonplaats: Haarlem

### Kantoor in het hart van Schiphol

Zuivelgigant Danone, waarvoor wereldwijd 75.000 mensen werken op 180 locaties, heeft het hoofdkantoor voor baby- en medische voeding gevestigd in het World Trade Center op Schiphol. Dani Meyer zorgt ervoor dat de interne communicatie soepel verloopt.

"Hier op Schiphol werken 370 mensen die 35 verschillende talen spreken. Ik ben zelf de verpersoonlijking van de wereldburger", vindt Dani Meyer. "Ben Duits van geboorte, woon al vijf jaar in Nederland, maar eerder werkte ik in Zwitserland, Frankrijk, Spanje en de Verenigde Staten en reisde over heel de wereld. Daarom kan ik met enig gezag zeggen dat Schiphol van alle luchthavens die ik heb gezien verreweg de beste is: functioneel, comfortabel, doelmatig en schoon. Dat is niet alleen mijn mening, maar ook van collega's die veel reizen.

"Voor mij is tijd net als geld, want ik heb er onvoldoende van. Ons kantoor op Schiphol is qua efficiency onverslaanbaar, want alles is onder handbereik. Ik parkeer mijn auto onderin het WTC-gebouw. Als ik moet reizen laat ik dat regelen door Schiphol Travel, dat zit hier pal naast ons kantoor. En om te vliegen loop ik binnendoor naar de terminal." Regelmatig vliegt Meyer naar het hoofdkantoor van Danone in Parijs. "Toevallig reis ik daar morgen met de hogesnelheidstrein naartoe omdat we onderweg willen vergaderen. Heel comfortabel: het NS-station is hier beneden." Meyer bezoekt Danone-vestigingen, onlangs nog in Rusland en Polen, onder meer om de interne communicatie te stroomlijnen. Maar ook om te weten hoe de producten worden gemaakt. "Dat is belangrijk, want we maken voedsel voor de meest kwetsbare groepen in onze samenleving."



Dani Meyer bij de entree van Danone in het World Trade Centre op Schiphol.



## Andere luchthavens

Het nieuwe normen- en handhavingstelsel is alleen van toepassing op Schiphol en niet op de andere luchthavens in Nederland. De verdeling van het geluid wordt bij Schiphol vooral bepaald door het gebruik van de verschillende banen. Om te zorgen dat de meest geluidpreferente banen zoveel mogelijk worden ingezet, worden in het nieuwe stelsel speciaal hiervoor regels gesteld. Voor de overige luchthavens zijn dergelijke regels niet aan de orde omdat daar veelal sprake is van één start- en landingsbaan. Wel worden, net als voor Schiphol, regels en normen gesteld die de totale geluidbelasting normeren en het baangebruik (welke richting, openstellingstijden) regelen.

### 6.3.3 Ruimtelijke ordening

Het gebruik van Schiphol leidt tot zowel positieve als negatieve externe effecten op de ruimtelijke ordening. De overheid voert beleid gericht op ruimtelijke beperkingen rondom Schiphol. Dit beleid heeft als doel om een duurzame afstemming te bewerkstelligen tussen enerzijds de milieueffecten en de (externe)veiligheidseffecten van de luchthaven en anderzijds de (andere) ruimtevrugnende functies daaromheen. Er zijn gebieden waarbinnen geen nieuwe woningen gebouwd mogen worden of waar woningen aan de woonbestemming worden onttrokken. De gebieden met ruimtelijke beperkingen rondom Schiphol zijn vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit.

## Resultaten van het beleid

Het totale huidige gebied met ruimtelijke beperkingen is historisch opgebouwd.<sup>122</sup> Door de jaren heen is het hier en daar aangevuld met nieuwe gebieden. Omwille van robuustheid en planologische rust zijn van dit beperkingengebied tot nu toe slechts weinig gebieden weer vrijgegeven, misschien wel minder dan mogelijk is. Hierdoor is een relatief groot gebied ontstaan met ruimtelijke beperkingen, midden in een regio waar een dynamische en ruimtelijk-economische ontwikkeling plaatsvindt, namelijk de Randstad en de Metropoolregio Amsterdam.

Het Ruimtelijk Planbureau concludeerde in 2006<sup>123</sup> dat dit jarenlang consequent volgehouden ruimtelijke-ordeningsbeleid zijn vruchten had afgeworpen. Mede door dit beleid is het aantal omwonenden in de geluidscontour van 55 L<sub>den</sub> dB(A) rond Schiphol relatief laag vergeleken met andere grote luchthavens, zoals Londen Heathrow, Parijs en Frankfurt. Zeker gezien de hoge bevolkingsdichtheid in de Randstad is dit opmerkelijk. Geconstateerd kan daarom worden dat het gevoerde beleid succesvol is geweest. Het kabinet wil het beperkingenbeleid dan ook voortzetten.

In het Kabinetsstandpunt Schiphol uit 2006 is aanvullend

<sup>122</sup> Het beperkingengebied is in de basis afkomstig uit de PKB Schiphol en Omgeving uit 1995.

<sup>123</sup> Ruimtelijk Planbureau, Geluid rondom luchthavens, 2006

groepsrisicobeleid voorgesteld. Dit beleid is er onder meer op gericht om het gebied rond de luchthaven uit te breiden waar een verbod geldt op nieuwbouw van gebouwen waar veel mensen bijeenkomen. Daarnaast is in het standpunt afgesproken om het vrijwaringsbeleid uit de Nota Ruimte (de 20Ke) over te hevelen naar het beperkingenbeleid voor Schiphol.

## Actualisatie gebieden met ruimtelijke beperkingen

Met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel is er een goed moment aangebroken om niet alleen het milieustelsel te herzien, maar ook de gebieden met ruimtelijke beperkingen te actualiseren. Daarom zal het kabinet bij het proefdraaien met het toekomstige stelsel tegelijk onderzoeken of de bestaande beperkingengebieden nog goed aansluiten bij de huidige en toekomstige manier van vliegen. Daarbij zal het ook het vrijwaringsgebied (de 20 Ke) uit de Nota Ruimte betrokken worden. Voor dit specifieke vrijwaringsgebied zullen de mogelijkheden worden verkend om de regionale overheden meer zeggenschap te geven in het beleid.

De besluitvorming over het beperkingenbeleid en de gebieden waar deze beperkingen gelden is voorzien in 2012, in samenhang met het besluit over de definitieve invoering van het nieuwe normenstelsel.

## Uitgangspunt voor actualisatie

Bij de actualisatie van het beperkingengebied hanteert het kabinet het uitgangspunt om alleen daar waar dit beslist noodzakelijk is beperkingen te stellen en overige gebieden vrij te geven voor ruimtelijke ontwikkeling. Daarmee wil het kabinet voorkomen dat in de Randstad woningbouwprojecten worden tegengehouden, zonder dat dit omwille van hinder (beperking) echt nodig is. Dit past bij de aanbevelingen van de Commissie ROL. De actualisatie draagt “vanaf de grond” bij aan het doel om met betrokkenen te komen tot een meer duurzame balans tussen het ruimtebeslag van de luchthaven en de ontwikkelingswensen, die de regio heeft voor de mainport Schiphol.

### 6.3.4 Natuur

De Nederlandse natuurwetgeving is hoofdzakelijk vastgelegd in twee wetten: de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet. De eerste wet richt zich op gebiedsbescherming en de tweede op de bescherming van soorten. Het meest ambitieuze initiatief voor gebiedsbescherming op dit moment is het Natura 2000-netwerk. Dit is een samenhangend Europees netwerk van natuurgebieden met een hoge juridische beschermingsstatus. Dergelijke gebieden komen ook in de buurt van luchthavens voor. Zo liggen de Oostvaardersplassen en de Lepelaarplassen bijvoorbeeld in de nabijheid van Lelystad Airport.

Voor Natura 2000-gebieden wordt per gebied een instand-



houdingsdoelstelling vastgesteld voor een aantal specifieke habitattypen en soorten. Het algemene doel hiervan is de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 een halt toe te roepen. Op dit moment wordt er hard gewerkt aan de vaststelling van deze instandhoudingsdoelstellingen. Deze zijn mede bepalend voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen rond de Natura 2000-gebieden. Ook bij de ontwikkeling van luchthavens moeten beleidsmakers hier rekening mee houden en de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen.

Het kabinet acht deze doelstellingen van groot belang. Het ziet ze als een extra dimensie in de opgave om de luchtvaartactiviteiten en het ruimtelijk beleid zodanig op elkaar af te stemmen dat natuur en luchtvaart zich op een evenwichtige wijze kunnen ontwikkelen.

Naast de Natura 2000-gebieden zijn er in Nederland ook andere natuurgebieden die deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook voor deze gebieden geldt dat de luchtvaart en de EHS zich op een evenwichtige wijze moeten kunnen ontwikkelen. Bij de ontwikkeling van de luchtvaart moeten de effecten voor natuur en landschap in beschouwing worden genomen. In geval van uitbreiding van luchtvaartterreinen moet ruimtelijke kwaliteit worden nagestreefd.

## 6.4 Lokale effecten: luchtkwaliteit en grondgeluid

Het kabinet streeft naar verbetering van de lokale luchtkwaliteit. De grenswaarden uit de Wet milieubeheer (Wm) zijn daarvoor het uitgangspunt.

In het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit moet de luchtkwaliteit rondom Schiphol vanaf 2015 aan de normen voldoen.

Als het gaat om de lokale effecten van de luchtvaart, is het beleid voor de luchtkwaliteit het meest relevant. Dit geldt met name voor de meest directe omgeving van Schiphol (het luchthaventerrein en een klein gebied daarbuiten).

In de regio Schiphol vinden veel verplaatsingen plaats, die van invloed zijn op de luchtkwaliteit (wegverkeer en vliegverkeer). Dat leidt op sommige plaatsen, met name in de buurt van de autosnelwegen, tot overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Deze overschrijdingen worden de komende jaren aangepakt in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De afspraken binnen het NSL zijn erop gericht dat uiterlijk met ingang van 2015 de luchtkwaliteitseisen voor NO<sub>2</sub> in Nederland – en dus ook rond Schiphol en de overige

luchthavens – worden gehaald. Voor PM<sub>10</sub> geldt dat uiterlijk in 2011 aan de grenswaarden moet worden voldaan.

Op Schiphol wordt nu al gewerkt aan de implementatie van de maatregelen die zijn vastgelegd in het LVB 2008 (gebaseerd op maximaal 480.000 vliegtuigbewegingen).

### Andere luchthavens van nationale betekenis

De bijdrage van de luchtvaart aan de luchtverontreiniging op en rond de andere luchthavens van nationale betekenis is laag. Wel wordt bij de besluitvorming rond de aanwijzing van een luchthaven gekeken naar mogelijkheden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

### Internationaal beleid

Ook internationaal is er beleid voor de verbetering van de luchtkwaliteit in relatie tot de luchtvaart. Dit gebeurt met name in ICAO-verband. De inzet daarbij is gericht op de aanscherping van de internationale emissienormen.

Daarnaast zal de komende jaren, naast de reeds voorgenomen regelgeving voor de emissies van CO<sub>2</sub>, worden gekeken naar normering en reductie van NO<sub>x</sub>. Op dit moment voert de EC een onderzoek uit naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de reductie van de NO<sub>x</sub>-emissie door de luchtvaart. In 2009 komt de EC met een voorstel dat gebaseerd is op dit onderzoek.

### Grondgeluid

Een ander extern effect dat in de meest directe omgeving van Schiphol optreedt is het zogenoemde grondgeluid. Grondgeluid kenmerkt zich door veel laag frequent geluid (tussen 25 en 100hz). Door de gemeente Haarlemmermeer en Schiphol zijn afspraken gemaakt over geluidsreducerende maatregelen nabij de Polderbaan. De regelgeving in Nederland kent geen grenswaarden voor geluid die specifiek rekening houden met de gevoeligheid voor laag frequent geluid. In het Convenant hinderbeperkende maatregelen (onderdeel van het Aldersakkoord) is afgesproken dat de minister van VROM de mogelijkheden voor een landelijke normering voor laag frequent geluid, niet alleen gericht op de luchtvaart, onderzoekt en hierover eind 2009 een besluit neemt.

## 6.5 Borgen hoog niveau veiligheid

Het kabinet kiest in navolging van de ICAO-audit voor continuering van het huidige veiligheidsbeleid, dat op permanente verbetering is gericht.

Voor de meest risicovolle activiteiten formuleert het kabinet concrete en meetbare veiligheidsdoelstellingen (Target Level of Safety).

Bij verandering in luchtvaartsystemen (zoals inrichting van luftruim of lufthavens) gaat het Rijk samen met relevante actoren actief na wat de veiligheidsconsequenties (risico's) ervan zijn. De betreffende partijen betrekken deze consequenties bij de besluitvorming.

Het kabinet kiest voor een actieve inbreng in EU-gremia op veiligheidsgebied. In de periode tot 2015 zal de aandacht in het bijzonder uitgaan naar de uitbreiding van de bevoegdheden van EASA op het gebied van de veiligheid van luchtverkeersleiding en lufthavens.

Het kabinet streeft ernaar het risico voor omwonenden van lufthavens op een aanvaardbaar niveau te houden en om het groepsrisico te beperken. Dit veiligheidsdoel wordt ook in het nieuwe normen- en handhavingstelsel (zie paragraaf 6.3.2) en in het beleid ten aanzien van ruimtelijke beperkingen (zie paragraaf 6.3.3) voortgezet.

Doelstelling is het permanent verbeteren van de luchtvaartveiligheid, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer. De Nederlandse luchtvaartautoriteiten dragen zorg voor de basisveiligheid van de Nederlandse luchtvaart door de ontwikkeling van wet- en regelgeving en toezicht op de naleving. De daadwerkelijke veiligheid wordt 'gemaakt' door de bedrijven en de medewerkers in de luchtvaart bij de dagelijkse uitvoering van de luchtvaartoperatie.

### Huidige situatie

De actuele veiligheidsprestaties in de hele luchtvaartketen liggen op een hoog niveau: veiligheidsmanagement speelt een cruciale rol bij het beheersen van de veiligheidsrisico's en het verbeteren van de veiligheidsprestaties. Het Rijk ziet hierop toe en stimuleert de uitbouw van dit veiligheidsmanagement in de totale luchtvaartketen. Via doelgroepgericht maatwerk en de formulering van meetbare veiligheidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren worden de veiligheidsprestaties waar nodig verbeterd (bijvoorbeeld voor sport- en recreativluchten en in het vrachtvervoer).

### Toekomstige ontwikkelingen

Uit de audit, die de ICAO in 2008 uitvoerde op het Nederlandse luchtvaartveiligheidssysteem, bleek dat de NL-civil aviation authority 'haar huis' uitstekend op orde heeft. Het hoge audit-rapportcijfer dat de ICAO toekeende betekent dat Nederland tot de top van Europa en de wereld behoort. De uitdaging is om dit hoge niveau van veiligheidsnormering vast te houden en verder te verankeren.

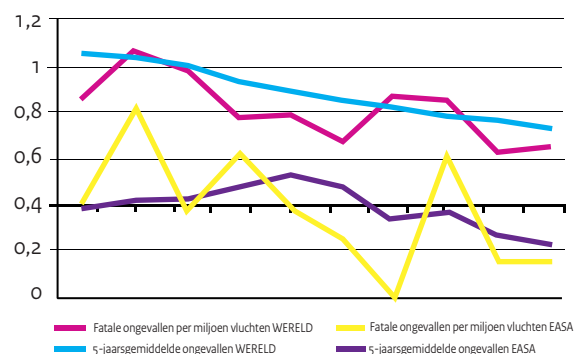
Uit figuur 19 valt op te maken dat de vliegveiligheid in de EASA landen (en wereldwijd) op een hoog niveau staat en de kans op vliegongevallen nog steeds afneemt.

Overzicht rangnummering.

Rangnummer	Europa		Wereldwijd	
		Score		Score
1	Nederland	8,9	Korea	9,9
2	Bulgarije	8,4	Armenië	9,6
3	Duitsland	8,4	Canada	9,5
4	Tsjechië	8,4	Egypte	9,1
5	Noorwegen	8,2	VS	9,1
6	Turkije	7,8	Nederland	8,9
7	Italië	7,0	Cuba	8,7
8	Griekenland	6,8	China	8,7
9	Cyprus	6,7	Panama	8,5
10	België	6,7	Bulgarije	8,4

Wereldwijd zijn tot op heden de rapporten beschikbaar van 82 landen.

Figuur 19: Aantal fatale ongevallen per miljoen vluchten tussen 1998 en 2007 (bron: Veiligheidsstatistieken burgerluchtvaart, 2008).



Toelichting: Voor het berekenen van de ongevalsratio wordt uitgegaan van de lijst van 32 landen die in 2007 lid zijn van de EASA. Deze lijst bevat nu ook veel meer Oost-Europese landen met een historisch lager veiligheidsniveau.

Het vasthouden aan en waar nodig verbeteren van het huidige niveau van veiligheid en betrouwbaarheid bij groei van de luchtvaart, toenemende complexiteit van processen en technologische ontwikkelingen, vergt echter voortdurende bijstelling en investering in de veiligheidssystemen. Het vliegongeval eind februari 2009 bij de Polderbaan van Schiphol bevestigt dat de veiligheid een voortdurende alertheid en aandacht voor verbetering behoeft in elk onderdeel van het luchtvaartproces van alle betrokkenen. Dit is dan ook het uitgangspunt van het veiligheidsmanagement zoals dit wereldwijd in de luchtvaart wordt ingevoerd volgens de richtlijnen van de ICAO.

Momenteel vindt een omslag plaats in de benadering van de luchtvaartveiligheid. Bij ongevalanalyse wordt meer en meer naar achterliggende oorzaken gekeken: hoe kon het

systeem falen en wat ging er mis bij de betrokken organisaties? Daarnaast verschuift de aandacht van reactief onderzoek (gericht op het voorkomen van een herhaling van een ongeval) naar proactief onderzoek om potentiële toekomstige ongevallen te voorkomen. Deze omslag is nodig om het hoge veiligheidsniveau te kunnen blijven verbeteren.

### **Veiligheidsmanagement op nationaal niveau (in Nederland) is gebaseerd op:**

- het benaderen van de luchtvaart als gesloten en samenwerkend systeem (overheid en sector);
- het systematisch en continu doorlopen van een aantal processtappen binnen en tussen de organisaties die werkzaam zijn in het luchtvaartstelsel (overheid en sector) en;
- het nemen van (beleids)beslissingen op basis van een goede risico-inventarisatie en risicobeoordeling.

Veranderingen brengen risico's met zich mee. Voortdurend moet een nieuwe balans en een herijking gevonden worden van de aan de luchtvaart verbonden publieke belangen: veiligheid van luchtreizigers en inwoners in relatie tot de openbaarheid en vrije toegankelijkheid van het luchtruim en van de luchtvaart (zoals vastgelegd in de Conventie van Chicago). De laatste ontwikkelingen op dit gebied en de specifieke speerpunten voor komende jaren zullen in 2009 worden vastgelegd in de nieuwe Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid.

Het luchtvaartveiligheidsbeleid wordt steeds meer internationaal bepaald. Enerzijds wereldwijd door ICAO, waar de basisnormen worden vastgelegd en anderzijds binnen Europa, waar door de EC en EASA de specifiek Europese veiligheidsnormen gemaakt worden. Nederland moet zich richten op mogelijkheden om deze internationale regelgeving zodanig te beïnvloeden dat deze zoveel mogelijk in lijn zijn met het Nederlandse beleid.

De benadering van de luchtvaart als één (luchtvaart)stelsel is een ontwikkeling die door ICAO is ingezet en door EASA is omarmd. Dit betekent voor bedrijven die voor verschillende luchtvaartactiviteiten (zoals operatie en onderhoud) verschillende vergunningen hebben, dat deze vergunningen op termijn samengebracht kunnen worden in één certificaat. Het (systeem)toezicht dat door de IVW op een op die wijze gecertificeerd bedrijf wordt uitgevoerd, wordt gebaseerd op het risicoprofiel dat voor dat bedrijf wordt opgesteld.

### **Beleid voor externe veiligheid**

Hoewel de luchtvaartveiligheid in Nederland op een hoog niveau staat blijft sprake van restrisico's, hoe gering ook. Het genoemde vliegongeval bij de Polderbaan is een voorbeeld van deze restrisico's voor bemanning, passagiers

en mensen op de grond. Het risico van dodelijke slachtoffers onder omwonenden van een luchthaven als gevolg van een vliegtuigongeval wordt aangeduid met de term externe veiligheidsrisico of 'third party risk'. In de directe omgeving van luchthavens is dit externe veiligheidsrisico het hoogst. Het beleid richt zich dan ook op beheersing en beperking van deze 'third party risks'.

Nederland is zowel Europees als wereldwijd gezien één van de weinige landen waar het externe veiligheidsbeleid via wettelijke veiligheidszones is vastgelegd. Andere landen houden wel rekening met externe veiligheidsrisico's, maar hanteren daarbij geen wettelijke veiligheidszones.

Het Nederlandse beleid voor externe veiligheid is in 1995 in gang gezet, toen de PKB Schiphol en omgeving in werking trad. In 2003 heeft dit een vervolg gekregen in de Schipholbesluiten van de Wet luchtvaart. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich door:

1. het stellen van zones met een verhoogd (plaatsgebonden) risico. Gebieden waar beperkingen gelden zijn voor Schiphol vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol) en;
2. het begrenzen van het totale risico veroorzaakt door het luchtverkeer van de luchthaven. De norm voor het 'totaal risicogewicht' (TRG) voor Schiphol is vastgelegd in het LVB Schiphol.

Met de onder 1. genoemde zones rondom Schiphol wordt de inrichting van de omgeving gestuurd, door het stellen van beperkingen aan nieuwbouw van gebouwen. Door de ruimtelijke beperkingen wordt de individuele kans van omwonenden en de kans op een vliegongeval met (veel) slachtoffers op de grond, het groepsrisico, beperkt. In het gebied dat het dichtst bij de landingsbaan ligt, wordt het risico voor omwonenden te hoog geacht om daar permanent te verblijven. In deze zogenaamde sloopzones zijn in principe geen woningen en nieuwe bedrijfspanden toegestaan. Woningen worden door het bevoegde gezag opgekocht en gesloopt. Met de norm voor het onder 2. genoemde totaal risicogewicht (TRG) wordt het vliegverkeer gestuurd, door een grens te stellen aan de kans per jaar op een vliegongeval. Daardoor wordt bereikt dat het risico voor omwonenden en de eventuele toename van het groepsrisico beperkt blijft.

### **Toekomstige ontwikkelingen**

Het kabinet heeft in het Kabinetsstandpunt Schiphol (2006) aangekondigd te onderzoeken of er een betere, effectievere maat dan het totaal risico gewicht (TRG) te gebruiken is. Dit wordt meegenomen bij de uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel Schiphol dat ook zal gelden voor de externe veiligheid. Dit traject zal daarnaast input geven voor de actualisering van de beperkingengebieden en de uitwerking in de Schipholbesluiten van de actiepunten

uit het Kabinetsstandpunt Schiphol (2006) over aanvullend groepsrisicobeleid. Daarnaast zal het kabinet de externe veiligheid ook meenemen in de nadere uitwerking van het 50/50-beginsel voor geluid. Onderzocht zal worden hoe dit beginsel ook voor de externe veiligheid kan worden toegepast.

Met de inwerkingtreding van RBML en het bijbehorende Besluit Burgerluchthavens, wordt ook voor de andere burgerluchthavens in Nederland extern veiligheidsbeleid geïntroduceerd.

### Security

Luchtvaart moet daarnaast ook nog 'beveiligd' zijn (security). Het ministerie van Justitie is eerstverantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (met uitzondering van de inflight security) en is verantwoordelijk voor het daarvoor te voeren beleid. Vanwege de directe wisselwerking tussen de luchtvaartsecurity en –safety wordt door VenW nadrukkelijk afgestemd met het ministerie van Justitie.

### Kennis en innovatie

Om goede prestaties op veiligheidsgebied te kunnen blijven leveren zijn voortdurende kennisontwikkeling en vernieuwing van techniek en procedures voorwaarden. Daarbij valt te denken aan SESAR, onbemande vliegtuigen, de piloot als verkeersleider en de irisscan. De overheid juicht initiatieven op dit gebied toe en stimuleert deze ook. De aanwezigheid in Nederland van hoogwaardige (en binnen de EU toonaangevende) kennisinstellingen hoort hierbij.

## 6.6 Inzetten op kennis en innovatie

Het kabinet acht het van het grootste belang dat de kennisontwikkeling in de clusters vliegtuigbouw, luchtvaart, luchthavens en luchtverkeer goed op elkaar is afgestemd en dat deze kennis wordt ingezet voor het realiseren van de geformuleerde ambities voor de Nederlandse luchtvaart. Daarvoor stelt het kabinet de publiek-private Kennis- en Innovatie Agenda Luchtvaart op.

In oktober 2008 heeft het kabinet met de nota 'De Kenniseconomie in zicht' de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid op het gebied van kennis en innovatie aangegeven. In de nota geeft het kabinet aan dat zij een sterke kennisbasis en -benutting als een noodzakelijke voorwaarde ziet voor welvaartsgroei. Om dit invulling te geven heeft het kabinet de lange termijn strategie 'Nederland Ondernemend Innovatieland' opgesteld, waarbij het kabinet inzet op het verbinden van economische en maatschappelijke doelen. Duurzame productiviteitsgroei is de sleutel: de kunst is om meer te doen met minder, slimmer en schoner. Daarvoor zijn drie factoren cruciaal: talenten, publiek en privaat

onderzoek, en innovatief ondernemerschap.

Kennis en innovatie ziet het kabinet ook als een cruciale factor om de uitdagingen van de toekomst in de luchtvaart aan te gaan en om ruimte te creëren voor partijen om zich verder te ontwikkelen. Kennis en innovatie zijn van toepassing op vele onderwerpen die in deze nota genoemd zijn en vormen feitelijk een rode draad in de toekomstige ontwikkelingen en besluiten. Inmiddels zijn al veel nationale en internationale initiatieven gestart, zoals Clean Sky, waaraan ook de Nederlandse overheid direct of indirect een bijdrage levert.

Om als Nederland onderscheidend te zijn in competitie maar ook binnen allianties is de geleverde kwaliteit en het spectrum van producten van cruciaal belang, evenals innovatie van de producten en de dienstverlening. De Nederlandse luchtvaart heeft in het verleden herhaaldelijk bewezen deze kracht te bezitten.

Zo kunnen bedreigingen ook kansen zijn en beveiliging is daarvan een goed voorbeeld. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en luchthavens hebben zich een concurrentievoordeel verschaft door vroegtijdig en innovatief om te gaan met de hoge eisen van de Verenigde Staten op beveiligingsgebied. Uiteraard horen daar ook de nodige investeringen bij. Door hoge kwaliteit te leveren met gebruikmaking van moderne informatietechnieken kan Nederland een nadeel in een voordeel omzetten. De overheid werkt hieraan mee en blijft dit ook in de toekomst doen, zowel op beveiligingsgebied zelf als bij de afstemming van de diverse inspectietaken.

### Projecten

Een specifiek innovatief project waar de Nederlandse overheid aan meewerkt is het Redesign Cargo Project, dat ook in hoofdstuk 4 genoemd is. Samen met het NCTB en het bedrijfsleven levert het Rijk hier een substantiële bijdrage aan. Het kabinet zal ook in de toekomst krachtig blijven deelnemen aan dit type innovatieve en integrale projecten gebaseerd op Public Private Partnership. Dergelijke projecten vallen binnen de doelstelling van dit kabinet om onnodige lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen.

Ook op het gebied van logistiek en 'supply chains' is een initiatief gestart. In een land dat zijn kernactiviteiten organiseert rondom logistiek en kennisintensieve industrie is het van groot belang om de bereikbaarheid in stand te houden door middel van een netwerk van internationale verbindingen. Daarom zijn ontwikkelingen op het gebied van logistiek en 'supply chain management' belangrijk voor de luchtvaart en de luchthavens. Zo wordt bijvoorbeeld de vraag naar luchtvracht bepaald door logistieke eisen en afwegingen. Het innovatieprogramma 'Logistiek en Supply Chains' speelt hierop in. Dit programma is opgesteld door

de Commissie Van Laarhoven en wordt (financieel) gesteund door het Rijk. Met het programma stelt de sector zich ten doel dat Nederland in 2020 marktleider is in de aansturing van goederenstromen die één of meer Europese landen aandoen en die worden geregisseerd vanuit gecentraliseerde regiefuncties van marktpartijen.

Het innovatieprogramma heeft verschillende thema's. Een van die thema's is Service Logistiek, een sector die bij uitstek veel gebruik maakt van luchtvervoer. Een ander thema is de Regierol van Knooppunten. Hieraan is de ambitie gekoppeld om de sterke positie van de Nederlandse mainports te behouden en te versterken door innovatie op het gebied van ketenregie en –configuratie. De mainport Schiphol kan een centrale rol spelen in de beoogde regie over informatie-stromen, infrastructuur en netwerken.

### Kennisinfrastructuur

Op het gebied van luchtvaart en vliegtuigbouw beschikt Nederland over een uitstekende kennisinfrastructuur. Weliswaar zijn het verschillende takken van sport, maar ze liggen duidelijk in elkaars verlengde. Zo dragen Nederlandse bedrijven in het cluster vliegtuigbouw – voortbouwend op de vooraanstaande positie die Fokker ooit had – ook tegenwoordig nog bij aan de bouw van vliegtuigen, met name bij Airbus. Zij richten zich hierbij zowel op de toepassing van nieuwe technieken als op het gebruik van nieuwe materialen (kunststoffen). Met deze innovaties behoudt het cluster vliegtuigbouw ook in de toekomst zijn toegevoegde waarde en waarborgt het de werkgelegenheid in dit cluster voor de langere termijn.

Deze ontwikkelingen dragen bij aan de innovatie van de gehele sector, inclusief de gebruikerskant en de operaties in het luchtruim. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen schaffen vliegtuigen aan met de nieuwste technologie, waaronder de technologie die in Nederland is ontwikkeld. In een vroeg stadium al strategische kennis hebben van deze technologische ontwikkelingen, is een voordeel. Dit bevordert niet alleen de veiligheid en het beter omgaan met het milieu, maar verhoogt ook de concurrentiekracht van de luchtvaartsector van Nederland. Hiervoor beschikt Nederland over goede kennis en expertise. De luchtvaartexpertise van het NLR en de TU Delft zijn hier een goed voorbeeld van.

### Kennis- en Innovatie Agenda Luchtvaart

Als het gaat om kennis en innovatie moeten de marktpartijen en kennisinstellingen samen met het kabinet de richting bepalen die nodig is om de hoge ambities voor de luchtvaart te realiseren. Het kabinet faciliteert dit proces en heeft het initiatief genomen voor de Kennis- en Innovatie Agenda Luchtvaart. Dit is een samenwerkingsverband van publieke en private partijen onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Onderwerpen die worden geagendeerd

vallen voornamelijk binnen twee hoofdthema's:

- het verbeteren/optimaliseren van verschillende processen in de gehele luchtvaartketen (van in-checkprocedures tot luchtverkeersleidingstechnieken);
- duurzaamheid (geluid, CO<sub>2</sub>, luchtkwaliteit, veiligheid, etc.).

Naar verwachting is deze Kennis- en Innovatie Agenda voor de zomer van 2009 klaar. Voor de korte termijn zal de uitvoering opgepakt worden door bestaande budgetten beter te richten en effectiever in te zetten. Daarnaast onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om extra middelen vrij te maken om daarmee de uitvoering van de Kennis- en Innovatie Agenda een extra impuls te geven. Natuurlijk zal van de betrokken bedrijven en kennisorganisaties ook een eigen financiële bijdrage verwacht worden. Ook verwacht het kabinet van de kennisorganisaties, dat ze meer intensief met elkaar gaan samenwerken, zodat gekomen kan worden tot een efficiënte inzet van deze organisaties als geheel.

Met de Kennis- en Innovatie Agenda kan het kabinet bijdragen aan het verstevigen van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, de Nederlandse vliegtuigbouw en de toeleveranciers daarvan. Bovendien kan het kabinet met nieuwe innovaties beleidsdoeleinden bereiken op het gebied van milieu (geluid, emissies) en veiligheid.



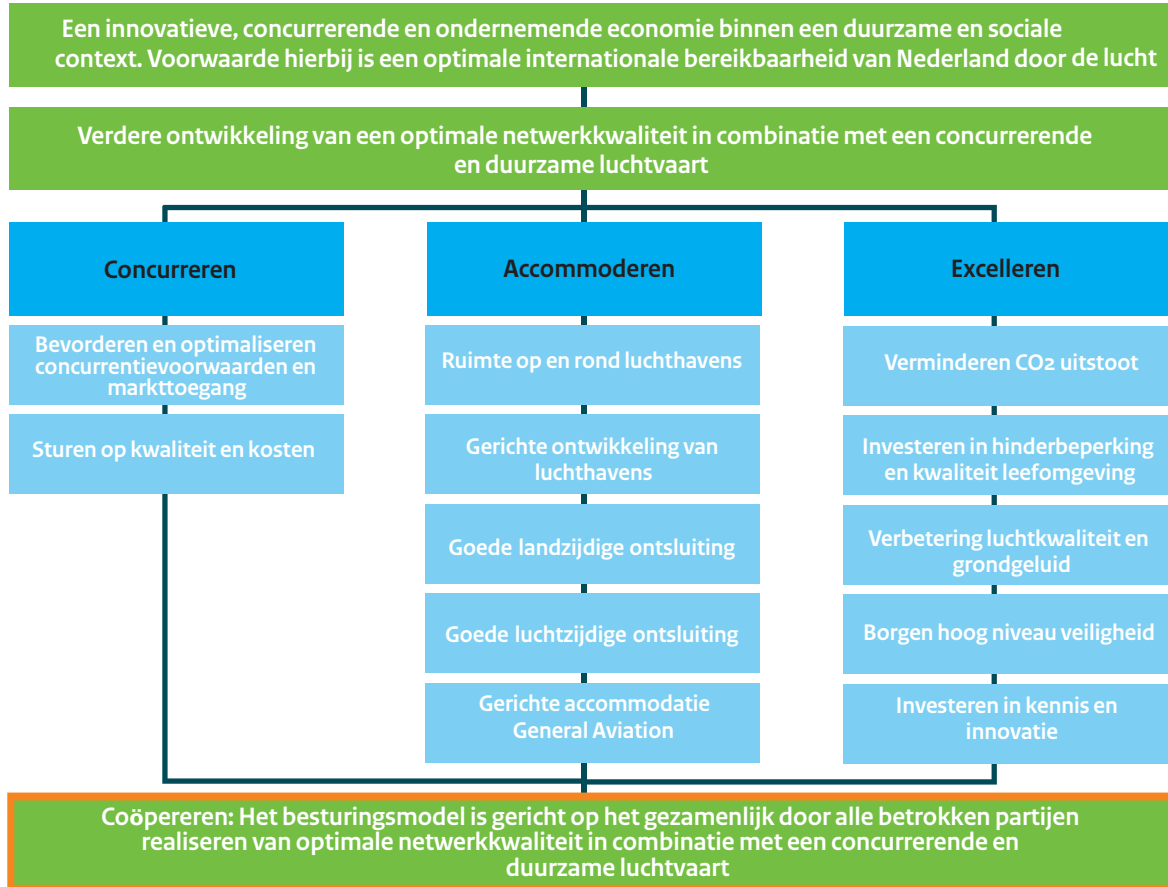
# 7 Coöpereren

## Optimaal besturingsmodel

Het kabinet heeft ambities en doelstellingen voor het luchtvaartbeleid geformuleerd (zie hoofdstuk 3) en wil zorgen dat deze in gezamenlijkheid worden gerealiseerd, primair gericht op het versterken van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. De wijze waarop dit gebeurt (besturingsmodel), wordt in dit hoofdstuk beschreven.



## 7.1 Inleiding



In de voorgaande hoofdstukken is beschreven waarop het kabinet inhoudelijk ten aanzien van de luchtvaart wil inzetten. Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie binnen een duurzame en sociale context, waarbij optimale internationale bereikbaarheid door de lucht een voorwaarde is. Het kabinet heeft ambities en doelstellingen voor het luchtvaartbeleid geformuleerd (zie hoofdstuk 3) en wil zorgen dat deze in gezamenlijkheid worden gerealiseerd, primair gericht op het versterken van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart.

De wijze waarop dit gebeurt (*besturingsmodel*), wordt in dit hoofdstuk beschreven. In de invulling van het besturingsmodel is beschreven hoe het kabinet aankijkt tegen de wijze waarop luchtvaartpartijen met de relevante stakeholders via verschillende instrumenten (zowel publiekrechtelijk als niet publiekrechtelijk) gezamenlijk tot gewenste prestaties komen.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de internationale context en de inzet die Nederland op dit niveau pleegt. Die internationale context bepaalt immers voor een deel de inhoudelijke basisvereisten, waar de Nederlandse luchtvaartpartijen en het Rijk aan moeten voldoen. Ook geldt dat door internationale ontwikkelingen de toekomstige positionering van de

luchtvaart wordt bepaald, waarbij internationale samenwerking tussen partijen van het grootste belang is. Vervolgens wordt ingegaan op de besturing in Nederland op het nationale en regionale niveau. Tot slot wordt aangegeven hoe het Rijk zijn besturing van de belangrijkste luchtvaartpartijen in Nederland vormgeeft.

## 7.2 Uitgangspunten besturingsmodel

Het besturingsmodel is gericht op het gezamenlijk realiseren van optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart: coöpereren.

Randvoorwaarden en uitgangspunten voor besturingsmodel:

- Uitgangspunt is het samenspel van partijen binnen de totale luchtvaartketen (inclusief de overheid) op basis van een heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. De partijen zijn adequaat toegerust om de toegedeelde rollen en verantwoordelijkheden waar te maken.
- Het arrangement (geheel aan instrumenten in het besturingsmodel) is gericht op het optimaliseren van de prestaties van de luchtvaartketen als geheel en bevat daartoe prikkels voor het optimaliseren van de prestaties

van individuele partijen.

- Het arrangement bevat waarborgen, zodat aanbieders en gebruikers van dienstverlening en derde belanghebbenden tegen de achtergrond van hun rollen en verantwoordelijkheden hun belangen effectief kunnen doen gelden.
- Geen van de partijen in de luchtvaartketen kan misbruik maken van een monopoliepositie.
- De taken op het gebied van beleid, uitvoering en toezicht (inspectie) zijn helder en transparant belegd.
- Het beoogde bestuurlijk arrangement houdt in voldoende mate rekening met nationale en internationale ontwikkelingen en is flexibel en adaptief.
- De in het geding zijnde publieke belangen zijn te allen tijde geborgd.

In de besturing van de luchtvaartpartijen is in het verleden door het Rijk gekozen voor een benadering op afstand: het Rijk stelde de randvoorwaarden, waarbinnen de markt opereerde en waarbinnen de luchtvaartpartijen er met elkaar uit moesten zien te komen. De NV Luchthaven Schiphol moest zich als bedrijf ontwikkelen zodat het geprivatiseerd kon worden, de LVNL werd op afstand gezet als zelfstandig bestuursorgaan zonder duidelijke overheidssturing en voor alle regionale luchthavens werd een decentralisatietraject ingezet.

Door dit kabinet wordt een meer gerichte en actieve rol van het Rijk wenselijk en nodig geacht, onder andere richting de staatsdeelnemingen. In het Coalitieakkoord is al aangegeven dat Schiphol niet wordt geprivatiseerd, waarbij overigens nog steeds geldt dat de luchthaven zich als onderneming moet kunnen ontwikkelen en het aandeelhouderschap is gericht op de continuïteit van de luchthaven op lange termijn. Voor de LVNL heeft het Rijk een strategische studie gedaan waaruit de noodzaak van prestatie-sturing naar voren is gekomen. Ook worden niet alle regionale luchthavens gedecentraliseerd (alleen die van regionale betekenis; zie eerder in hoofdstuk 5).

In de Luchtvaartnota heeft het kabinet doelstellingen geformuleerd, die alleen samen met de luchtvaartpartijen kunnen worden bereikt. Het kabinet ziet het als zijn ongewijzigde verantwoordelijkheid om de juiste randvoorwaarden te scheppen en – waar nodig – ook grenzen te stellen om deze doelstellingen te realiseren. Hiermee borgt het kabinet de publieke belangen, die in het geding zouden kunnen komen (zie hoofdstuk 3 voor uitleg maatschappelijke en publieke belangen).

De nadruk in het besturingsmodel ligt op een effectieve samenwerking tussen betrokken partijen. Deze samenwerking is echter niet vrijblijvend. Het kabinet is voorstander van doelgerichte samenwerkingsstructuren, waarbinnen resultaatgericht wordt gewerkt door de partijen. Op vele beleidsterreinen geldt dat het Rijk weliswaar de eindverant-

woordelijkheid heeft, maar de directe (uitvoerings) verantwoordelijkheid (wettelijk) heeft overgedragen aan verschillende partijen. Daarnaast speelt dat in toenemende mate sprake is van Europese en internationale regelgeving. De sturing van het Rijk op dat vlak betreft dus vooral indirecte sturing, namelijk via de bijdrage van Nederland in onderhandelingsprocessen in en met de EU en andere internationale partners. Wil het Rijk tot de gestelde ambities en doelstellingen komen, dan is het grotendeels afhankelijk van de (gezamenlijke) prestaties van de luchtvaartpartijen. Om deze afhankelijkheid zo effectief mogelijk om te zetten in resultaten, zet het kabinet in op de doelgerichte samenwerkingsstructuren.

Omdat de doelen en benodigde resultaten onderhevig zijn aan de dynamiek in de economie en de luchtvaart en de toekomst tot en met 2040 onvoorspelbaar is, moeten de structuren voldoende flexibel en adaptief zijn: als daar aanleiding toe is, moeten ze direct aangepast kunnen worden op de dan gevraagde situatie.

Ook moet er voldoende ruimte zijn voor de luchtvaartpartijen om tot de gewenste resultaten te komen, samen met de belangrijkste stakeholders. Het kabinet steunt dan ook de door Schiphol en KLM ingezette trajecten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

### Krachtenveld rond Schiphol

Het krachtenveld rond Schiphol wordt al jaren gekenmerkt door een veelheid van betrokken partijen, overlegvormen, formele procedures, studies, adviezen en beslissingen. Niet alle partijen denken hetzelfde over de uitkomsten van de afwegingen tussen de drie duurzaamheidsaspecten: people, planet en profit. Daarbij komt dat bij een deel van de betrokkenen gevoelens van frustratie, wantrouwen en teleurstelling bestaan over de interactiepatronen die zich in de loop van vele jaren hebben gevormd<sup>124</sup>.

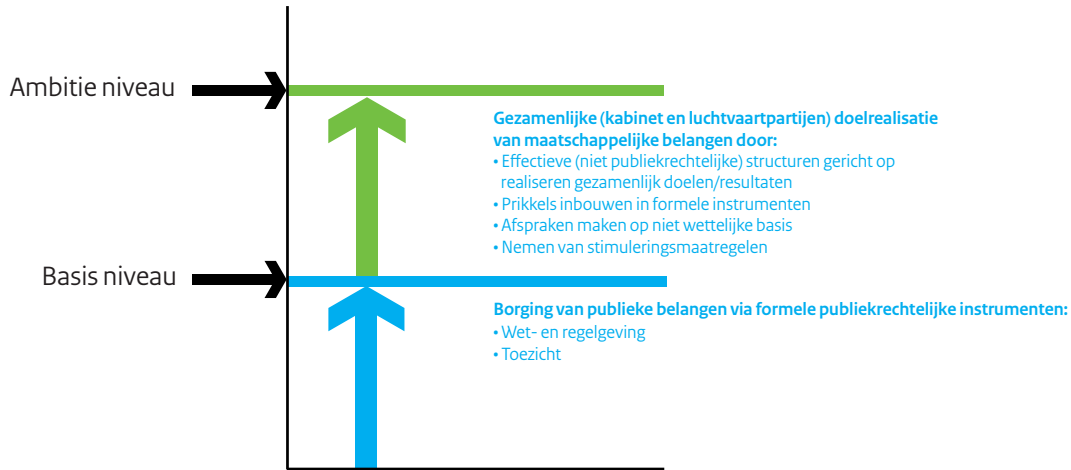
De samenwerking aan de Alderstafel doorbrak deze interactiepatronen en bracht een nieuw elan. Aan de Alderstafel is een breed gedragen advies geformuleerd. Het gezamenlijk exploreren van de diversiteit aan problemen en oplossingsrichtingen geeft ruimte en energie voor toekomstige activiteiten. Daarom wil het kabinet dergelijke samenwerkingsverbanden verder stimuleren en mogelijk maken. In navolging van deze nieuwe manier van werken (bouwend aan een fundament dat rust op zichtbaar vertrouwen), is ook ter formulering van de visie in de Luchtvaartnota een groot aantal betrokken partijen en onderzoekers<sup>125</sup> gevraagd om input te leveren<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> RMNO-serie Adviezen – Advies nr A.14 (2009), 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie'

<sup>125</sup> Zie voor een overzicht van het consultatieproces bijlage D

<sup>126</sup> RMNO-serie Adviezen – Advies nr A.14 (2009), 'Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie'

Figuur 20 Overzicht ambitieniveau en inzet van instrumenten



In het besturingsmodel wordt onderscheid gemaakt tussen het borgen van de basiseisen, die aan de luchtvaart worden gesteld en het werken aan de ambitieuze doelstellingen, zoals in de Luchtvaartnota geformuleerd. Daar waar het de publieke belangen betreft, bepaalt het Rijk wat er (minimaal) van partijen verwacht wordt of wat het maximum van externe effecten mag zijn: dit zijn de grenzen waarbinnen partijen moeten werken. Hiervoor heeft het Rijk publiekrechtelijke besturingsinstrumenten tot zijn beschikking.

De ambitie van het kabinet reikt echter verder. De doelstellingen in deze nota gaan verder dan wat het publiek belang vereist. Voor het bereiken van de ambitieuze doelstellingen wil het Rijk de samenwerking met de luchtvaartpartijen vorm geven en stimuleren (onder andere door de regie te nemen). Dit gebeurt ofwel door prikkels in te bouwen in de formele publiekrechtelijke besturingsinstrumenten ofwel door stimuleringsmaatregelen te nemen (in bijvoorbeeld bestuurlijke structuren).

### 7.3 Internationale samenwerking en regelgeving

De Nederlandse inzet in de besluitvorming op internationaal niveau is erop gericht dat de Nederlandse luchtvaartdoelstellingen zoveel mogelijk door deze internationale regelgeving worden ondersteund.

Het kabinet steunt lopende Europese ontwikkelingen. Het kabinet zet in op een krachtig, consistent Europees beleid, dat gericht is op een level playing field, waarin de Nederlands belangen goed worden gediend. Dat betekent beïnvloeding van besluitvorming over Europese regelgeving en effectief inzetten van de resterende nationale invloed. Omdat het in de verder mondialiserende luchtvaartsector

van groot belang is om in goede samenwerkingsverbanden of allianties te participeren, ondersteunt het Rijk bestaande en nieuwe internationale samenwerking door luchtvaartpartijen. Zo heeft het kabinet, in navolging van de fusie Air France/KLM, de bereikte vergaande samenwerking tussen Schiphol en Aéroports de Paris gesteund. Op die manier kunnen veel passagiers beter gefaciliteerd worden, doordat ondermeer een beter product kan worden geboden voor Air France/KLM, die het grootste deel van het verbindingennetwerk op Schiphol bepaalt. Ook kan Schiphol met deze samenwerking beter inspelen (ten opzichte van zijn concurrenten) op de opkomende markten in met name het Midden-Oosten en het Oosten.

Het kabinet is groot voorstander van realisatie van de SES. De samenwerking tussen de luchtverkeersleidingorganisaties in het FABEC moet leiden tot een stroomlijning van allerlei procedures, kortere routes, minder uitstoot van CO<sub>2</sub> en kostenefficiëntie. Om binnen de FABEC tot de meest effectieve samenwerkingsvorm tussen de luchtverkeersleidingorganisaties te komen, moeten de verantwoordelijke lidstaten gezamenlijk de juiste (organisatorische, juridische en inhoudelijke) voorwaarden stellen.

Internationaal is Nederland gebonden aan internationale verdragen (als lid van internationale organisaties) en internationale wet- en regelgeving. Steeds meer regelgeving wordt op internationaal niveau vastgesteld. Dit betekent dat Nederlandse belangen via internationale gremia tot hun recht moeten komen. Op internationaal niveau heeft het Rijk een rol als het gaat om (beïnvloeding van) besluitvorming over regelgeving en deelname aan internationale gremia en projecten. De Nederlandse inzet in de besluitvorming op internationaal niveau is erop gericht dat de Nederlandse luchtvaartdoelstellingen zoveel mogelijk door deze internationale regelgeving worden ondersteund.



## Mondiaal

Kern van de internationale regelgeving is de Conventie van Chicago (1944), grondslag van de wereldwijde harmonisatie van regelgeving op alle deelreinen en de basis van de ICAO, maar ook daarvan afgeleide verdragen op het gebied van handel, aansprakelijkheid en milieu. Verder gaat het om verdragen zoals de toepasselijke onderdelen van het WTO akkoord, bilaterale en multilaterale belastingverdragen. Non-discriminatie, het vermijden van onnodige belemmeringen en lasten, reciprociteit en de algemene goede diplomatieke beginselen tussen staten zijn hier dominant. Bij het niet nakomen van internationale regels dreigt of een bindende arbitrageregeling of het effectieve instrument van retaliatie.

ICAO is sinds haar oprichting, vanwege het grensoverschrijdend karakter van de luchtvaart, van belang geweest bij de harmonisering en standaardisatie van een veilig en efficiënt mondiaal luchtvaart systeem. Dit wordt nader gespecificeerd in de bijhorende Annexen en strategische Doelen voor ICAO 2005 – 2010. Naast blijvende aandacht voor de harmonisering van standaarden ligt de komende jaren de politieke aandacht in ICAO voornamelijk op implementatie en naleving van veiligheidsregelgeving en de milieuwetgeving. Nederland is vanaf het ontstaan van ICAO steeds een actief lid geweest, eerst als volwaardig Raadslid, echter sinds de jaren '80 via een samenwerkingsverband met België, Luxemburg, Oostenrijk, Zwitserland, Ierland en Portugal (ABIS).

Het beleidsuitgangspunt is dat Nederland in principe voorstander is van EU lidmaatschap van de Council van ICAO. Totdat dit gerealiseerd is pleit Nederland voor een verbeterde interne EU-coördinatie in ICAO-verband.

## Europese Unie

Het proces van Europese regulering schrijdt onverminderd voort. Non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit en respect voor de interne markt zijn leidende EU-principes. Het niet voldoen aan of het niet respecteren van de Europese regels is onderworpen aan stevige en effectieve sancties (infracties, Hofprocedures, dwangsom en boete). De EU heeft als doelstelling om een aantal beleidsterreinen ten aanzien van luchtvaart onder het “acquis communautaire”<sup>127</sup> te brengen. Het gaat om de volgende onderwerpen (de inhoudelijke lijnen op de onderwerpen zijn verder uitgewerkt in de hoofdstukken 4-6):

### 1. Interne markt

Het wegnemen van de belemmeringen voor de handel in goederen en diensten op het gebied van luchtvaart.

### 2. Externe markt

De externe markt is slechts deels onderworpen aan EU regels. Het Europese Hof heeft in 2001 bepaald dat lidstaten nog altijd vrij zijn om bilaterale markttoegangsakkoorden af te sluiten, mits deze het toepasselijke acquis respecteren. In een aantal gevallen heeft de EU ook het mandaat van lidstaten gekregen om met derde landen te onderhandelen (zoals EU-US open skies).

### 3. Harmonisatie regelgeving veiligheid

Dit onderwerp betreft, zoals al in hoofdstuk 6 is aangegeven, het verder verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart door harmonisatie en uniformering van de veiligheidsvoorschriften en standaarden in Europa (waaronder de uitbouw van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart).

### 4. Luchthaveninfrastructuur

Op het gebied van luchthavens zijn de eerste stappen op het gebied van communautaire expansie gezet, onder andere regels voor milieuzaken (standaardisatie en harmonisatie) en staatssteun. Inmiddels is dit aangevuld met beveiliging (security) en milieu (onder andere geluidsstandaardisatie van vliegtuigen).

### 5. Europese ontwikkelingen ten aanzien van het luchtruim

Op het terrein van luchtruim(gebruik) vindt, zoals in hoofdstuk 5 al aan de orde is gesteld, Europese internationale samenwerking plaats onder de paraplu van SES. Onderdeel van SESII is het versnellen van de oprichting van functionele luchtruimblokken (FAB), die uiterlijk in 2012 gereed dienen te zijn. Daarnaast beoogt SESII prestatiebesturing van de luchtverkeersleidingorganisaties vorm te geven. SESAR, tot slot, beoogt technologische harmonisatie en innovatie van de huidige luchtverkeersleidingsystemen in Europa te realiseren. De ontwikkeling van nieuwe motoren en vliegtuigen in het Europese programma Clean Sky draagt bij aan vermindering van emissies en aan de vermindering van de productie van geluid.

Concluderend kan gesteld worden dat de luchtvaart op een aantal onderwerpen (voor een groot deel) een competentie van de EU geworden is, waardoor minder nationale beleidsruimte ontstaat. Dit betekent dat de invloed van het Rijk op het beleid voor een belangrijk gedeelte gestalte dient te krijgen via de Europese Unie en in de context van Europese samenwerking. De opgave voor het kabinet om de doelstellingen van deze nota te verwezenlijken is tweeledig:

- Beïnvloeding van besluitvorming over Europese regelgeving;
- Effectief inzetten van de resterende nationale invloed.

Op andere onderwerpen is de nationale beleidsruimte wel groot, bijvoorbeeld bij de besluitvorming over (nationale)

<sup>127</sup> Dit is het geheel aan wet- en regelgeving binnen de EU (richtlijnen, verordeningen, verdragen, jurisprudentie).



luchthavencapaciteit of bij de afwegingen die worden gemaakt tussen ruimtelijke ordening/ontwikkeling, economie en milieu.

### Internationale samenwerking tussen luchtvaartpartijen

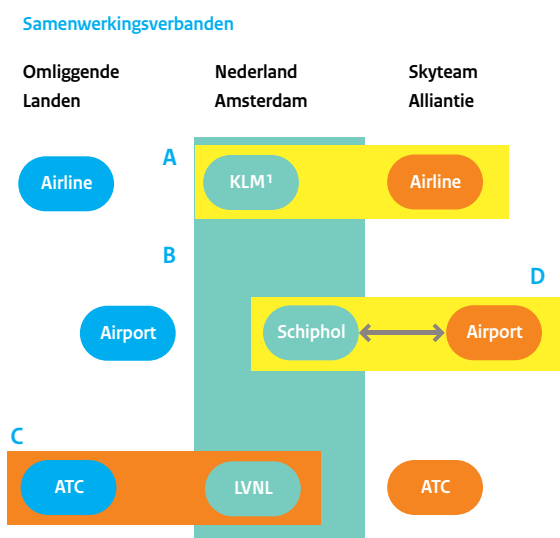
Het belang om een goede uitgangspositie te creëren in de steeds verdergaande internationalisering geldt voor zowel de Nederlandse luchtvaart als geheel, als voor de afzonderlijke luchtvaartpartijen. Het kabinet acht samenwerking, zowel op nationaal als op internationaal niveau, nodig voor het kunnen realiseren van de centrale doelen in deze nota: een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Onderstaande figuur illustreert de belangrijkste samenwerkingsverbanden, die nodig zijn.

Samenwerking tussen luchtvaartpartijen in Nederland ("verticale" samenwerking in figuur 21) gericht op de doelen uit deze nota is als eerste nodig. In paragraaf 7.4 wordt hier nader op ingegaan. De "horizontale" (internationale) samenwerkingsverbanden moeten de "verticale" samenwerking zoveel mogelijk ondersteunen bij het realiseren van de doelen uit deze nota. Met name de alliantie tussen Air France en KLM draagt direct bij, omdat Air France/KLM het grootste gedeelte van het verbindingennetwerk op Schiphol bepaalt. Samenwerkingsverbanden tussen luchtverkeersleidingorganisaties en tussen Aéroports de Paris en Schiphol moeten het maximaal mogelijk maken, dat de doelen kunnen worden bereikt.

In navolging van de fusie Air France/KLM heeft het kabinet dan ook de bereikte vergaande samenwerking tussen Schiphol en Aéroports de Paris ondersteund. Op die manier kunnen veel passagiers beter gefaciliteerd worden, doordat onder meer een beter product kan worden geboden voor Air France/KLM, die het grootste deel van het verbindingennetwerk op Schiphol bepaalt. Ook kan Schiphol met deze samenwerking beter inspelen (ten opzichte van zijn concurrenten) op de opkomende markten in met name het Midden-Oosten en het Oosten. Het kabinet steunt de internationale oriëntatie en strategie van Schiphol zolang deze in elk geval bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van luchtvaart.

Tussen de Europese luchtverkeersleidingorganisaties is verdere internationale samenwerking eveneens van het grootste belang. Het gaat dan om een economisch belang (minder brandstofverbruik en hogere capaciteit om te vliegen), een milieubelang (minder emissies, minder geluid door CDA's), een operationeel belang en een belang van kostenefficiëntie (besparing op personeel, centers en technische infrastructuur/systemen). Het beter en gezamenlijk organiseren van luchtverkeersleiding met Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Zwitserland biedt goede perspectieven voor een efficiënt en optimaal gebruik van het luchtruim. Internationale samenwerking tussen de luchtverkeersleidingorganisaties van deze landen wordt vormgegeven in het FABEC (zie hoofdstuk 5.4).

Figuur 2.1: Overzicht (inter)nationale samenwerkingsverbanden<sup>128</sup>



[1] KLM (onderdeel van Air France/KLM) is de home carrier op Schiphol

#### Toelichting

- Air France/KLM is onderdeel van **Skyteam** en probeert haar schaal te benutten en te vergroten.
- De concurrentiepositie van de **Mainport Schiphol** is gebaat bij goede samenwerking tussen de verschillende sectorpartijen. Dit houdt in dat:
  - Schiphol en de LVNL goede service leveren tegen concurrerende kosten.
  - LVNL zich maximaal inzet om de benodigde capaciteit van Schiphol te optimaliseren binnen de kaders van veiligheid en milieu.
- Door verdere **Europese samenwerking tussen ATC's** is de efficiëntie in de luchtvaart te vergroten:
  - Optimalisatie voor en-route verkeer in belangrijke mate Europees gedreven.
  - Optimalisatie van departure en approach sterk afhankelijk van eigen initiatief. Aangezien Nederland klein is, is het belang van samenwerking met omliggende landen relatief groot.
- Schiphol en Aéroports de Paris gaan verregaand samenwerken. Hierdoor kunnen veel passagiers beter gefaciliteerd worden en kan Schiphol beter inspelen op de concurrentie met de opkomende markten in het Oosten en Midden-Oosten.

<sup>128</sup> Roland Berger, Governance in de Nederlandse luchtvaart, 2009.

Een “Declaration of Intent” hierover is door de betrokken landen getekend. Met de Duitse luchtverkeersleidingorganisatie DFS heeft de LVNL al een samenwerkingsverband gericht op samenwerking op het gebied van technische infrastructuur, bedrijfsprocessen, luchtruimoptimalisatie en het opleiden van luchtverkeersleiders.

## 7.4 Nationale samenwerking en regelgeving

Het kabinet kiest voor een **andere invulling van het besturingsmodel**. Het kabinet wil vooral de gezamenlijke doelrealisatie door de luchtvaartpartijen (in samenspraak met de meest relevante stakeholders) stimuleren. Het besturingsmodel wordt zodanig ingericht dat de maatschappelijke doelstelling voor de luchtvaart door alle partijen gezamenlijk optimaal wordt ondersteund (in figuur 21 gaat het om de “verticale” samenwerking). Dit doet het kabinet in beginsel niet door zware ingrepen in organisatiestructuren of in wettelijke regimes. Het kabinet zet in op effectieve structuren (veelal netwerkkarrangementen zoals door RMNO aanbevolen<sup>129</sup>) die concreet en doelgericht moeten kunnen functioneren en waarbij alle partijen in de luchtvaartketen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelen. Per slot van rekening zijn het de luchtvaartpartijen (zie samenwerkingsverband B in de figuur in paragraaf 7.3) die uiteindelijk de netwerkkwaliteit in samenhang met een concurrerende en duurzame luchtvaart bepalen. In directe zin zijn het Air France/KLM en de andere luchtvaartmaatschappijen die in Nederland opereren, die de netwerkkwaliteit realiseren<sup>130</sup>. De luchthavens (waaronder Schiphol) en de LVNL dragen daaraan bij door het realiseren van producten, die gericht zijn op het effectief en efficiënt bedienen van Air France/KLM en de andere luchtvaartmaatschappijen. De bijdragen van de luchthavens en van LVNL moeten dus maximaal op elkaar aansluiten om de klanten zo goed mogelijk te bedienen.

De rol van het Rijk is van een andere orde. Het Rijk zal zich in het vernieuwde besturingsmodel meer dan voorheen opstellen als samenwerkingspartner. Enerzijds omdat – zoals gezegd – het Rijk zelf niet kan zorgen voor de benodigde resultaten, maar hooguit kan zorgen dat de luchtvaartpartijen (in gezamenlijkheid en met hun stakeholders) die resultaten nastreven. Anderzijds zijn de andere partijen afhankelijk van het Rijk, omdat die als enige in staat is om in bepaalde (veelal formele) aspecten zoals regelgeving te voorzien. Hier ligt een erkenning dat het Rijk

ook een partij is in de realisatie van de gestelde ambities.

De besturing bestaat uit een combinatie van instrumenten:

- effectieve doelgerichte structuren en instrumenten (zoals netwerkkarrangementen of niet-wettelijke instrumenten als overlegvormen en convenanten) gericht op het in samenwerking realiseren van doelen en resultaten;
- formele publiekrechtelijke instrumenten (wet- en regelgeving) van het Rijk om bepaalde publieke belangen (waar nodig) te borgen inclusief het toezicht hierop (onder andere door IVW).

In de eerste plaats wil het kabinet het (maatschappelijk verantwoord) ondernemen en zelforganiserend vermogen van de luchtvaartpartijen verder stimuleren. Effectieve structuren, die door het Rijk en/of de luchtvaartpartijen worden ingesteld, kunnen dit streven faciliteren. Als het niet nodig is een beroep te doen op formele wet- en regelgeving, dan heeft dat de voorkeur van het kabinet. Wel wil het kabinet in lijn met het advies van Roland Berger en anticiperend op Europese regelgeving onderzoeken op welke manier een systeem van prestatiebesturing op zowel het niveau van de gehele luchtvaartketen als op het niveau van de individuele luchtvaartpartijen het beste zijn beslag kan krijgen. Daarbij geldt voor de wettelijk vastgestelde instrumenten dat toezicht op de werking van die instrumenten wordt uitgeoefend. Onderwerpen van toezicht kunnen zijn: toelating tot de markt, compliance assistance<sup>131</sup>, signalen over de naleving en effectief interveniëren.

In de tweede plaats is het de uitdaging om de formele sturingsinstrumenten en de niet-wettelijke instrumenten zodanig in te zetten dat de deelresultaten elkaar niet in de weg zitten en dat het eindresultaat meer is dan de som der delen.

Om de gezamenlijke doelrealisatie te stimuleren worden de volgende acties in gang gezet:

- Het Rijk gaat door met het meer gebruik maken van de zogenaamde doelgerichte structuren, zoals de Alderstafels (voor Schiphol, Lelystad en Eindhoven), de Commissie Van Heijningen (Rotterdam Airport), de Vliegwielmanmaatschappij Twente (voor de toekomst van Airport Twente), de kennis- en innovatieagenda en het overleg Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). Deze reeds ingezette (overleg)structuren blijken succesvol in het behalen van de gestelde doelen en resultaten. Voor verschillende (toekomstige) projecten zullen dergelijke structuren worden ingezet, zoals voor de meer op gebiedsontwikkeling gerichte Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio en voor de Taskforce routestructuur;

<sup>129</sup> RMNO-serie Adviezen - Advies nr A.14 (2009) ‘Duurzame ontwikkeling en Schiphol: naar een creatieve confrontatie’

<sup>130</sup> Air France/KLM realiseert met de andere partners binnen SkyTeam circa 58% van het verbindingennetwerk, zie ook hoofdstuk 5.

<sup>131</sup> Het geven van ondersteuning aan de geregeerde gemeenschap om deze te helpen met het begrijpen en naleven van de regels: nalevinghulp.

- Het Rijk start een brede beleidsanalyse om te bezien of en hoe prestatiebesturing kan worden geïntroduceerd voor luchtvaartpartijen. Hierbij wordt zowel gekeken naar de mogelijkheden van prestatiebesturing voor de luchtvaartketen als geheel (gezamenlijke gerichtheid op netwerk-kwaliteit en concurrerende en duurzame luchtvaart) als voor de individuele luchtvaartpartijen (met name de NV Luchthaven Schiphol en de LVNL). Hierbij spelen nog vragen zoals welke prestatie-indicatoren op welk niveau zouden kunnen werken. Het Rijk ontwikkelt in nauw overleg met de relevante luchtvaartpartijen geschikte prestatie-indicatoren (key performance indicators (kpi's)). Door samenwerking met en faciliteren van de luchtvaartpartijen (in een goede afstemming met hun stakeholders) moet de inzet van alle partijen gezamenlijk bijdragen aan de beoogde netwerk-kwaliteit in combinatie met concurrerende en duurzame luchtvaart. Het inrichten van de prestatiebesturing wordt in samenhang bekeken met het ontwerp van het nieuwe normen- en handhavingstelsel en de evaluatie van de exploitatiewet.
- Het Rijk bouwt effectieve(re) prikkels in de bestaande regelgeving in. Deze prikkels moeten in de eerste plaats gericht zijn op het realiseren van de maatschappelijke doelstelling en in de tweede plaats op het stimuleren van publieke belangen. Een voorbeeld van een effectieve prikkel is het introduceren van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol, dat geënt is op het zogenaamde 50/50-beginsel (zie hoofdstuk 5 en met name 6). De prikkel stimuleert de hinderbeperking door deze te belonen met een mogelijke (duurzame) groei van het luchtverkeer. Om deze prikkels op effectieve manier in te zetten worden de uitkomsten uit de brede beleidsanalyse als input gebruikt. Ook wordt er gebruik gemaakt van de resultaten uit de doelgerichte informele structuren.

Mocht het besturingsmodel niet tot de gewenste resultaten leiden (zowel op het niveau van de gehele luchtvaartketen als de afzonderlijke partijen daarin), dan zal het Rijk in eerste instantie bezien of de formele instrumenten zodanig ingezet kunnen worden dat alsnog de gewenste resultaten worden behaald. Een laatste mogelijkheid is het alsnog inzetten op wijziging van organisatiestructuren (binnen de luchtvaartketen) om de resultaten te behalen.

### Uitwerking doelgerichte structuren

Een optimale netwerk-kwaliteit en een concurrerende en duurzame luchtvaart zijn maatschappelijk van belang. Om die doelen te realiseren is een **gezamenlijke inzet** nodig van alle partijen in de luchtvaartketen. Ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, maar ook vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid.

Naast de inzet van publiekrechtelijke instrumenten, zet het kabinet ook in op vormen van besturing, die niet wettelijk

zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn stimuleringsmaatregelen (zoals subsidies en de kennis- en innovatieagenda), het maken van bindende afspraken (vrijwillig, maar niet vrijblijvend, zoals bijvoorbeeld in convenanten) en overlegstructuren met een duidelijk doel. Om de synergie tussen luchtvaartpartijen te versterken is het in ieder geval van belang met elkaar in gesprek te zijn om zo tot nieuwe initiatieven, ideeën, afspraken en gedeelde kennis en informatie te komen.

De op samenwerking gerichte vormen van besturing passen bij de rol van de luchtvaartpartijen, die zich steeds meer profileren als maatschappelijke entrepreneurs. Luchtvaartpartijen en overige stakeholders zijn bereid om met elkaar in gesprek te gaan en harde afspraken te maken over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de mainport. De Alderstafel voor Schiphol is hier een goed voorbeeld van. Een ander voorbeeld van deze werkwijze, waarbij het zelforganiserend vermogen van de luchtvaartpartijen wordt aangesproken, is het – met tien luchtvaartmaatschappijen, die in Nederland vliegen – afsluiten van een Protocol over preventie van het alcohol-, drugs- en medicijngebruik van vliegend personeel (in 2006). Initiatieven op het gebied van inspraak nieuwe stijl (waarover het kabinet recent heeft besloten) dragen ook bij. Het Rijk ziet dat het vertrouwen tussen de partijen op deze manier groeit en wil een actieve rol spelen om deze trend verder te ondersteunen. Daarom is of wordt – indien daartoe aanleiding is – voor allerlei trajecten voor luchthavenontwikkeling een dergelijke vorm van samenwerkingsgerichte besturing door het Rijk ingericht. In deze trajecten zal steeds worden bekeken hoe monitoring van de gemaakte afspraken zal plaatsvinden. Afhankelijk van de inhoud van de afspraken, worden de daarvoor relevante organisaties/structuren betrokken. Dat kan variëren van bijvoorbeeld de Alderstafel of de CROS (voor bijvoorbeeld convenantsafspraken over experimenten) tot de IVW.

Er bestaat al een aantal overleggen rond luchtvaart. Specifiek gericht op de maatschappelijke doelen wordt gebruik gemaakt van de afspraken die tussen het Rijk en Schiphol gemaakt zijn in het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerk-kwaliteit luchthaven Schiphol. Daarin is afgesproken een voortgangsgesprek te voeren over het behoud van de mainportfunctie in het kader van de uitvoering van het Aldersadvies (het gaat dan om netwerkontwikkeling in relatie tot de marktontwikkeling, netwerkontwikkeling in relatie tot selectiviteitsmaatregelen en om capaciteit op luchthavens van nationale betekenis). Dit overleg biedt goede mogelijkheden om de doelrealisatie te monitoren.

Hieronder volgt een overzicht van een aantal belangrijke overleggen rond luchtvaart.

- **Luchthavenontwikkeling**
  - *Schiphol: Alderstafel voortzetting*<sup>132</sup>  
Doel van het overleg: Monitoring en begeleiding van de uitvoering van gemaakte afspraken aan de Alderstafel (waaronder ontwikkelingen in het nieuwe normen- en handhavingstelsel).  
Deelnemers: Omwonenden, lokale en regionale bestuurders, Rijk (VenW en VROM) Schiphol, KLM, LVNL.
  - *Eindhoven en Lelystad: Alderstafel*  
Doel van overleg: Het vinden van draagvlak voor de ontwikkeling op specifieke luchthavens en het maken van afspraken over de voorwaarden waaronder ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.  
Deelnemers: regionale bestuurders, Rijkspartijen (VenW, Defensie, VROM, EZ), bewoners, milieuorganisaties, luchthavenexploitant en vertegenwoordigers van belangenorganisaties uit ruimtelijk-economische hoek.
  - *Rotterdam: commissie Van Heijningen*  
Doel van overleg: Gezamenlijk onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de geluidbelasting voor de regio Rotterdam zo beperkt mogelijk te laten zijn bij de gewenste ontwikkeling van de luchthaven Rotterdam. Dit onderzoek heeft suggesties opgeleverd voor een brede set van maatregelen, die kunnen bijdragen aan hinderbeperking voor omwonenden en regio, op korte en middellange termijn.  
Deelnemers: Provincie Zuid-Holland (voorzitter), gemeenten (Rotterdam, Schiedam, Lansingerland), Rijk en luchthavenexploitant (met name vanuit kennisrol).
  - *Twente: Vliegwielsmaatschappij Twente (VTM)*  
Doel van overleg: Gebiedsontwikkeling van de luchthaven Twente en omgeving. Het gaat om het gelijkwaardig uitwerken van twee vlekkenplannen, mét en zonder luchthaven. Deze plannen worden gezamenlijk uitgewerkt en breed besproken. Rijk en regio komen samen tot besluitvorming over de toekomst van de luchthaven Twente.  
Deelnemers: Rijk, Provincie Overijssel en Gemeente Enschede.
- **Kennis- en innovatieagenda**  
Doel van overleg: Opstellen van een kennis- en innovatieagenda voor het realiseren van de beleidsdoelen op het gebied van milieu (geluid, emissies) en veiligheid en het verstevigen van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de Nederlandse toeleveranciers aan de vliegtuigbouw.

Deelnemers: Een samenwerkingsverband van publieke en private partijen (marktpartijen en kennisinstellingen) onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter, de heer A. Kraaijeveld.

- **Consumenten overleg Luchtvaart**  
Doel van het overleg: Afstemmen van beleid, handhaving en internationale inzet op het gebied van consumentenbelangen in de luchtvaart. Dit betrof tot begin 2009 informeel overleg. Rond de zomer wordt op verzoek van de huidige deelnemers door VenW een formeel kader voor dit overleg afgerond en krijgt het overleg een formeel en structureel karakter.  
Deelnemers; Consumentenorganisaties, bedrijfsleven en overheden voor zover betrokken bij consumentenzaken.
- **Veiligheidsnetwerk**  
Doel van het overleg: Informatie-uitwisseling tussen beleid, inspectie en uitvoering en afstemming van de activiteiten gericht op een permanente verbetering van de veiligheid in de totale luchtvaartketen.  
Deelnemers: Alle betrokken overheden, belangenorganisaties en marktpartijen bij het luchtvaartproces.
- **Taskforce routestructuren**  
Doel van het overleg: Het optimaliseren van de (start) routes van Schiphol voor hinder en ruimtelijke ordening. Dit overleg start nadat er zicht is op het operationeel concept voor het gebruik van glijvluchten en vaste naderingsroutes bij Schiphol (najaar 2009).  
Deelnemers: nader vast te stellen.
- **Vrachttafel**  
Doel van het overleg: Afstemming over het doel van beleid rond luchtvracht en de wijze waarop dat beleid vorm moet worden gegeven.  
Deelnemers: via de overlegorganen van VenW worden partijen die betrokken zijn bij luchtvracht uitgenodigd voor deelname.

Ook voor de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio zal een doelgerichte samenwerkingsstructuur worden opgezet, waarbij naast het Rijk onder andere regio, omgeving en luchtvaartpartijen betrokken zullen zijn.

Het Rijk kan in de bovengenoemde overleggen effectief opereren omdat zij – indien nodig – ook een aantal formele sturingsinstrumenten kan inzetten. Het is van belang deze formele rollen en instrumenten (als borger van het publiek belang) helder in kaart te hebben zodat het Rijk effectief kan optreden als regisseur: het inzetten van de juiste instrumenten (uit een breed scala) op het juiste moment.

<sup>132</sup> Naast de "informele" Alderstafel is er voor Schiphol ook een Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS), dat op grond van de Wet Luchtvaart is ingesteld om te overleggen over onder andere geluidhinder, geur, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid. Naast overleg houdt de CROS zich bezig met onderzoek en klachten.

## 7.5 Regionaal/lokaal

In lijn met de Commissie ROL vindt het kabinet het van belang om de ontwikkeling van luchthavens te bezien in relatie tot de ruimtelijk-economische structuur van de regio waarin een luchthaven ligt. Het profiel van de luchthaven en de ontwikkeling daarvan moeten bij de ambities van de regio's aansluiten. De inzet van het kabinet hierover is beschreven in hoofdstuk 5.

Het bereiken van regionale doelstellingen en ambities is in principe aan de regio's. Zij zijn dus ook nauw betrokken bij de ontwikkeling van (de profilering van) de luchthaven in hun gebied. Bij luchthavens van regionale betekenis zijn provincies het bevoegd gezag en is hun rol duidelijk verankerd. Het Rijk blijft hierbij alleen verantwoordelijk voor het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging (security) van luchthavens.

Bij de ontwikkeling van de luchthavens van nationale betekenis (die onder bevoegd gezag van het Rijk vallen) is een nauwe samenwerking tussen het Rijk, de decentrale overheden en de luchtvaartpartijen nodig om de gewenste (selectieve) ontwikkelingen (waaronder een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het nationale verbindingennetwerk) te realiseren. Beleid voor luchthavenontwikkeling zal hand in hand moeten gaan met ruimtelijke en economische gebiedsontwikkeling. De nadruk bij de regionale luchthavenontwikkeling komt sterk te liggen op het bestuurlijke besluitvormingsproces, waarbij niet alleen Rijk en bestuurders van decentrale overheden vertegenwoordigd zijn, maar ook een bredere betrokkenheid gewenst is. Zo worden in brede zin belanghebbenden betrokken via doelgerichte samenwerkingsstructuren. De Alderstafels (Schiphol, Lelystad en Eindhoven), de Commissie Van Heijningen (Rotterdam Airport) en de VTM zijn hiervan goede voorbeelden (zie vorige paragraaf).

Ook worden de nieuwe CRO's opgericht. Deze commissies zijn wettelijk verankerd in RBML en zullen vergelijkbaar met de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) gaan functioneren. CROS is op grond van de Wet Luchtvaart ingesteld om te overleggen over onder andere geluidhinder, geur, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid. Naast overleg houdt de CROS zich bezig met onderzoek en klachten. De CROS heeft de afgelopen jaren laten zien dat een goede samenwerking tussen de luchtvaartpartijen, bestuurders en omwonenden rond Schiphol mogelijk is. Dankzij de inzet en positieve advisering van de CROS is het mogelijk geweest het afgelopen jaar een aantal hinderbeperkende experimenten uit te voeren. Het is ook voor de toekomst belangrijk dat de lokale en regionale belangen van genoemde partijen in de CROS bij elkaar worden gebracht.

De CROS heeft een belangrijke adviesrol bij het uitwerken van de hinderbeperkende maatregelen in het kader van het nieuwe handhavingstelsel (advisering over operationeel plan van de sector) en heeft een wettelijke adviesfunctie voor de experimenten, beide zijn van belang bij de uitwerking van het Aldersadvies over de toekomst van Schiphol en de regio tot 2020.

In dit verband is het ook belangrijk dat het Rijk aangeeft hoe het omgaat met signalen uit de omgeving. De belangrijkste informatiebron waar zowel klachten en vragen uit de omgeving samenkomen is bij het **bewonersaanspreekpunt Schiphol (Bas)**. Bas is het informatie- en klachtencentrum waar omwonenden terecht kunnen met al hun vragen en klachten over het vliegverkeer van en naar Schiphol. Bas is een gezamenlijk initiatief van LVNL en Schiphol. Dit draagt bij aan de dialoog tussen de omgeving van Schiphol en de luchtvaartpartijen. De vragen en klachten die over het beleid van het Rijk worden gesteld, zullen door het Rijk beantwoord worden. De kennis en ervaring die het Rijk hiermee opbouwt kan input leveren voor beleidsontwikkeling en communicatie.

## 7.6 Besturing per luchtvaartpartij

### 7.6.1 NV Luchthaven Schiphol

#### Rechtsvorm NV

#### Eigendomsrelatie

- 69,7% Rijk, 20,1% gemeente Amsterdam, 2,2% gemeente Rotterdam en 8% Aéroports de Paris

#### Sturingsrelatie met overheid

- Kader via Wet Luchtvaart en LVB/LIB
- Exploitatievergunning op basis van Wet Luchtvaart
- Sectorspecifiek toezicht door NMa/Vervoerkamer
- Aandeelhouderschap

Het Rijk heeft jarenlang beleid gevoerd om Schiphol te privatiseren. Met het Coalitieakkoord is deze koers verlaten. De publieke functie van Schiphol betreft het faciliteren van het netwerk van verbindingen. Het gaat dan voornamelijk om het optimaal bedienen van de luchtvaartmaatschappijen die (het meest) bijdragen aan de netwerkqualiteit, het beschikbaar stellen van capaciteit op de grond (landzijdige afhandeling) en het ontwikkelen van een multimodaal knooppunt.

Deze publieke functie van de luchthaven Schiphol is direct verbonden met het maatschappelijk belang van de luchtvaart in Nederland. Schiphol exploiteert de luchthaven die een wezenlijke rol vervult binnen de Nederlandse luchtvaart. Rond Schiphol spelen verschillende publieke belangen (als specificatie van de publieke belangen, die in hoofdstuk 3 zijn opgesomd), die ofwel volledig door het



Rijk geborgd worden ofwel waar Schiphol ook zelf in voorziet of aan bijdraagt. Het gaat om:

- Continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven als vitale schakel in de Nederlandse economie (zowel in relatie tot het netwerk van verbindingen als de vestigingsplaats);
- Kwalitatief hoogwaardige bereikbaarheid van Schiphol (door de lucht en over de grond);
- Efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot infrastructuur;
- Voorkomen van misbruik van marktmacht: kostenefficiënte exploitatie van de luchthaveninfrastructuur;
- Duurzame, gezonde en veilige leefomgeving: de hinder van de luchtvaart moet niet te groot worden en de (veiligheids)risico's voor de consument moeten aanvaardbaar blijven.

De eerste twee zijn publieke belangen, waar Schiphol in voorziet dan wel bijdraagt. De andere drie zijn publieke belangen, die het Rijk borgt via wet- en regelgeving.

### Formele sturingsinstrumenten

De belangrijkste formele instrumenten (wetten, regelingen en besluiten), die de formele relatie tussen het Rijk en Schiphol bepalen en die zorgen voor borging van de publieke belangen rond Schiphol, zijn:

- Wet luchtvaart;
- Besluit exploitatie luchthaven Schiphol;
- LVB;
- LIB.

Daarnaast heeft het Rijk formele instrumenten, die zich specifiek richten op een bepaald deelaspect rond Schiphol. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Aanvullend luchthavenreglement luchthaven Schiphol;
- Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein;
- Besluit militair luchthavenluchtverkeer Schiphol;
- Nachtvluchtregeling Schiphol;
- Regeling milieu-informatie luchthaven Schiphol;
- Regeling Veilig Gebruik Luchthavens en andere terreinen;
- Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol.

Deze instrumenten worden door het kabinet gericht ingezet om in eerste instantie te sturen op de maatschappelijke doelen en in tweede instantie op de publieke belangen, zoals geformuleerd in deze nota.

De formele relatie en de publiekrechtelijke instrumenten die het Rijk ter beschikking heeft blijven hetzelfde. De borging van de bij luchtvaart betrokken belangen kan echter beter door passende prikkels in te bouwen. Dan kan het kabinet gericht sturen op de doelstellingen van optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart.

Bij het aanbrengen van prikkels moet ook nadrukkelijk worden gekeken naar het optimaal (laten) functioneren van de totale luchtvaartketen. Dit zodat prikkels voor afzonderlijke luchtvaartpartijen niet suboptimaal zijn op het hogere niveau van de luchtvaartketen als geheel.

Een voorbeeld van het gericht inbouwen van prikkels is de exploitatie van Schiphol. De exploitatiewet legt op de luchthaven Schiphol een exploitatieplicht. Het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol werkt de exploitatieplicht uit door middel van capaciteitsindicatoren. Aan de exploitatieplicht is een exploitatievergunning voor Schiphol gekoppeld. De plicht en de vergunning zijn bedoeld om de continuïteit van de luchthaven Schiphol te waarborgen en concentreren op het op langere termijn beschikbaar zijn van de essentiële luchthavenvoorzieningen. Het Rijk voert – naast de formele wetsevaluatie – een beleidsanalyse op de exploitatiewet uit om te bezien welke prikkels in het formele instrumentarium richting Schiphol kunnen bijdragen aan de na te streven beleidsdoelstellingen (zie hoofdstuk 4). Daarvoor is eventueel wijziging van de wet noodzakelijk. De beleidsanalyse vindt parallel aan de formele evaluatie van de exploitatiewet (gericht op de luchthaventarieven) plaats. Een ander voorbeeld betreft de ontwikkeling van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, zoals aangegeven in paragraaf 7.4.

### Aandeelhouderschap Schiphol

Aanvullend op de publiekrechtelijke instrumenten, die het kabinet tot zijn beschikking heeft ten aanzien van Schiphol, is het Rijk ook aandeelhouder van Schiphol. De minister van Financiën heeft aangegeven dat het Rijk gericht en actiever zijn rol als aandeelhouder wil invullen. Belangrijke onderwerpen, waarop het Rijk Schiphol vanuit de aandeelhoudersrol wil aanspreken, zijn:

- strategie van de onderneming;
- statutaire doelomschrijving (in lijn brengen met publieke belangen);
- grote investeringsbeslissingen (toetsing door Rijk);
- beloningsbeleid/financiële prikkels voor het management.

Als aandeelhouder blijft het Rijk uiteraard op afstand. Het aandeelhouderschap is een aanvullend instrument om het publieke belang van Schiphol te borgen. Voor publiek aandeelhouderschap wordt de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid als uitgangspunt gehanteerd<sup>133</sup>. Bij de vraag of de strategie van de onderneming voldoende in lijn is met de betrokken publieke belangen en of belangrijke investeringsvoorstellen daaraan ondersteunend zijn, zal de Minister van Financiën VenW betrekken.

Schiphol heeft onlangs zijn nieuwe strategie gepresenteerd,

<sup>133</sup> Tweede Kamer 2007-2008, 28165, nr. 69

waarbij de maatschappelijke functie van Schiphol centraal staat. Daarnaast zet Schiphol in op een ondernemende bedrijfsvoering. Deze twee moeten elkaar versterken en in evenwicht houden. De invulling van de maatschappelijke functie moet in principe voldoen aan de randvoorwaarden, die aan een gezonde bedrijfsvoering zijn gesteld. En omgekeerd moet de ondernemende bedrijfsvoering in principe bijdragen aan het zo goed mogelijk en op bestendige wijze invullen van de maatschappelijke functie. Een strategie die ziet op de combinatie van een maatschappelijke functie en een ondernemende bedrijfsvoering sluit goed aan bij de eerdergenoemde Nota Deelnemingenbeleid en bij het vernieuwde luchtvaartbeleid dat in deze nota wordt gepresenteerd.

### Rollen van Schiphol

Naast luchthavenactiviteiten voert Schiphol ook niet-luchthavenactiviteiten uit, zoals concessies voor winkels en verhuur van kantoorruimten. De Commissie ROL stelt in haar advies dat de combinatie van de commerciële rol (vastgoedontwikkelaar) en de mainportrol (internationaal concurrerende netwerkfacilitator) van Schiphol risico's in zich heeft. Dat leidt tot een voorstel om de positie van Schiphol Real Estate (SRE) tegen het licht te houden waarbij diverse opties volgens de Commissie denkbaar zijn.

Bij het opstellen van de exploitatiewet Schiphol heeft het toenmalige kabinet geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de NV luchthaven Schiphol ten aanzien van de commerciële niet-luchtvaartactiviteiten een economische machtspositie heeft of dat er een dussdanig risico op misbruik bestaat, dat er aanleiding zou zijn tot het vaststellen van een sectorspecifieke regeling. Voor zover er voor deze activiteiten sprake zou zijn van misbruik van een economische machtspositie door de exploitant, is aangenomen dat de mogelijkheden volstaan die worden geboden door de Mededingingswet en het Europese mededingingsrecht. Het CPB komt op dit punt tot eenzelfde conclusie. Voor het kabinet staat deze conclusie nog steeds en is er geen aanleiding om tot een scheiding van de rollen van Schiphol te komen. Wel zal het kabinet in de analyse die parallel aan de evaluatie van de wet inzake exploitatie van de luchthaven Schiphol wordt uitgevoerd aandacht besteden aan het vraagstuk van de verschillende rollen van Schiphol.

### 7.6.2 Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

Rechtsvorm: Rechtspersoon met wettelijke taak (RWT) op basis van Wet Luchtvaart

Eigendomsrelatie

• Publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan

Sturingsrelatie met het Rijk<sup>134</sup>

• Kader via Wet Luchtvaart en LVB/LIB

• Benoemen, schorsen en ontslaan bestuur en Raad van Toezicht;

• Goedkeuring van begroting, beleidsplan en hoogte van de vergoedingen;

• Certificering van LVNL;

• Overig zoals inzage in stukken vaststellen informatiestatuut en regels voor kwaliteits- en veiligheidszorg.

Luchtverkeersleiding is de kernactiviteit van LVNL. In de Wet luchtvaart zijn de taken van LVNL vastgelegd. LVNL is verantwoordelijk voor het beheer van het civiele luchtruim en alles wat daarbij komt kijken. Sinds 1993 is de LVNL een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit betekent dat de LVNL verantwoording aflegt aan de minister over de prestaties en het beleid.

In hoofdstuk 5 en in paragraaf 7.3 is geschetst op welke wijze het kabinet vindt dat op lange termijn Europese samenwerking organisatorisch kan worden vormgegeven om uniform luchtruimbeheer en luchtverkeersleiding binnen FABEC te realiseren. In dit hoofdstuk schetst het kabinet wat op korte en middellange termijn van de LVNL wordt verwacht om zich op deze samenwerking voor te bereiden.

Als eindbeeld ziet het kabinet een luchtverkeersleidingorganisatie, die zich in toenemende mate kenmerkt door operationele excellentie en daarmee bijdraagt aan:

- Verbetering van de luchtzijdige bereikbaarheid (waaronder capaciteitsverhoging);
- Kostenreductie;
- Veiligheid
- Vermindering van hinder en CO<sub>2</sub> uitstoot.

Hierbij wordt ingezet op de ontwikkeling van de LVNL tot een professionele, prestatiegerichte uitvoeringsorganisatie, gericht op de operationele afhandeling van het vliegverkeer. Deze organisatie moet in Europees verband optimaal kunnen samenwerken met andere serviceproviders. Daarbij wordt in het kader van het ZBO-toezicht rekening gehouden met een toenemende impact van Europa en harmonisatie van de Europese regelgeving. Daarnaast is draagvlak van de omgeving belangrijk en dient de LVNL andere stakeholders, omgeving en gebruikers op professionele wijze te betrekken bij aanpassingen en wijzigingen in het luchtruimbeheer. Binnen deze context worden – in overleg met de LVNL – de volgende maatregelen genomen:

<sup>134</sup> Zie ook de Kaderwet ZBO's, de instellingswet LVNL, de Wet Luchtvaart, het Luchthavenindelingbesluit en het Luchthavenverkeerbesluit

1. In 2010 wordt een start gemaakt met **prestatiesturing** van LVNL. Het gaat in eerste instantie vooral om prestatiesturing gericht op de dienstverlening van LVNL aan het luchtverkeer van, naar en op Schiphol (de luchthavens van nationale betekenis volgen later). Bij het introduceren van de prestatiesturing zullen de prestaties van de gehele luchtvaartketen in beschouwing worden genomen om te voorkomen dat sturing op het niveau van de LVNL suboptimaal blijkt te zijn op het niveau van de gehele luchtvaartketen. De afspraken in het kader van deze prestatiesturing worden voorbereid in nauw overleg met de LVNL, IVW en de gebruikers van LVNL om zo de kennis van de gebruikers meer in te zetten en meer draagvlak te verkrijgen bij het systeem van prestatiesturing. In de beleidskaderbrief LVNL 2010 worden de eerste afspraken (gebaseerd op onder meer prestatie-indicatoren) opgenomen. De afspraken worden in de komende jaren verder uitgebouwd. Onderzocht wordt wat juridisch gezien het beste moment is voor prestatiesturing. Nu geldt een jaarlijkse beleidskaderbrief, maar die lijkt niet geschikt voor prestatiesturing. Een mogelijk alternatief is het werken met een prestatie- of beheerscontract. Vanzelfsprekend wordt deze prestatiesturing zoveel mogelijk geënt op het Europese systeem van prestatiesturing, dat naar verwachting vanaf 2012 wordt ingevoerd in het kader van SES II.
  2. Een **herijking van taken** van de LVNL wordt gestart. Uitgangspunt is dat de LVNL een efficiënte uitvoeringsgerichte organisatie moet zijn. Centraal in de herijking staat het bepalen van een goede balans tussen directe en indirecte taken, waarbij expliciet gekeken wordt naar het op de juiste plek beleggen van de beleidsfunctie ten aanzien van luchtvaart- en luchtverkeeraspecten van de LVNL. Ook wordt gekeken naar het reduceren van de kosten, een betere allocatie van kosten en het verhelderen van de positionering van LVNL (waaronder een scherpere omschrijving en afbakening van de verantwoordelijkheden van LVNL), mede in het licht van de wenselijke internationale samenwerking tussen de luchtverkeersleidingorganisaties. De taken van de LVNL worden tegen het licht gehouden: ondersteunende taken van LVNL op het gebied van bijvoorbeeld beheer en onderhoud van apparatuur en het verstrekken van informatie en kaartmateriaal en opleiding lenen zich in beginsel voor taakafsplitting, eventueel met een meer marktgerichte positionering. Daarnaast dient het volle potentieel van verbeteringen via samenwerking in het FABEC te worden bereikt, inclusief een effectieve goede samenwerking met de militaire luchtverkeersleiding. Verder wordt bekeken hoe de huidige adviesfunctie van LVNL richting het Rijk in de toekomst wordt geoptimaliseerd. Een orderingsvraag in dit verband aandacht zal krijgen, is de rol van de LVNL als uitvoeringsorganisatie en als adviseur ten aanzien van luchtvaartindelingen en luchtvaartbeheer. Advisering van LVNL ten aanzien van bijvoorbeeld luchtvaartaanleggelegenheden blijft van belang, maar een goede verdeling van de verschillende functies tussen VenW en de LVNL geldt als kader. Een eventuele herziening van de huidige juridische positionering/rechtsvorm van LVNL wordt in overweging genomen indien de verhelderde positionering dan wel de internationale samenwerking tussen luchtverkeersleidingorganisaties hiervoor aanleiding geven.
  3. Het Rijk wil de **kennis** met betrekking tot luchtverkeersleiding beter inzetten door kennisorganisaties zoals het NLR en de LVNL meer samen te laten werken. Dit komt de kennisontwikkeling en -borging ten goede. Voor het Rijk is parate, goed ontsloten kennis bij de LVNL zelf, maar ook bij gespecialiseerde kennisinstellingen van belang bij het vormgeven van nieuw beleid en het richting geven aan nieuwe ontwikkelingen en initiatieven.
  4. LVNL voert een aanzienlijke **kostenreductie** door. LVNL heeft een personele reductie van 100 fte en 5% kostenreductie aangekondigd, die eind 2010 moet zijn gerealiseerd. Met KLM, Schiphol en LVNL voert VenW nader overleg over andere te nemen kostenreducerende maatregelen en over kostenreductie in de periode na 2010. De kostenreductie wordt bezien in het licht van de ambitie van dit kabinet, dat Schiphol als een van de grote hubs binnen het FABEC in elke vorm van samenwerking dient te beschikken over een luchtverkeersleidingcentrum ter plaatse dat kwalitatief hoogwaardige diensten verleent zoals de LVNL op dit moment doet. Welke ondersteunende taken (naast de operationele taken) hierbij noodzakelijk of gewenst zijn is hierbij eveneens onderwerp van gesprek.
- Om uitwerking te geven aan orderingsvraagstukken en aan de invoering van prestatiesturing zal het Rijk een aantal kansrijke opties onderzoeken, waaronder de aanbeveling uit de strategische studie JAS 2020<sup>135</sup> om sommige taken van de LVNL te verschuiven naar een te vormen Dutch Aviation Authority (DAA). Deze DAA zou met name ook een rol kunnen spelen bij de uitvoering van prestatiesturing van de luchtverkeersdienstverleners op grond van de nieuwe bepalingen van SES. De optie van deze DAA wordt ook bezien in het licht van de in hoofdstuk 5.4 beschreven verdergaande samenwerking tussen VenW en Defensie. Tevens dient de optie van een DAA bezien te worden in het licht van de verdere ontwikkeling van de NSA (zie 7.6.4) op basis van Europese regulering (SESII). In lijn met de ontwikkelingen van SES, waarbij luchthavens en luchtvaart als één systeem worden beschouwd, zal ook worden bezien hoe een DAA in de totale breedte van luchtvaartontwikkeling en luchtvaart effectief zou kunnen zijn.

<sup>135</sup> Joint ATM System 2020, september 2007

### 7.6.3 Luchtvaartmaatschappijen

Rechtsvorm: Doorgaans NV

Eigendomsrelatie:

- Aandelen, Staat heeft aandelen KLM (5,9% stemrecht)

Sturingsrelatie met het Rijk:

- Eisen uit Wet Luchtvaart
- Mededingingstoezicht door NMa

De luchtvaartmaatschappijen geven inhoud en vorm aan de internationale bereikbaarheid door het uitvoeren van vluchten. Zij staan in direct contact met de consument. De luchtvaartmaatschappijen zijn private partijen. De samenwerking zorgt voor de prikkels op basis waarvan de luchtvaartmaatschappijen hun strategie en inzet baseren. Het Rijk heeft hierbij alleen op zeer specifieke punten een direct sturende rol: via de wet Luchtvaart, beleid en de voorhanden Europese en internationale regelgeving. Met name de Europese mededingingsregels stellen grenzen, in het bijzonder wanneer de interne markt verstoord dreigt te worden. In concreto verbiedt dit in ieder geval maatregelen die discrimineren op nationaliteit en luchtvaartmaatschappij, net als disproportionele maatregelen.

Het Rijk wil samen met de luchtvaartmaatschappijen werken aan internationale bereikbaarheid, het netwerk van verbindingen en concurrerende en duurzame luchtvaart. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is hiervoor van groot belang. Via informele structuren en instrumenten kunnen het Rijk en de luchtvaartmaatschappijen samenwerken en afspraken maken. Zulke afspraken kunnen desgewenst worden vastgelegd in convenanten (zoals het sectorakkoord Schoon en Zuinig). Het Rijk heeft wel een belangrijke rol waar het gaat om markttoegang. Landingsrechten worden deels via Europese gremia bepaald, maar deels gebeurt dit ook via bilaterale luchtvaartverdragen.

### 7.6.4 Rijk

VenW is namens het Rijk aanspreekbaar op het luchtvaartbeleid. VenW moet zorg dragen voor meer integraal beleid vanuit de verschillende departementen waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de luchthavens en de luchtvaart voor de Nederlandse economie.

De vergunningverlening en het toezicht op de regelgeving is voor een belangrijk deel geregeld via de IVW. De IVW is een onafhankelijk opererend agentschap, dat werkt onder verantwoordelijkheid van de minister van VenW. De activiteiten zoals die door de IVW wordt uitgevoerd worden steeds meer Europees bepaald. Europese regels stellen eisen aan de wijze waarop het toezicht moet worden uitgevoerd en de wijze waarop vergunningverlening moet worden ingericht. Hiermee wordt een level playing field gestimuleerd. Deze standaardisatie schept ook een goede basis voor

internationale samenwerking op het gebied van toezicht, bijvoorbeeld voor het toezicht op MUAC. Deze samenwerking verhoogt de professionaliteit van de toezichhouders door internationale benchmarking en uitwisseling.

De SES-regelgeving bepaalt dat er een NSA moet zijn voor vergunningverlening en toezicht naar Europees model. In Nederland is de IVW aangewezen als de NSA, maar op onderdelen (samenvallend met het nationale ZBO toezicht) voert VenW (als toeleverancier van de NSA) taken uit met betrekking tot beleidstoezicht. De NSA werkt in het kader van het toezicht op MUAC nauw samen met de NSA's van de andere deelnemende landen (Duitsland, België en Luxemburg). In de voorstellen voor de uitbouw van SES (SES II) krijgt de NSA ook ondermeer een rol met betrekking tot de uitvoering van prestatiesturing. Deze prestatiesturing betreft niet alleen de onderwerpen veiligheid en milieu (waarop de IVW toezicht houdt), maar ook kosten en economie in den brede (waarop wordt toegezien door het beleidsdepartement VenW). In een optie van een DAA (zie paragraaf 7.6.2) zouden deze NSA-taken samen vallen onder de DAA.

In figuur 21 worden de verschillende taken en rollen van het Rijk toegelicht:

Rol	Partij	Verantwoordelijkheid
Beleid	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Beleidsverantwoordelijk voor luchtvaart en luchthavens; Systeemverantwoordelijk voor nationale wet/regelgeving Wet Luchtvaart LIB/LVB, RBML; Aansturing LVNL; Aansturing KNMI/luchtvaartmeteo; Aansturing Eurocontrol-centrum MUAC; Bijdragen aan de totstandkoming van internationale (mondiale en EU) wet- en regelgeving.
	Ministerie van Financiën	Namens de Staat der Nederlanden aandeelhouder van Schiphol Group, aandeelhouder KLM; Eigenaar van bijvoorbeeld vliegveld Twente; Beleidsverantwoordelijk voor deelnemingenbeleid.
	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)	Mede bevoegd gezag ten aanzien van milieu en ruimtelijke ordening (Structuurvisies, MER); Beleidsverantwoordelijk voor geluid, luchtkwaliteit en duurzaamheid en mede beleidsverantwoordelijk voor externe veiligheid.
	Ministerie van Economische Zaken	Beleidsverantwoordelijk voor vestigingsklimaat, het aantrekken van buitenlandse investeerders, innovatie, internationale handelsbetrekkingen, ondernemerschap, energiegebruik en terugdringen regeldruk en administratieve lasten.
	Ministerie van Defensie	(Systeem)Verantwoordelijk voor specifieke militaire regelgeving voor de militaire luchtvaart, militaire luchthavens en het militaire luchtruim; Mede verantwoordelijk voor algemene luchthaven/luchtvaartspecifieke regelgeving (met name wet Luchtvaart, LIB en LVB, RBML); Beleidsverantwoordelijk voor het bewaken van het totale Nederlandse luchtruim in relatie tot de (staats)veiligheid (security).
	Ministerie van Justitie	Beleidsverantwoordelijk voor de beveiliging en grensbewaking op luchthavens.
Inspectie en toezicht	Inspectie Verkeer en Waterstaat onderdeel van Verkeer en Waterstaat (agentschap)	Verantwoordelijk voor het toezicht op de veiligheid in het gehele burgerluchtvaartstelsel: vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van het luchtruim, de luchthavens, de luchtvaartuigen, het luchtvaartpersoneel en het luchtverkeer. Verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van milieunormen op civiele luchthavens.
	Militaire luchtvaart Autoriteit	Verantwoordelijk voor toezicht, gelijk aan die van de IVW, maar dan op militair vlak.
Toezicht	Nederlandse Mededingingsautoriteit (Vervoerkamer)	Mededingingstoezicht.
	NSA (in Nederland belegd bij de IVW en het beleidsdepartement VenW)	Vergunningverlening Toezicht





# Bijlagen

- A Uitvoerings agenda
- B Financiële paragraaf
- C Onderbouwing keuzes ontwikkeling luchthavens
- D SEO Analyses prognoses 2040
- E Geraadpleegde stakeholders
- F Afkortingen



## A. Uitvoeringsagenda

In de uitvoeringsagenda worden de acties uit de hoofdstukken 4 tot en met 7 weergegeven. Per actie wordt aangegeven wat de aard van de actie is, op welke termijn dit punt moet worden uitgevoerd en wie dit moet uitvoeren.

1. Concurren	Actie		Wanneer	Wie
Paragraaf 4.2 Bevorderen en optimaliseren concurrentie voorwaarden en markttoegang	1	Herziening en upgrade van de Nota Vergunningenbeleid. Onderdeel hiervan is herziening van het luchtvaartpolitieke kader met daarbij onder meer de invulling van het stimulerings- en selectiviteitsbeleid.	2010 gereed. Effect in de periode tot 2012/2020.	Het Rijk (voortouw VenW) met consultatie van de stakeholders.
	2	Opstellen van een nieuwe Nota Vracht en Logistiek. Deze gaat in op de effecten van de actualisering van het Gateway to Europe concept en vraagt aandacht voor de specifieke positie van luchtvracht en de logistieke keten. Daarnaast sluit de Nota aan bij het IMPULS innovatieprogramma.	Najaar 2009. Effect in de periode tot 2012/2020.	Het kabinet (voortouw VenW) met consultatie van de stakeholders.
	3	Uitvoering van een evaluatie van de tariefregulering zoals opgenomen in de wet van 26 juni tot wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol en een beleidsmatige analyse van de verhouding tussen overheid en Schiphol.	Start 2009, afronding 2010	Het Rijk (voortouw VenW)
	4	Ten aanzien van het borgen van de consumentenbelangen wordt een Geschillencommissie ingesteld. VenW levert een financiële bijdrage voor de opstartfase van de Geschillencommissie Luchtvaart VenW levert een financiële bijdrage voor de opstartfase van de Geschillencommissie Luchtvaart.	2009 en begin 2010. Effect in de periode tot 2012/2020.	Het Rijk (VenW).
4.3 Sturen op kosten	5	Het kabinet wil samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een eerste stap is een reorganisatie van Schiphol, waarbij het personeelsbestand tussen de 10-25% zal worden gereduceerd;</li> <li>• Verder zijn - in lijn met de wens van het kabinet om de luchthaventarieven terug te brengen - per 1 april 2009 de tarieven door Schiphol verlaagd (ten opzichte van 1 november 2008) met een percentage van gemiddeld 9%.</li> <li>• In aanloop naar het definitief afschaffen van de vliegbelasting, zal Schiphol nog verdere maatregelen moeten treffen.</li> <li>• Inmiddels heeft Schiphol een derde tranche van kostenreducerende maatregelen aan het kabinet toegezegd. Deze tranche zal zo snel mogelijk op zijn merites worden beoordeeld om op de kortst mogelijke termijn definitieve conclusies te trekken in het kader van het totale pakket aan kostenreducerende maatregelen.</li> </ul>	Vanaf 2009. Effect in de periode tot 2012/2020.	Het Rijk en Schiphol.

	<b>Actie</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>	
	<b>6</b>	Onderzoeken van de mogelijkheden voor kostenbesparing op het gebied van de beveiliging (security) om een concurrerend kostenniveau met daarbij een optimale kwaliteit te blijven handhaven.	2009. Effect in de periode tot 2012/2020.	Het Rijk (VenW en Justitie) en de luchtvaartsector (in BPVS).
	<b>7</b>	LVNL voert een aanzienlijke kostenreductie door. LVNL heeft een personele reductie van 100 fte en 5% kostenreductie aangekondigd. De kostenreductie wordt gezien in het licht van de ambitie van dit kabinet, dat Schiphol als een van de grote hubs binnen het FABEC in elke vorm van samenwerking dient te beschikken over een luchtverkeersleidingcentrum ter plaatse dat kwalitatief hoogwaardige diensten verleent zoals de LVNL op dit moment doet.	Eind 2010. Effect in de periode tot 2012.	LVNL.
<b>2. Accommoderen</b>				
<b>Paragraaf 5.2 Luchthavens in perspectief van gebiedsontwikkeling</b>	<b>8</b>	Om het perspectief van gebiedsontwikkeling voor Schiphol verder uit te werken stelt het kabinet een Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio op. Met de Structuurvisie neemt het Rijk de regio op zich om een integrale ruimtelijk-economische visie te geven op gebiedsontwikkeling op en rond de luchthaven Schiphol en deze te koppelen aan een samenhangend luchtruimontwerp voor Schiphol. De volgende stappen worden doorlopen: 1. Actualiseren mainportconcept; 2. Uitwerking mainportconcept in een door Rijk en regio gedeelde ruimtelijk-economische visie, een ontwerp voor het luchtvaartnetwerk en een operationeel luchtzijdig concept; 3. Vertaling naar beleidsmaatregelen.  De bovenstaande inzet betekent een inhoudelijke en procesmatige koerswijziging in het traject van de Structuurvisie Luchthavenontwikkeling voor de Mainport, waarover in oktober 2008 een Plan van Aanpak aan de Tweede Kamer is aangeboden. In lijn met het advies van de Commissie ROL wordt hiervoor ruim de tijd genomen, zodat gekomen kan worden tot een zoveel mogelijk door Rijk, luchtvaartpartijen, regio en andere betrokkenen gedeelde visie. In overleg met de relevante stakeholders wordt de nieuwe inzet voor de Structuurvisie geoperationaliseerd en vertaald naar een nieuwe planning. Deze inzet wordt opgenomen in een brief, die na het verschijnen van de Luchtvaartnota aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.	Start 2009 (inclusief aanbieden van brief met gewijzigde inzet). Effect in de periode tot en met 2020 en na 2020.	Het Rijk (voortouw VenW) in samenwerking met de stakeholders en de regionale en lokale overheden.
	<b>9</b>	Voor de periode tot en met 2020 kiest het kabinet, afgestemd op de marktontwikkelingen en op basis van een proces met de regio onder leiding van de heer Alders, voor het bieden van extra ruimte voor 70.000 point-to-point (niet-mainportgebonden) vliegtuigbewegingen op Eindhoven en Lelystad. Het kabinet heeft de heer Alders gevraagd om hierover te adviseren en in de advisering onder andere in te gaan op de koppeling tussen luchthavenontwikkeling en regionale ruimtelijk-economische ontwikkelingen.	2009 (planning is dat het advies van de heer Alders voor de zomer van 2009 gereed is). Effect in de periode tot 2020/na 2020.	De heer Alders en de betrokken partijen in de regio Eindhoven en Lelystad.

	<b>Actie</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>
<b>Paragraaf 5.3</b> <b>Luchthavens in</b> <b>perspectief van het</b> <b>netwerk</b>	<b>10</b>  Instellen van een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk dat gericht is op het realiseren van een complementaire functie in de optimale verdeling van het luchtverkeer ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk. Het stelsel is gericht op het gezamenlijk voorzien in een internationaal netwerk van verbindingen door de lucht in Nederland. Daarnaast moet het stelsel zorgen voor versterking van de ruimtelijke economie van Nederland en van de regio's waarin deze luchthavens liggen. Dit vraagt om specialisatie per luchthaven.	2009. Effect in de periode tot 2020/na 2020.	Exploitanten luchthavens Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam. Het Rijk faciliteert.
	<b>11</b>  Uitvoering Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol. In het convenant zijn onder andere afspraken gemaakt over de selectieve ontwikkeling van Schiphol. Om mainportgebonden verkeer op Schiphol te krijgen en te houden en daarbij de schaarse capaciteit op Schiphol optimaal te benutten, zet het kabinet in op selectieve ontwikkeling van Schiphol. Om deze selectieve ontwikkeling vorm te geven moeten twee sporen in samenhang worden voorbereid: (1) stimuleringsmaatregelen voor ontwikkeling op de luchthavens van nationale betekenis en restrictief beleid voor Schiphol en (2) noodzakelijke capaciteit en functies op luchthavens van nationale betekenis.  Er is bepaald dat er tweemaal per jaar overleg wordt gevoerd tussen het Rijk en Schiphol over de voortgang van de uitvoering van de afspraken uit het convenant, de marktontwikkelingen en de capaciteitsontwikkelingen en de daaraan verbonden procedures.	Vanaf 2009. Eerste bijeenkomst van het overleg tussen Schiphol en het Rijk vindt medio 2009 plaats.	De stimuleringsmaatregelen en restrictieve maatregelen worden door de NV Luchthaven Schiphol voorbereid (waarbij het Rijk vanuit de gewenste effectiviteit betrokken is). De noodzakelijke capaciteit en functies op luchthavens van nationale betekenis worden door het Rijk (samen met andere benodigde partijen) voorbereid. Hierbij geldt dat het lopende traject (advisering door de heer Alders) voor de gewenste ontwikkeling van de luchthavens Eindhoven en Lelystad richtinggevend is.
<b>Paragraaf 5.4 Gerichte</b> <b>ontwikkeling van</b> <b>luchthavens</b>	<b>12</b>  Het kabinet borgt de ruimtelijke reservering parallelle Kaagbaan via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en zorgt voor efficiënt ruimtegebruik door een tijdelijke aanleg van de provinciale weg N201 over de reservering mogelijk te maken, tot een besluit is genomen over de parallelle Kaagbaan. Het kabinet zal in de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio een scherpere analyse geven van de maatschappelijke kosten en baten van de (reservering van de) Parallelle Kaagbaan.	Eind 2009 AMvB. Analyse naar kosten en baten in de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio (start 2009). Effect in de periode voor/na 2020.	Het Rijk (voortouw VenW)
	<b>13</b>  Invulling geven aan actie 6 uit het Actieplan Sneller en Beter: doorvertaling advies Sneller en Beter naar andere infrastructurele projecten. In dit verband wordt voor zes luchthavens van nationale betekenis (Lelystad, Rotterdam, Eelde, Maastricht, Twente en de militaire luchthaven Eindhoven) door het Rijk onderzocht: <ul style="list-style-type: none"> <li>• welke aanbevelingen uit het advies van Elverding direct toepasbaar zijn en integraal kunnen worden overgenomen;</li> <li>• op welke punten voorstellen op maat moeten worden ontwikkeld;</li> <li>• hoe de voorstellen worden ontwikkeld en;</li> <li>• hoe de voorstellen worden geïmplementeerd.</li> </ul>	2009 en 2010	Het Rijk
	<b>14</b>  Volledige inwerkingtreding en implementatie van de wet RBML. Omzetten van aanwijzingsbesluiten voor de luchthavens van nationale betekenis en decentralisatie van luchthavens van regionale betekenis.	Volledige inwerkingtreding vindt plaats rond de zomer van 2009 en de implementatie (inclusief het omzetten van aanwijzingsbesluiten) vanaf 2009. Effect in de periode tot 2020/na 2020.	Het Rijk (voortouw VenW) in samenwerking met provincies en de betreffende luchthavens



	<b>Actie</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>	
	<b>15</b>	Om te komen tot snellere besluitvorming wordt ingezet op: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Succesvolle maatregelen voor zinvolle effectbepaling van weginfrastructuurprojecten (acties 2.1 en 2.2 uit het Actieplan Sneller en Beter) waar mogelijk toegepast op luchthavenprojecten;</li> <li>• Een effectieve accommodatie van vluchten voor hulpdiensten (bijvoorbeeld politie- en traumahelikopters), ook in de nacht, zonder dat hiervoor tijdrovende besluitvormingsprocedures moeten worden doorlopen.</li> </ul>	2009 en 2010	Het Rijk
	<b>16</b>	Het Rijk zal zijn rol als bevoegd gezag scherper afbakenen, met name door de beoordeling van aanvraag, onderbouwing en belangenafweging explicieter in het proces te markeren. Wijzigingen in de wijze waarop besluitvorming tot stand komt, worden door het Rijk vertaald naar onder andere een spelregelkader voor luchthavenbesluiten en een toetsingskader voor de kwaliteitsborging van beslisinformatie.	PM	Het Rijk
	<b>17</b>	Opstellen van een beleidskader voor het gebruik van regeringsvluchten. Het kader wordt voorzien van een monitoringsarrangement, dat het mogelijk maakt de naleving van het kader te handhaven.	PM	Het Rijk
	<b>18</b>	Voor de luchthaven Maastricht wordt meer ruimte voorzien bij het verkrijgen van landingsrechten en het aantrekken van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen. Met een aantal landen worden specifieke akkoorden voorzien om hier invulling aan te geven. In de Vergunningennota zal deze specifieke positie van Maastricht verder worden uitgewerkt.	2010, wanneer de Vergunningennota wordt opgeleverd.	Het Rijk
	<b>19</b>	Voorbereiden van het besluitvormings- en verkoopproces voor de luchthaven Twente. Er is een traject in gang gezet om de marktinteresse voor een luchthaven te peilen. In dit traject wordt ook een strategie bepaald om over te gaan tot verkoop, erfpacht of een andere constructie afhankelijk van de uitkomsten van het gebiedsontwikkelingsproces voor Twente. Op dit moment loopt dit gebiedsontwikkelingsproces, waarin twee vlekkenplannen (één met luchthaven en één zonder luchthaven) gelijkwaardig worden uitgewerkt, zoals afgesproken met de Tweede Kamer.	Proces is gestart, planning is om dit eind 2009 af te ronden. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	Het Rijk (voortouw VenW), in overleg met regionale partners.
<b>Paragraaf 5.5 Goede landzijdige bereikbaarheid</b>	<b>20</b>	Om de kwaliteit van de landzijdige bereikbaarheid voor de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Lelystad (als onderdeel van het stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk) te kunnen beoordelen, stelt het Rijk bereikbaarheidsindicatoren op, die zijn toegesneden op de wensen van gebruikersgroepen van deze luchthavens. Vertrekpunt voor de bereikbaarheid van luchthavens vormen twee uitgangspunten, te weten (1) het behouden dan wel vergroten van het catchment area van de luchthavens en (2) het zorgen voor robuuste, snelle en attractieve verbindingen van en naar luchthavens. Voor de invulling van de criteria wordt aansluiting gezocht bij de Nota Mobiliteit, de MobiliteitsAanpak, het programma Randstad Urgent en het (verlengde) investeringsprogramma van het MIRT (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). De te ontwikkelen bereikbaarheidsindicatoren worden als input voor de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyses meegegeven.	2009	Het Rijk

	<b>Actie</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>	
	<b>21</b>	Rijk en regio borgen dat in besluitvorming over relevante infrastructuurprojecten een koppeling wordt gelegd met (toekomstige) luchthavenontwikkelingen. In het kader van het programma Randstad Urgent wordt dit al voor de luchthavens Schiphol en Lelystad gedaan, door een expliciete koppeling te leggen met OV-SAAL, de woningbouwopgave Almere en de natuurontwikkeling IJmeer/Markermeer, via de RAAM-brief. Wanneer de noodzaak van investeringen in landzijdige bereikbaarheid van luchthavens aanwezig is, kunnen Rijk en regio ervoor kiezen dit punt op te nemen in gebiedsagenda's, die Rijk en regio opstellen in het kader van de gebiedsgerichte aanpak van het MIRT.	Start 2009. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	Het Rijk (VenW) en regio
<b>Paragraaf 5.6 Goede luchtzijdige bereikbaarheid</b>	<b>22</b>	Het kabinet werkt op termijn toe naar een 'dynamische sectorisatie'. Hiertoe is in 2008 een planningseenheid (AFMU) opgericht welke ernaar streeft het civiel-militaire luchtruim uit te breiden naar een strategisch, pretactisch en tactisch gebied. Bezien wordt op welke wijze vroegtijdige afstemming van militair en civiel luchtruimgebruik en –behoefte bijdraagt aan flexibel gebruik van luchtruim. Voor deze actie geldt dat een NSA toetst wordt uitgevoerd.	2011. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	Het Rijk (VenW en Defensie), LVNL, militaire luchtverkeersleiding en MUAC.
	<b>23</b>	Het creëren van een extra (civiele) route naar het zuidoosten en het realiseren van een grensoverschrijdend militair oefengebied boven Oost-Nederland en Duitsland. De extra luchtroute naar het zuidoosten zal pas worden gerealiseerd, onder voorwaarde dat het grensoverschrijdend oefengebied is gerealiseerd.	Voor 2012. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk (VenW en Defensie) in samenwerking met de LVNL, militaire luchtverkeersleiding en MUAC.
	<b>24</b>	Ontsluiting Eindhoven en Lelystad en oplossen interferentie verkeer naar Schiphol	Voor 2012. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	LVNL, Militaire Luchtverkeersleiding, en het Rijk (VenW en Defensie).
	<b>25</b>	Acties betreffende nieuw concept luchtverkeersleiding: • Vereenvoudiging routestructuren luchtruimCDA's • Onderzoek ophogen transition altitude en TMA ondergrens • Voor deze actie geldt dat een NSA toetst wordt uitgevoerd.	Ad a en b: 2020 Ad c: 2010	Het Rijk (voortouw VenW) in samenwerking met LVNL, MUAC en militaire luchtverkeersleiding.
	<b>26</b>	Formele civiel-militaire samenwerking ten aanzien van NSA functies.	Eind 2009. Effect in de periode tot 2012/ tot 2020.	IVW, MLA, het Rijk (VenW en Defensie).
	<b>27</b>	Uitwerken mogelijkheden voor contingency, besluitvorming en uitvoering.	Besluitvorming 2009, implementatie uiterlijk 2012 gereed. Effect in de periode tot 2020.	LVNL (i.s.m. MUAC en militaire luchtverkeersleiding).
	<b>28</b>	Onderzoeken van de mogelijkheden van een civiel-militaire samenwerking in de luchtverkeersdienstverlening.	2010. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk (VenW en Defensie) en LVNL.
	<b>29</b>	Nader uitwerken Nederlandse inzet in SES en FABEC. Het kabinet zet in ieder geval actief in op SES en op pro-actieve implementatie van Europese ontwikkelingen.	2009. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	Het Rijk (VenW en Defensie), LVNL, MUAC, Militaire luchtverkeersleiding, luchtruimgebruikers.
	<b>30</b>	Herindeling luchtruim waarbij de koppeling wordt gemaakt met luchthavenontwikkeling (koppeling ontwikkelingen grond en lucht). De herindeling van het luchtruim wordt daarvoor integraal benaderd met gebiedsontwikkeling.	2010	Het Rijk (VenW en Defensie), LVNL en de regio's.
	<b>31</b>	In verband met de hoge kosten van luchtverkeersleiding wil het Rijk vromen van flexibele, kostenefficiënte, vraaggericht luchtverkeersleiding verkennen, passend bij het gebruik van een specifieke luchthaven.	2010	Het Rijk (VenW), LVNL.

	<b>Actie</b>		<b>Wanneer</b>	<b>Wie</b>
	<b>32</b>	Evaluatie heffingenbeleid. Bij deze evaluatie wordt onder andere bezien of met het huidige beleid wordt voldaan aan de doelstelling van kostendekkendheid van de geleverde dienstverlening per luchthaven.	2010	Het Rijk (VenW), LVNL.
<b>Paragraaf 5.7 Gerichte accommodatie General Aviation</b>	<b>33</b>	Op nationaal niveau wordt door de betrokken departementen (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), VROM, ministerie van Defensie en VenW) een beleidskader "Lucht voor hulpdiensten" opgesteld, die een adequate inzet van luchtvervoer voor hulpdiensten vanaf luchthavens van nationale en regionale betekenis borgt.	Start 2009	Het Rijk.
	<b>34</b>	Opstellen van beleidsnota voor General Aviation.	2009. Effect in de periode tot 2020/ na 2020.	Het Rijk (voortouw VenW) met consultatie van de stakeholders.
<b>3. Excelleren</b>				
<b>Paragraaf 6.2 Nationale en internationale effecten: klimaat en CO<sub>2</sub> uitstoot</b>	<b>35</b>	Implementatie van het ETS voor de luchtvaart.	Invoering in 2012.	Het Rijk (VROM en VenW), in consultatie met stakeholders.
	<b>36</b>	Uitvoering van het sectorakkoord "Duurzaamheid in beweging".	Vanaf 2009.	Het Rijk (VenW en VROM), in samen met Schiphol en Air-France/KLM.
<b>Paragraaf 6.3 Regionale effecten: geluidbelasting, kwaliteit leefomgeving, natuur en ruimtelijke ordening</b>	<b>36</b>	Het kabinet heeft een bijdrage van € 10 miljoen geleverd aan de acties in het kader van het Convenant Omgevingskwaliteit, waarbij de bijdrage van het kabinet gericht is op gebiedsgerichte projecten. De stichting Bevordering kwaliteit leefomgeving regio Schiphol is belast met de uitvoering van de maatregelen uit het Convenant Omgevingskwaliteit om de leefbaarheid te bevorderen. 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. Daarna is besluitvorming over een tweede tranche aan de orde.	2012.	Provincie Noord-Holland, het Rijk en Schiphol.
	<b>37</b>	Uitvoering van de afspraken uit het Aldersadvies, waaronder de implementatie van het nieuwe normen en handhavingstelsel. Het kabinet streeft ernaar om op 1 mei 2010 te starten met het proefdraaien met het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Na evaluatie van het experiment zal besluitvorming plaatsvinden over het al dan niet definitief invoeren van het nieuwe normen- en handhavingstelsel.	1 mei 2010 start proefdraaien met het nieuwe stelsel voor 2 jaar. In 2012 besluitvorming over invoering en opstellen wetsvoorstel.	Het Rijk (VenW en VROM) in overleg met partijen van de Alderstafel.
	<b>38</b>	Voorstellen ontwikkelen voor het aanpassen van de huidige vorm van het gelijkwaardigheidsbeginsel om na 2020 het 50/50 principe mogelijk te maken voor geluid en het onderzoeken van mogelijkheden om prikkels voor andere milieueffecten in te bouwen (zoals luchtkwaliteit).	Opstarten onderzoek in 2010. Effect in de periode na 2020.	Het Rijk (VROM en VenW).
	<b>39</b>	Evaluatie van het beperkingengebied uit het LIB en de Nota Ruimte (de 20 Ke) en het isolatiegebied.	Gelijktijdig met de implementatie van het nieuwe normen en handhavingstelsel. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk (VROM en VenW), samen met de partijen aan de Alderstafel.

	Actie		Wanneer	Wie
Paragraaf 6.4 Lokale effecten: luchtkwaliteit en grondgeluid	40	Als een verdere groei van zowel Schiphol als de luchthavens van nationale betekenis leidt tot verslechtering van de luchtkwaliteit, zal samen met de luchtvaartsector, al dan niet binnen het kader van het NSL, inventief naar maatregelen worden gezocht die de verslechtering compenseren.	Bij elk besluit over de uitbreiding van een luchthaven.	De luchthavens zijn zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen die specifiek met hun groei samenhangen. Het aandeel van het kabinet in het verbeteren van de luchtkwaliteit bestaat uit de uitvoering van de maatregelen in het kader van het NSL.
Paragraaf 6.5 Borgen hoog niveau veiligheid	41	Voor de meest risicovolle activiteiten worden concrete en meetbare veiligheidsdoelstellingen geformuleerd (Target Level of Safety) ten behoeve van de nieuwe Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid en het State Safety Program (volgens de richtlijnen van ICAO).	Eind 2009. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk (voortouw VenW) met decentrale overheden en betrokken partijen vanuit het bedrijfsleven.
	42	<i>Ontwikkelen risicogerichte benadering</i> Om tot een gericht preventief veiligheidsbeleid te komen is nader inzicht in de risico's en hun onderlinge samenhang in het totale luchtvaartproces nodig. Dit geschiedt onder andere door de ontwikkeling van beleidsondersteunende instrumenten die de veelheid aan databases kunnen analyseren. <i>Stimuleren van voortdurende kennisontwikkeling</i> Voortdurende kennisontwikkeling en vernieuwing van techniek en procedures zijn voorwaarden om goede prestaties te kunnen blijven leveren en worden vanuit de overheid toegejuicht en gestimuleerd. De aanwezigheid in Nederland van hoogwaardige, en binnen de EU toonaangevende kennisinstellingen, is hiertoe van belang.	Korte termijn (2009 en 2010).	Het Rijk ontwikkelt de risicogerichte benadering in overleg met alle betrokken decentrale overheden en marktpartijen. Kennisontwikkeling vindt plaats met het NLR, TNO en het Trainingscentrum JAA te Hoofddorp.
Paragraaf 6.6 Inzetten op kennis en innovatie	43	Het kabinet heeft het initiatief genomen om in samenwerking met de luchtvaartpartijen en kennisinstellingen te komen tot een kennis- en innovatie agenda voor de Nederlandse luchtvaart- en vliegtuigbouw welke zal aansluiten bij internationale kennis- en innovatietrajecten als SESAR en de kaderprogramma's van de EC voor innovatie en technologieontwikkeling.	Zomer 2009.	Het Rijk (voortouw VenW) in samenwerking met luchtvaartpartijen en kennisinfrastructuur.
Paragraaf 7.2 Uitgangspunten besturingsmodel	44	Inzetten van overlegstructuren zoals de Alderstafel, onder andere voor de meer op gebiedsontwikkeling gerichte Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio en voor de Taskforce routestructuur;	2009. Effect in de periode na 2020.	Het Rijk.
	45	Het Rijk start een brede beleidsanalyse om te bezien of en hoe prestatiebesturing kan worden geïntroduceerd voor luchtvaartpartijen. Dit in samenhang met het ontwerp van het nieuwe normen- en handhavingstelsel en de evaluatie van de exploitatiewet.	2009. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk.
	46	In 2010 wordt een start gemaakt met prestatiebesturing van LVNL, in eerste instantie vooral om prestatiebesturing gericht op de dienstverlening van LVNL aan het luchtverkeer van, naar en op Schiphol.	2010. Effect in de periode tot 2020.	Rijk in nauw overleg met LVNL.
	47	Een herijking van taken van de LVNL wordt gestart.	2009/2010. Effect in de periode tot 2020.	Het Rijk.





# Bijlage B

## Financiële paragraaf

### Inleiding

In de Luchtvaartnota wordt onderscheid gemaakt in de periode tot en met 2020 en de periode na 2020 (tot en met 2040). Binnen de periode tot en met 2020 wordt – vanwege de economische crisis en de effecten daarvan – nadrukkelijk gekeken naar de periode tot 2012. In deze financiële paragraaf wordt ingegaan op de financiële consequenties, die samenhangen met de Luchtvaartnota. De financiële paragraaf richt zich primair op de periode tot en met 2020. Voor de periode daarna is de nota meer agenderend en worden mogelijke investeringen betrokken bij de actie om de planhorizon van het MIRT te verlengen. Dit voor de mogelijke opgaven voor landzijdige bereikbaarheid van Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis.

### Periode tot en met 2020

Voor de periode tot en met 2020 houdt het kabinet rekening met een aantal mogelijke investeringen gekoppeld aan de ontwikkeling van de luchtvaart. Deze investeringen richten zich vooral op de ontwikkeling van de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Lelystad. De heer Alders is met de partijen rond de luchthavens Eindhoven en Lelystad aan het onderzoeken hoe en onder welke voorwaarden 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen op deze luchthavens geacommodeerd kunnen worden. Daarbij wordt ook gekeken naar aspecten als leefbaarheid, isolatie en landzijdige bereikbaarheid. In de Structuurvisie voor de Mainport Schiphol en de regio wordt een ruimtelijk-economische visie op de mainportregio voor de lange termijn (2040) gegeven op basis van een nieuw mainportconcept en de Luchtvaartnota.

Meer specifiek geldt:

- *Landzijdige bereikbaarheid*

In de Luchtvaartnota is aangekondigd dat aansluitend bij de Mobiliteitsaanpak wordt gekeken of de kwaliteit van de bereikbaarheid van de luchthavens Schiphol, Eindhoven en Lelystad voldoende aansluit bij de verwachte omvang en functie van deze luchthavens. Dit wordt bezien in het licht van de programmering en werkwijze van het MIRT tot en met 2020 (en de verlenging van het MIRT, waarover het kabinet voorjaar 2009 een besluit neemt).

Voor de korte termijn (tot en met 2012) zijn geen extra middelen nodig. Met de Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak worden reeds verbeteringen aange-

bracht, die mede ten goede komen aan de bereikbaarheid van de luchthavens.

- *Isolatie*

Tot en met 2011 loopt het programma GIS-3. De huidige kosten van geluidsisolatie worden voor het grootste deel gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen. In het kader van de Aldersafspraken wordt onderzocht om de schade- en geluidsisolatieregelingen budgettair neutraal te verbeteren. Hetzij door de bestaande uitvoering efficiënter of meer toegesneden te maken op de wensen van bewoners, hetzij door het beleid aan te passen voor eventuele volgende projecten (GIS-4).

- *Leefbaarheid*

Het kabinet levert in de periode tot en met 2020 een bijdrage van € 10 miljoen aan de acties in het kader van het Convenant Omgevingskwaliteit, waarbij de bijdrage van het kabinet gericht is op gebiedsgerichte projecten. 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.

- *Kennis en innovatie*

Het kabinet wil voor de luchtvaart een Kennis- en Innovatieagenda opzetten voor de luchtvaart. Voor de korte termijn wordt de uitvoering opgepakt door het meer gericht en effectiever inzetten van bestaande budgetten en het stimuleren van samenwerking tussen de verschillende nationale en internationale partijen. Voor de lange termijn onderzoekt het kabinet de mogelijkheid tot het vrijmaken (en het dekken) van extra middelen voor kennis en innovatie.

- *Economische kostenreductie*

Het kabinet ziet het belang van de concurrentiepositie van Schiphol en wil daarom samen met Schiphol komen tot een pakket aan kostenreducerende maatregelen. Onderdeel van het pakket is dat het kabinet per 1 juli 2009 de vliegbelasting op nul stelt indien ook Schiphol zelf maatregelen treft om de kosten terug te dringen. Een eerste stap is een reorganisatie van Schiphol, waarbij het personeelsbestand tussen de 10-25% zal worden gereduceerd. Verder zijn - in lijn met de wens van het kabinet om de luchthaventarieven terug te brengen - per 1 april 2009 de tarieven door Schiphol verlaagd (ten opzichte van 1 november 2008) met een percentage van gemiddeld 9%. Voor 1 juli zal Schiphol nog verdere maatregelen moeten treffen. Inmiddels heeft Schiphol een derde tranche van kostenreducerende maatregelen aan het kabinet toegezegd. Deze tranche zal zo snel mogelijk op zijn merites worden beoordeeld om op de kortst mogelijke

termijn definitieve conclusies te trekken in het kader van het totale pakket aan kostenreducerende maatregelen.

- *Geschillencommissie*  
De luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven staan zelf aan de lat voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening voor de consument. Als extra borging van de belangen voor de consument wil het kabinet dit graag stimuleren. Het kabinet heeft zich hard gemaakt voor een gezamenlijke aanpak van de luchtvaartsector en de consumentenorganisaties om de consumentenbelangen te borgen. Dit door middel van de instelling van een Geschillencommissie Luchtvaart. VenW draagt bij aan de kosten voor de start van dit initiatief.

# Bijlage C

## Onderbouwing keuzes voor ontwikkeling van luchthavens

### Ruimte voor luchthavenontwikkeling

Het kabinet is voorstander van een selectieve ontwikkeling van de luchtvaart. Er is gekozen om ruimte te geven voor gespecialiseerde luchthavenontwikkeling. Hieronder volgt hiervoor de economische onderbouwing.

Capaciteitsrestricties hebben twee risico's in zich. In de eerste plaats wordt de Nederlandse gebruiker van luchtvaart (via Schiphol) geconfronteerd met duurder luchtvervoer. Dit betekent welvaartsverlies. In de tweede plaats zijn luchtvaartmaatschappijen gedwongen om aanpassingen te plegen in hun netwerken. Zij zullen daarbij kiezen voor die verbindingen en die luchthavens, die hen bedrijfseconomisch het meeste opleveren. Dit kan maatschappelijk gezien leiden tot een verlies aan netwerkqualiteit op Schiphol. Verlies aan netwerkqualiteit in combinatie met duurder luchtvervoer kan consequenties hebben voor het aspect internationale bereikbaarheid in het vestigingsklimaat.

In het verleden zijn verschillende studies verricht naar welvaartseffecten bij verschillende aannames over de capaciteitsontwikkeling van de luchthaven Schiphol:

- In 1997 heeft het CPB op verzoek van de toenmalige interdepartementale stuurgroep *Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNI)* beziens wat de economische effecten zijn van een begrenzing van de luchtvaart op Schiphol tot 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht<sup>136</sup>. In de studie van 1997 constateert het CPB dat ten opzichte van ongerestricteerde groei, maximering van het aantal passagiersbewegingen op de luchthaven leidt tot een verlies aan reëel nationaal inkomen in 2020 van 1 à 2 procent. Dit effect komt onder meer voort uit substantieel hogere ticketprijzen (in 2020 variërend van 40 tot 100 procent hoger), waardoor met name de vraag naar luchtvervoer via Schiphol van consumenten sterk zal dalen<sup>137</sup>. Ook zal bij maximering van het aantal passagiersbewegingen verlies aan kwaliteit optreden: frequenties liggen 15 tot 40 procent lager dan zonder maximering. Dit vertaalt zich in efficiencyverliezen voor het Nederlandse bedrijfsleven, nutsverliezen voor consumenten

en – vanwege een slechtere bereikbaarheid door de lucht – een verslechtering van het vestigingsklimaat, met name voor hoofdkantoren en Europese Distributie Centra van multinationale ondernemingen. Bovendien wordt de Nederlandse luchtvaartsector zwaar getroffen, doordat het transferverkeer van de 'home carrier' vrijwel wegvalt. Het aantal passagiersbewegingen ligt in 2020 tussen 25 en 55 procent lager dan zonder restricties, voor vracht is het tonnage 10 tot 40 procent lager.

- In 2002 heeft het CPB op verzoek van de toenmalige *Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL)* in kaart gebracht wat de kosten en baten zijn van verschillende uitbreidingen van het banenstelsel op de luchthaven<sup>138</sup>. In de studie van 2002 treden positieve welvaartseffecten op als gevolg van een uitbreiding van het banenstelsel op de luchthaven na 2010. Het CPB berekent in de kengetallen kosten-batenanalyse – afhankelijk van de gekozen variant en het gekozen scenario – een netto welvaartseffect tussen € 0,2 en € 9,1 miljard netto contante waarde<sup>139</sup>. De grootste voordelen komen terecht bij de zeer brede groep van Nederlandse passagiers en de ontvangers van vracht die van Schiphol gebruik maken. Door de uitbreiding van capaciteit neemt vooral de bereikbaarheid van de rest van de wereld toe (kwaliteitsverbetering door hogere frequenties) en dalen de ticketprijzen.
- Een studie door SEO becijfert het welvaartseffect, dat optreedt in een scenario waarin sprake is van relatief hoge groei van de vraag naar luchtvaart en handhaving van het geluidplafond (Totaal Volume Geluid) zoals dat in 2003 is vastgesteld. Het welvaartsverlies in dit scenario is € 790 miljoen voor Nederlandse gebruikers (vracht en passagiers) en de Nederlandse luchtvaartsector in de periode 2003 – 2012<sup>140</sup>. Het merendeel hiervan betreft verlies aan netwerkqualiteit bij gebruikers en hogere prijzen voor gebruikers. Het welvaartsverlies bij gebruikers wordt op nationaal niveau gecompenseerd door € 740 miljoen welvaartswinst uit de opbrengsten van – door optredend capaciteitstekort veroorzaakte – prijsverhogingen van vliegtarieven (onder meer betaald door buitenlandse gebruikers)<sup>141</sup>. Per saldo ontstaat dan een negatiefwelvaartseffect van € 50 miljoen<sup>142</sup>.

<sup>138</sup> Centraal Planbureau, 2002.

<sup>139</sup> De netto contante waarde betreft de totale waarde die per saldo resteert in de periode 2002-2040, waarbij de per jaar optredende saldi met behulp van een reële discontovoet van 4 procent in euro's van 2002 zijn omgerekend en opgeteld.

<sup>140</sup> SEO en Rand, 2005. Het betreft het hoge groei scenario; in het lage groei scenario treden geen capaciteitsrestricties – en derhalve geen welvaartsverliezen – op.

<sup>141</sup> Buitenlandse gebruikers die in Nederland een ticket kopen, betalen – net als binnenlandse gebruikers – een hogere prijs voor het ticket. Voor de gebruiker is dit – ongeacht of deze Nederlands of buitenlands is – welvaartsverlies. Voor Nederland echter is het welvaartswinst, omdat de opbrengst van de prijsverhoging in Nederland terecht komt.

<sup>142</sup> In dit onderzoek is geen becijfering gemaakt van mogelijk optredende positieve milieu-effecten. Ook is geen becijfering gemaakt van

<sup>136</sup> Centraal Planbureau, 1997. In deze studie zijn ook de groeimogelijkheden verkend bij handhaving van een maximum geluidvolume.

<sup>137</sup> Consumenten kunnen ook uitwijken naar goedkopere alternatieven via andere, buitenlandse luchthavens. Daarbij treden echter nutsverliezen op vanwege de langere reistijden voor het voor- en natransport.

- Het CPB concludeert in een studie uit 2006 dat het maar in beperkte mate rendabel is om het vliegverkeer te beperken door geluidsrestricties. Beperking van het vliegverkeer door geluidsnormen confronteert veel Nederlanders met extra kosten, terwijl het baten oplevert voor een relatief beperkte groep, zo geeft het CPB aan<sup>143</sup>. Burgers en bedrijven profiteren van de relatief hoge netwerkqualiteit op Schiphol en van daaruit voortvloeiende kostenvoordelen. Capaciteitsrestricties leiden daarom tot welvaartsverlies. Dit beeld komt overeen met de eerder uitgevoerde analyses van het CPB.

### Optimaliseren van maatschappelijke kosten-baten-verdeling door benutting van regionale luchthavencapaciteit

Het kabinet kiest voor specialisatie van Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis. Voor Schiphol, Eindhoven, Lelystad en Rotterdam wordt ervoor gekozen de luchthavenexploitanten een stelsel van samenwerkende luchthavens ten behoeve van het internationale verbindingennetwerk te laten instellen. Eindhoven en Lelystad zijn voor het kabinet in verband met de nationale capaciteitsvraag de twee luchthavens, die extra ruimte moeten bieden aan niet-mainportgebonden verkeer in de periode tot en met 2020. Op basis van inzichten van de luchtvaartsector wordt uitgegaan van circa 70.000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2020, waarvan 35.000 tot en met 2015 en nog eens circa 35.000 tot en met 2020<sup>144</sup>.

Het kabinet gaat tot en met 2020 ook uit – als richtgetal – van een gelijkwaardige verdeling van het verkeer over Eindhoven en Lelystad (dus 35.000 – 35.000 vliegtuigbewegingen), waarbij wordt uitgegaan van een gefaseerde aanpak, die past bij de marktontwikkeling. Het kabinet heeft de heer Alders gevraagd om binnen dit kader met de regionale en lokale bestuurders, de exploitanten (militair en civiel) en andere belanghebbenden uit de regio voor de zomer van 2009 een advies uit te brengen aan het kabinet. De heer Alders is verzocht om in te gaan op de regionaal ruimtelijk-economische visie in relatie tot de ontwikkeling van de luchthavens, de wijze waarop samen met de regio's invulling gegeven kan worden aan het accommoderen van de nationale capaciteitsvraag en over de steun voor dit voorstel in de regio.

---

welvaartseffecten die optreden na het gehanteerde zichtjaar 2012. In het Achtergronddocument Schiphol (2005) is wel een inschatting gemaakt van de totale externe kosten van de huidige omvang van de luchthaven Schiphol: die is geraamd op € 600 miljoen - € 1 miljard per jaar. Dit in het perspectief van een economische betekenis van € 5,1 - 6,2 miljard toegevoegde waarde.

<sup>143</sup> Centraal Planbureau, 2006

<sup>144</sup> De aantallen zijn afhankelijk van de marktontwikkeling en de inzet van maatregelen (conform het convenant Behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol) om een selectieve ontwikkeling van Schiphol te stimuleren.

- In het Coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven de mogelijkheden van Lelystad als overloop “met inachtneming van de overige regionale luchthavens” te bezien. Het MNP heeft in een voorbeeldberekening laten zien dat het elders accommoderen van verkeer het totaal aantal ernstig gehinderden kan laten afnemen (MNP, 2007). Het accommoderen van een deel van het huidige Schiphol-verkeer op Lelystad vermindert het totaal aantal gehinderden (omwonenden Schiphol plus omwonenden Lelystad). Mede daarom zijn regionale luchthavens van belang voor de toekomstige ruimtelijke planning van mainportontwikkeling. De lagere ruimtedruk elders kan dan soelaas bieden. Ook kan meer luchtverkeer op luchthavens van nationale betekenis een impuls betekenen voor de regionale economie en resulteren in een betere woon-werk en mobiliteitsbalans.
- Uit een netwerkanalyse naar de ‘hubgebondenheid’ van Schipholverkeer komt naar voren dat in 2020 circa 510.000 vliegtuigbewegingen een vergaande mate van hubgebondenheid kennen. Daarop is aan de Alderstafel geconcludeerd dat de capaciteit op Schiphol zich tot 2020 tot een maximaal verkeersvolume van 510.000 bewegingen ontwikkelt (Aldersadvies, 1 oktober 2008). Naast de selectieve ontwikkeling op Schiphol, moet ruimte op andere luchthavens worden geboden voor 70.000 niet-mainportgebonden vliegtuigbewegingen.
- In het kabinetsbesluit over de lange termijnverkenning Schiphol (maart 2008) is aangegeven dat Lelystad en Eindhoven in combinatie met Twente de meest aantrekkelijke locaties zijn voor het invullen van de functie van zogenaamde ‘overlooplocatie’. Dit zowel vanuit het perspectief van het zogenaamde catchment-area van Schiphol als qua economische effecten en milieueffecten.
- Een quick scan kosten-batenanalyse (september 2008), uitgevoerd in het kader van het Aldersadvies, levert een verdere onderbouwing op voor een focus op Lelystad en Eindhoven. Deze quick scan KBA heeft inhoudelijk en qua proces de strategische milieuverkenning van Schiphol en Luchtverkeersleiding Nederland gevolgd, plus de netwerkanalyses van KLM en Schiphol en het Rijk. Dit betekent dat de alternatieven uit de startnotitie voor het MER van begin 2007 zijn doorgerekend. Volgens de quick scan KBA heeft verdere ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland een positief maatschappelijk saldo. Dit wordt hoofdzakelijk verklaard door reistijdwinsten. De milieueffecten zijn op basis van kengetallen in geld uitgedrukt, maar ook in termen van geluidsbelaste woningen en gehinderden. De baten van het netwerk en samenhangende economische activiteit, waaronder werkgelegenheid, zijn groter dan de in geld uitgedrukte opoffering van rust, ruimte en

groen en de nodige investeringen (met name bij luchthavens van nationale betekenis). Het onderzoek is uitgegaan van alternatieven om een marktvraag van 600.000 bewegingen in Nederland te accommoderen. Centrale vraag daarbij is hoe de kosten en baten zich verhouden tussen doorgroei op Schiphol en het inzetten van de luchthavens Eindhoven en/of Lelystad. De negatieve effecten van hinder wegen bij de gehanteerde methodiek en aannames bij het onderzoek niet op tegen de economische voordelen en bereikbaarheidsvoordelen. Doorgroeien op Schiphol is voor de reizigers en het bedrijfsleven het meest interessant. Dit gaat echter gepaard met hoge maatschappelijke kosten (voor omwonenden vanwege geluidbelasting en hinder) en past niet in de criteria voor de bescherming van de omgeving van Schiphol.

De negatieve effecten zijn minder bij verplaatsing van niet-mainportgebonden verkeer naar andere luchthavens. Met andere woorden: daar zijn bij groei van de luchtvaart per saldo minder gehinderden dan bij verdere groei op Schiphol. Lelystad lijkt qua ligging ten opzichte van de Randstad en vanuit het perspectief van geluid en werkgelegenheid voor lager opgeleiden een aantrekkelijker locatie dan Eindhoven. Uit het perspectief van de luchtvaartmaatschappijen (catchment-area, ook in het buitenland) scoort Eindhoven beter. Deze effecten worden echter in de quick scan KBA niet inzichtelijk gemaakt. Hieronder zijn de resultaten van de quick scan KBA gepresenteerd:

Varianten voor 2020	Maatschappelijke baten ten opzichte van het nulalternatief (groei beperkt tot 480.000)
Doorgroeien op Schiphol tot 600.000	€ 4,3 miljard
Uitplaatsing 60.000 bewegingen segment 5 naar Lelystad en 540.000 vlb op Schiphol	€ 4,0 miljard
Uitplaatsing 60.000 bewegingen segment 5 naar Eindhoven en Lelystad en 540.000 vlb op Schiphol	€ 3,8 miljard
Uitplaatsing 60.000 bewegingen segment 5 naar Eindhoven en 540.000 vlb op Schiphol	€ 2,9 miljard
Bewonersalternatief: (Schiphol 500.000 en uitplaatsing van 100.000 bewegingen segment 5 en 3 naar Eindhoven/Lelystad)	€ 2,7 miljard

Het accommoderen van de vraag naar luchtvaart geeft in de quick scan KBA een direct werkgelegenheidseffect van bijna 8.500 extra werkplekken. Indirect gaat het om nog eens 13.000 werkplekken (laag en middelhoog opgeleiden). Dat betekent meer dan 21.000 werkplekken erbij op een huidig aantal van ongeveer 120.000. Het accommoderen van het Intercontinentale netwerkverkeer leidt

relatief tot de meeste werkplekken. Om de extra werkgelegenheid op zijn juiste maatschappelijke waarde te schatten (volgens de OEI methodiek), is er gebruik gemaakt van de werkwijze die vaker wordt toegepast in KBA's (voor de Zuiderzeelijn en de Maasvlakte II).

- In de kabinetsreactie op het Aldersadvies (oktober 2008) is toegezegd te komen met een nadere analyse naar de kosteneffectiviteit van het inzetten van regionale luchthavens<sup>145</sup>. Daarbij heeft het kabinet aangegeven dat bij de verdeling van de vluchten over de luchthavens van nationale betekenis naar het gehele stelsel van luchthavens in Nederland wordt gekeken, dus ook naar de luchthavens Maastricht, Twente, Rotterdam en Groningen. Bovendien worden in de analyse ook buitenlandse luchthavens in beschouwing genomen. In dat kader is, voortbouwend op de quick scan KBA een onderzoek uitgevoerd gericht op de volgende vraag: Wat is, gelet op de maatschappelijke kosten en baten, de meest kosteneffectieve manier om de 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis te accommoderen?

In het onderzoek zijn de volgende alternatieven onderzocht op kosteneffectiviteit:

2015	1: EL	2: ELRTG	3: ELT	4: ELTBW	5: ELTMG
Eindhoven	30.000	15.000	20.000	15.000	15.000
Lelystad	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Rotterdam		5.000			
Twente		5.000	10.000	5.000	5.000
Maastricht					5.000
Groningen		5.000			5.000
Brussel				5.000	
Weeze				5.000	
Totaal	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000

2020	1: EL	2: ELRTG	3: ELT	4: ELTBW	5: ELTMG
Eindhoven	35.000	20.000	30.000	15.000	20.000
Lelystad	35.000	35.000	20.000	25.000	20.000
Rotterdam		5.000			
Twente		5.000	20.000	10.000	10.000
Maastricht					10.000
Groningen		5.000			10.000
Brussel				10.000	
Weeze				10.000	
Totaal	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000

NB1: Aftortingen EL, ELRTG, ELT, ELTBW, ELTMG staan voor de eerste letters van de luchthavens

NB2: De huidige milieubeperkingen (geluidszones, capaciteitsrestricties, openstelling) van de luchthavens zijn in dit onderzoek niet beperkend gelaten, er is in de berekeningen van uitgegaan dat verdere ontwikkeling (tot de genoemde aantallen) mogelijk is. Wel zijn uiteraard de effecten van de extra geluidsproductie in beeld gebracht.

<sup>145</sup> Decisio, "Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven", januari 2009.



Deze studie geeft aan dat de inzet van Eindhoven in combinatie met Lelystad de meest kansrijke uitbreidingslocaties zijn. Evident is dat inzet van alle 70.000 bewegingen op Eindhoven botst met de Nederlandse militaire functie aldaar. Tegelijkertijd maken de ambitieuze Brainport-ontwikkelingen in zuidoost Brabant<sup>146</sup>, de marktvrage en de beschikbaarheid van milieuruimte en luchthaveninfrastructuur (ook op korte termijn) een verdere ontwikkeling van Eindhoven Airport zeer opportuun. Voor Lelystad is verdere ontwikkeling vanuit onder andere werkgelegenheidsperspectief, ambitie van de regio, de nabijheid bij het marktgebied van Schiphol en het beperkte hindereffect op de omgeving, ook opportuun.

Het accommoderen van de vluchten op Lelystad en Eindhoven scoort, in bijna alle opzichten, het beste van de vijf onderzochte alternatieven:

- Alternatief 1 scoort relatief gunstig op de aspecten kosten, de effecten op voor- en natransporttijd en de bedrijfseconomische effecten voor luchthavens en carriers;
- Alternatief 1 scoort het best wat betreft de externe effecten (geluid, emissies voor- en natransport). Uit de kosteneffectiviteitsstudie blijkt dat alternatief 1 qua aantal gehinderden / geluid het beste scoort. De andere alternatieven komen op 5.000 tot 10.000 meer ernstig gehinderden en 3.000 tot 7.000 meer ernstig slaapverstoorden (getallen peiljaar 2020). Het alternatief met vluchten van luchthavens over de grens is weliswaar gunstiger qua gehinderden en emissies in Nederland, maar exporteert deze problemen naar België en Duitsland.
- De uitbreidingslocaties bij Almere Spiegelhout en Hout worden volgens recent onderzoek van Adecs bij 35.000 bewegingen niet geraakt door de 48 Lden contour. Alleen alternatief 4, waarin een gedeelte van de vluchten in het buitenland zal plaatsvinden, heeft voor Nederland kleinere negatieve externe effecten (hinder, milieubelasting).
- De alternatieven 4 (naast Eindhoven en Lelystad ook vluchten op Twente, Brussel en Weeze) en 5 (ook vluchten op Twente, Maastricht en Groningen) leiden tot grote maatschappelijke kosten in het voor- en natransport. Voor alternatief 4 weegt daar vanwege het feit dat een deel van de hinder naar het buitenland wordt verplaatst niet tegenop. Alternatief 5 leidt bovendien tot forse isolatiekosten rond Maastricht Airport. Ook in de alternatieven 2 en 3 zijn de kosten voor reizigers in voor- en natransport fors en daarnaast is er nog een aantal negatieve effecten, onder meer van bedrijfseconomische aard.
- Overall scoren alle alternatieven € 200 tot € 700 miljoen lager (Netto Contante Waarde) dan het alternatief Eindhoven en Lelystad.

<sup>146</sup> Zie ook de steun van het kabinet in deze via onder andere de Nota Ruimte en Pieken in de Delta.

## Luchthavenontwikkeling in perspectief vanuit ruimtelijk-economische context en gebiedsontwikkeling

Zowel voor Eindhoven als voor Lelystad is het voor de verdere uitwerking en politiek-bestuurlijke afweging van belang de geplande ontwikkelingen expliciet te beschouwen in het licht van de regionale ruimtelijk-economische context, mede in het licht van het advies van de Commissie ROL. Gezien de omvang van de voorziene rijksinvesteringen in de regio Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad is een samenhangend inzicht in de maatschappelijke kosten-batenverhouding van belang. Vanuit het programma Randstad Urgent wordt momenteel gewerkt aan integrale besluitvorming over vijf projecten in die regio. Deze besluitvorming zal in oktober 2009 met een brief aan de Kamer worden aangeboden (RAAM-brief). Ten behoeve van de onderbouwing van de te maken keuzes in deze brief wordt onder meer een kosten-batenanalyse gemaakt van de RAAM-projecten. Het CPB en het PBL hebben zich aangemeld om deze KBA uit te voeren.

## Toekomstscenario's in relatie tot gemaakte beleidskeuzes

Het is, gelet op de lange termijn waarover het gaat en de grote onzekerheden in de luchtvaartmarkt, verstandig om verschillende scenario's te gebruiken. De historische ontwikkeling van de luchtvaart laat grote pieken en dalen zien; er is geen reden om aan te nemen dat dit in de toekomst anders zal zijn.

Het CPB heeft de hoofdlijnen voor deze vier scenario's in 2004 uitgewerkt in "Vier vergezichten voor Nederland". In 2006 zijn deze scenario's verder uitgewerkt als de WLO scenario's door CPB, MNP en RPB. In 2006 zijn ook specifieke luchtvaartanalyses gemaakt op basis van deze scenario's. Deze zijn gebruikt in de evaluatie van het Schipholbeleid en het kabinetsstandpunt hierover. Deze scenario's zijn onlangs (2008) door SEO en Significance bijgesteld onder meer door de gevolgen van ticketheffingen mee te nemen en gebruik te maken van het nieuw ontwikkelde Aeolus model. De onderstaande grafieken geven de belangrijkste uitkomsten van deze prognoses voor 2020 en 2040 weer. De grafieken maken onderscheid tussen de totale aantallen vliegtuigbewegingen en de aantallen niet-zakelijke point-to-point bewegingen (segment 5). In de grafieken zijn deze afgezet tegen de in dit onderzoek gehanteerde uitgangspunten van de Alderstafel en de feitelijke situatie in 2006.

Opvallend is dat in de twee WLO scenario's met een groot totaal aantal vliegtuigbewegingen (Global Economy (GE) en Transatlantic Market (TM)) deze toename voornamelijk voortkomt uit een groei van de vluchten van Skyteam en de overige full service carriers. Het aantal bewegingen in segment 5 ontwikkelt zich in deze scenario's relatief langzaam. Het aantal passagiers dat gebruik maakt van

vluchten uit segment 5 vanaf Schiphol ligt in deze scenario's lager dan het aantal waar de Alderstafel van uit is gegaan. Juist in de twee scenario's met een relatief laag totaal aantal vliegtuigbewegingen Strong Europe (SE) en Regional Communities (RC) neemt het aantal segment 5 vluchten op Schiphol toe.

Paradoxaal is dat juist in de scenario's waarin een grote behoefte is aan extra capaciteit op Schiphol, er relatief weinig segment 5 vluchten zijn die relatief gemakkelijk verplaatst zouden kunnen worden. Er kan dus slechts beperkt capaciteit vrij worden gemaakt op Schiphol. Het verplaatsen van 70.000 segment 5 vliegtuigbewegingen in 2020 is in deze scenario's niet mogelijk; er zijn wel meer dan 70.000 bewegingen, maar dit bestaat niet enkel uit vluchten naar vakantiebestemmingen. Om toch 70.000 vluchten te verplaatsen zou ook een gedeelte van segment 3 (zakelijke point-to-point bewegingen die bijdragen aan de vestigingsplaatsfunctie) verplaatst moeten worden. In de scenario's waarin relatief veel segment 5 vluchten zitten, is het elders accommoderen van vluchten niet nodig, omdat de grens van 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol nog niet bereikt wordt in 2020.

Het relatief lage aantal segment 5 vluchten op Schiphol in de scenario's met het hoogste aantal vluchten, is te verklaren doordat ervan uit wordt gegaan dat in deze scenario's de segment 5 luchtvaartmaatschappijen zich

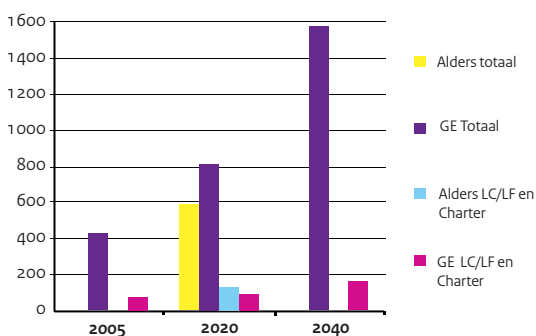
voornamelijk ontwikkelen op hun "eigen" kleinere luchthavens, zoals Charleroi. Op Schiphol zouden er in deze scenario's weinig nieuwe maatschappijen bijkomen. De mondiale groei van de segment 5 vluchten is in deze scenario's net zo groot als die van de full service carrier, alleen heeft de ontwikkeling niet op dezelfde luchthavens plaats.

In de scenario's met een relatief laag totaal aantal vliegtuigbewegingen is de hub-functie van Schiphol minder sterk dan in de andere twee scenario's. Daardoor komt er in deze scenario's capaciteit vrij op Schiphol die opgevuld wordt door low cost airlines en chartermaatschappijen. Alders gaat uit van een gelijkmatiger verdeling van de groei over de verschillende segmenten, waarbij segment 5 iets sneller groeit dan de vluchten van Skyteam. Met de totale aantallen vluchten vanaf Schiphol liggen de uitgangspunten van Alders redelijk in het midden van de verschillende WLO scenario's in 2020. Daarmee lijken deze uitgangspunten zeker niet onrealistisch, maar gezien de grote bandbreedte van de WLO scenario's is het duidelijk dat er veel onzekerheid bestaat over de ontwikkelingen van de vraag naar en het aanbod van vluchten vanaf Schiphol, en deze onzekerheid betreft zeker ook de vluchten in segment 5.

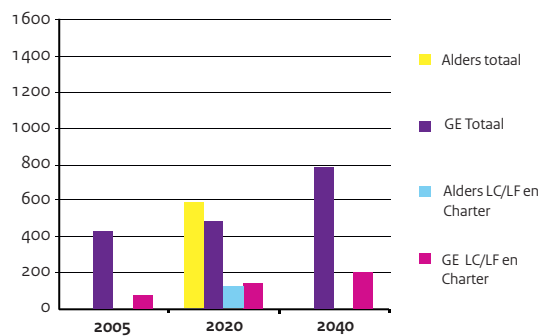
### Doorkijk naar 2040

SEO/Significance heeft ook prognoses gemaakt voor het jaar 2040. De volumes van segment 5 verkeer zijn in 2040 in elk

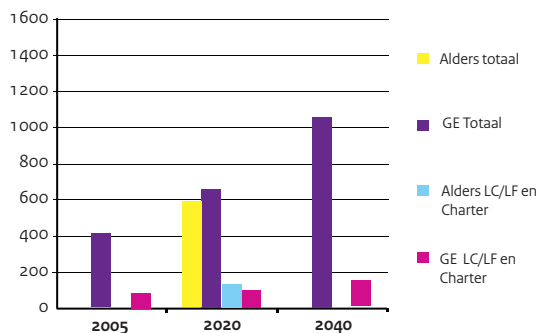
Grafiek 6.1: GE Scenario



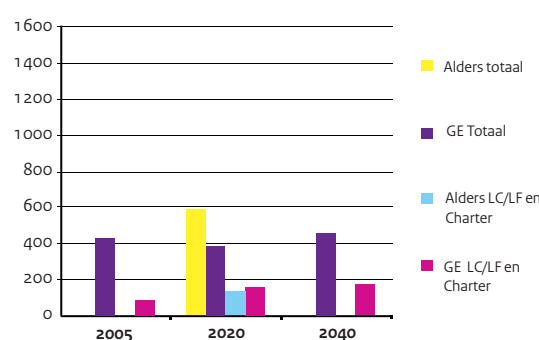
Grafiek 6.2: SE Scenario



Grafiek 6.3: TM Scenario



Grafiek 6.4: RC Scenario



van de vier scenario's hoger dan het uitgangspunt van Alders in 2020. Overigens ligt in het scenario RC het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 2040 nog steeds onder de 500.000 en is het verplaatsen van vluchten in dit scenario dus tot 2040 niet nodig.

De prognoses voor 2040 laten duidelijk zien dat er een grote kans is dat het segment 5 verkeer na 2020 nog verder doorgroeit, zodat het aanbeveling verdient om niet alleen te kijken naar het elders accommoderen van 70.000 vliegtuigbewegingen, maar om meteen rekening te houden met uitbreidingsmogelijkheden na 2020.

### Analyse SEO

Naar aanleiding van de motie van Cramer en Tang<sup>147</sup> om snel een geactualiseerde groeiprognose voor Schiphol te maken en deze mee te geven met de regionale Alderstafels over het accommoderen van vluchten, heeft het kabinet SEO de opdracht gegeven om een dergelijke prognose te maken.

De ordes van grootte van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol in 2020 zijn door SEO samengevat in onderstaande tabel. Uitgangspunt van de berekeningen waren drie netwerkscenario's, echter mét vliegbelasting. Onder die veronderstellingen zijn 580 duizend bewegingen weliswaar realistisch. De afschaffing van de vliegbelasting maakt het realiteitsgehalte van de 580 duizend bewegingen een stuk groter. Zelfs al zou men een substantiële netwerkerosie richting Parijs veronderstellen (door het schrappen van twintig intercontinentale routes op Schiphol), dan nog lijkt het niveau van 580 duizend bewegingen in 2020 reëel.

Aantal vliegtuigbewegingen (\*1000) op Schiphol in 2020 bij verschillende scenario's.

	Grote rol Parijs	Evenwichtige hub-ontwikkelingen	Grotere rol Schiphol
Met ticket tax	570	610	630
Zonder ticket-tax	615	655	675
Idem met lagere economische groei	570	610	630

<sup>147</sup> Tweede Kamer 2008 – 2009, 29 665, nr. 123

# Bijlage D

## Geconsulteerde partijen

Bij de totstandkoming van de Luchtvaartnota is gewerkt met meerdere consultatierondes. Er zijn twee informele consultatierondes georganiseerd en als afsluiting is er nog één formele consultatieronde georganiseerd door de Overlegorganen VenW. Tijdens het formele en informele consultatieproces is gesproken met verschillende decentrale overheden, luchtvaartpartijen en andere stakeholders (zie overzicht).

Het doel van de consultatierondes was tweeledig:

- Advies geven over de geschetste beleidsrichting en het ambitieniveau van de nota;
- Creëren van draagvlak voor de inhoud van de nota.

De eerste informele ronde is georganiseerd in augustus/september 2008. De tweede informele consultatieronde is georganiseerd in oktober/november 2008. De rondes bestonden uit diverse bijeenkomsten. De bijeenkomsten waren allen positief en constructief en de gemaakte opmerkingen zijn gebruikt om de nota aan te scherpen.

De formele consultatieronde werd gehouden op 14 januari 2009 en is georganiseerd door de Overlegorganen VenW. Dit heeft geresulteerd in een rapport van de Overlegorganen VenW met de reacties en opmerkingen van de deelnemers. In bijgevoegde tabel is aangegeven welke deelnemers vertegenwoordigd waren bij deze formele consultatieronde.

De algehele conclusie van de bijeenkomst was dat de keuze om een integrale visie op de Nederlandse luchtvaart vast te leggen door de deelnemers wordt ondersteund. De deelnemers waarderen het dat hiermee een kader gecreëerd is voor alle lopende en komende beleidsinitiatieven van het kabinet. Alleen Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu delen de uitgangspunten van de nota niet, omdat zij de groeiprognozes waar de nota op is gebaseerd niet delen en onvoldoende invulling zien van het element duurzame luchtvaart.

De reactie op de opmerkingen van Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu heeft, net als de reactie ten aanzien van de meer specifieke opmerkingen van de verschillende deelnemers, voor een groot deel een plek gekregen in deze definitieve versie van de Luchtvaartnota.

## Geraadpleegde organisaties in het consultatieproces

Air Cargo Netherlands (ACN)\*  
Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA)  
Algemene Nederlandse Vereniging van Reisonderningen (ANVR)  
Amsterdam Airport Schiphol (AAS)  
ANWB  
Belastingdienst/Douane West\*  
Board of Airline Representatives in The Netherlands (BARIN)\*  
Bouwend Nederland  
Brainport Eindhoven\*  
Cargonaut\*  
Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)\*  
Consumentenbond  
De Nederlandse Luchthavens o.a. via de Nederlandse Vereniging Luchthavens (NVL)\*  
EVO\*  
Hoogheemraadschap van Rijnland  
Kamer van Koophandel landelijk\*  
KLM\*  
Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL)\*  
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)  
Maastricht Aachen Airport\*  
Milieudefensie\*  
MKB Nederland  
Nationaal Lucht- en Ruimtelaboratorium\*  
Natuurmonumenten  
Nederland Distributieland (NDL)  
Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)  
Nederlandse Spoorwegen (NS)  
Nederlandse Stichting Geluidhinder (NSG)\*  
Platform Nederlandse Luchtvaart (PNL) / Platform Duurzame Luchtvaart\*  
Rhenus\*  
Schiphol Area Development Company\*  
Schiphol Express\*  
Staatsbosbeheer\*  
Stichting Natuur en Milieu\*  
Vereniging Gezamenlijke Platforms (VGP)\*  
Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV)\*  
VNO-NCW\*

**Adviesraden**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)  
Centraal Planbureau (CPB)  
Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)  
Ruimtelijk Planbureau (RPB)  
Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO)

**Decentrale overheden**

Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) met als leden onder andere de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer.  
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)  
Interprovinciaal Overleg (IPO)  
Gemeente Lelystad\*  
Gemeente Eindhoven\*  
Gemeente Almere  
Gemeente Zeewolde  
Provincie Flevoland  
Provincie Noord-Brabant\*  
Provincie Noord-Holland\*  
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)

*\* Deelnemende organisaties OVW-consultatiebijeenkomst 14 januari 2009*



# Bijlage E Lijst met afkortingen

ACARE	– Advisory Council for Aeronautics Research	NMCA	– Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse
AFMU	– Airspace and Flow Management Unit	NSA	– National Supervising Authority
AMvB	– Algemene Maatregel van Bestuur	NSL	– Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
ANSP	– Air Navigation Service Provider	OEI	– Onderzoeksprogramma voor Economische Effecten Infrastructuur
ATC	– Air Traffic Control	O/D	– Origin destination
Bas	– Bewoners Aanspreekpunt Schiphol	ONL	– Programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven
BMI	– British Midland	OVW	– Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat
BPVS	– Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol	OV- SAAL	– Openbaar Vervoer corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad
BRIC	– Brazilië, Rusland, India en China	PBL	– Planbureau voor de Leefomgeving
BZ	– Ministerie van Buitenlandse Zaken	PDL	– Platform Duurzame Luchtvaart (voorheen Platform Nederlandse Luchtvaart)
BZK	– Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	PKB	– Planologische Kernbeslissing
CDA	– Continuous Descent Approach	RAAM	– Rijksafspraken Amsterdam – Almere – Markermeer
CPB	– Centraal Planbureau	RBML	– wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens
CRO	– Commissie voor Regionaal Overleg	RC	– Regional communities
CROS	– Commissie Regionaal Overleg Schiphol	RIVM	– Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
CWI	– Centrum voor Werk en Inkomen	RPB	– Ruimtelijk Planbureau
DAA	– Dutch Aviation Authority	RMNO	– Raad voor Ruimtelijk-, Milieu- en Natuuronderzoek
Defensie	– Ministerie van Defensie	ROL	– Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens
EASA	– European Aviation Safety Agency	RWT	– Rechtspersoon met wettelijke taak
EC	– Europese Commissie	SAAL	– Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad
EU	– Europese Unie	SAC	– Strategisch Advies Commissie
EHS	– Ecologische Hoofdstructuur	SE	– Strong Europe
ETS	– Emission Trading Scheme	SEO	– Stichting Economisch Onderzoek
EZ	– Ministerie van Economische Zaken	SES	– Single European Sky
FAB	– Functional Airspace Block	SESAR	– Single European Sky ATM Research
FABEC	– Functional Airspace Block Europe Central	SMT-2	– Tweede Structuurschema Militaire Terreinen
GE	– Global economy	SRE	– Schiphol Real Estate
GIS	– Geluidsisolatie Schiphol	TM	– Transatlantic market
ICA	– Intercontinentale vlucht	TMA	– Terminal Manoeuvring Area
ICAO	– International Civil Aviation Organization	TNLI	– Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
IMPULS	– Innovatieprogramma logistiek en Supply Chains	TRG	– Totaal risico gewicht
IVW	– Inspectie Verkeer en Waterstaat	TU Delft	– Technische Universiteit Delft
JAS	– Joint ATM System	UAS	– Unmanned Aircraft Systems
KBA	– Kosten-baten analyse	VenW	– Ministerie van Verkeer en Waterstaat
KDC	– Knowledge and Development Centre	VROM	– Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
KIM	– Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid	VS	– Verenigde Staten
KLPD	– Korps Landelijke Politie Diensten	VTB	– Vliegtuigbewegingen
kpi	– Kern prestatie indicators	VTM	– Vliegwielsmaatschappij Twente
LIB	– Luchthavenindingsbesluit	VWS	– Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
LVB	– Luchthavenverkeersbesluit	WLO	– Welvaart en Leefomgeving
LVNL	– Luchtverkeersleiding Nederland	Wm	– Wet milieubeheer
MER	– Milieu Effect Rapport	WNF	– Wereld Natuur Fonds
M.e.r.	– Milieueffectrapportage	Wro	– Wet ruimtelijke ordening
MIRT	– Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport	ZBO	– Zelfstandig Bestuursorgaan
MLA	– Militaire Luchtvaart Autoriteit		
MNP	– Milieu- en Natuurplanbureau		
MUAC	– Maastricht Upper Area Control Centre		
NCTB	– Nationaal Coördinator Terrorisme bestrijding		
NLR	– Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium		
NMa	– Nederlandse Mededingsautoriteit		

## Verantwoording

De Luchtvaartnota is een uitgave van de Rijksoverheid

Meer informatie kunt u vinden op:

[www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)

Hier kunt u ook een pdf-versie downloaden.

Tekstredactie M. Wopereis

Interviews R. Groenendijk

Fotografie R. Groenendijk

Vormgeving Mijs Cartografie en Vormgeving

Drukwerk Veenman drukkers, Rotterdam