

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Mw. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Bestuurlijke Regie Schiphol**

**Uw contactpersoon**

mw. S. Willemsen

BEL/BS

Telefoonnummer +31235143654

willemsens@noord-holland.nl

1 | 6

## Betreft: zienswijze BRS op de luchtvaartnota

Excellentie,

Met veel belangstelling hebben de leden van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) kennis genomen van de ontwerp-luchtvaartnota 2020-2050, Verantwoord vliegen naar 2050. De formele kaderstelling door het Rijk als bevoegd gezag voor Schiphol raakt één op één aan onze rollen, taken en bevoegdheden als decentrale overheden. Vanuit de BRS, het samenwerkingsverband van de vier provincies en 56 gemeenten in de Schipholregio, hebben wij vanuit die gedeelde verantwoordelijkheid een gezamenlijke zienswijze opgesteld.

We herkennen veel van onze ideeën en eerdere suggesties maar deze zijn in de nota niet uitgewerkt. Ook is de samenhang tussen de diverse onderdelen uit de nota niet helder. Er lijkt gekozen te worden voor groei zonder dat de randvoorwaarden zijn gedefinieerd. Nut en noodzaak, de consequenties voor de omgeving, de keuzes die daarbij worden gemaakt tussen diverse publieke belangen en de gevolgen daarvan voor het ruimtegebruik, de gezondheid en het klimaat zijn niet in beeld gebracht. Zelfs de grenswaarden waarop het kabinet wil gaan sturen zijn niet helder. De afweging tussen groei en leefbaarheid lijkt daarmee uit balans. Dit gebrek aan concrete uitwerking, samenhang en integraliteit vormt dan ook de kern van onze zorg.

### ***Integrale mobiliteitsbenadering***

De minister constateert dat er een grote behoefte is aan vliegen. Dat suggereert een schaarste waarvan het de vraag is in hoeverre dat in Nederland gefaciliteerd kan (en volgens sommige partijen moet) worden. De nota geeft daar geen antwoord op of richting aan. De minister kondigt wel een integrale mobiliteitsbenadering aan. Maar zij gebruikt dit niet als onderlegger voor de keuzes die zij ten aanzien van luchtvaart wil maken. Is de sky letterlijk de limit of zit daar vanuit andere publieke belangen een begrenzing aan? Dat is niet helder. In de nota is geen alternatief voor luchtvaart uitgewerkt om de behoefte aan internationale verbinding vorm te geven.

**Verzenddatum**

**Kenmerk**

1439168/1439176

**Uw kenmerk**

Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33  
2012 DE Haarlem  
www.noord-holland.nl  
Kvk-nummer 34362354  
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Wij onderschrijven de inzet op de selectieve ontwikkeling van Schiphol als (multimodale) Hub. Maar het is niet helder wat dat betekent voor de samenhang en functieverdeling tussen de Nederlandse (en in de toekomst wellicht ook andere Europese) luchthavens. Wat is gegeven het eigen profiel van de verschillende luchthavens een passende rolverdeling binnen dat multimodale perspectief? Moeten de openstelling van Lelystad en de verdere ontwikkeling van Eindhoven en Rotterdam niet in die context worden geplaatst?

Wij verwachten van dit kabinet een multimodale mobiliteitsbenadering over de wijze waarop zij de Nederlandse behoefte aan internationale connectiviteit vorm wil geven. Welke modaliteiten worden daarbij gewogen? Welke voor- en nadelen kleven daar aan (gezondheid, impact op de leefomgeving, ruimtegebruik, financiering, etc.)? Welke locatiekeuzes spelen daarbij een rol? Op grond van welke parameters wordt dit uitgewerkt?

### ***Integrale visie op veiligheid***

Wij missen in het hoofdstuk over veiligheid de relatie met gezondheid. Laat de huidige pandemie niet zien dat veiligheid veel breder zou moeten worden opgevat? Gezondheid maakt daar onderdeel van uit, zowel i.r.t. veilig gebruik (gezondheidsvereisten aan passagiers, operationele aanpassingen, vliegverbod op landen) als i.r.t. een veilige en gezonde leefomgeving (welke normen stellen we vanuit gezondheid aan de sector).

Ook openbare veiligheid in relatie tot de bereikbaarheid van de luchthaven ontbreekt (paragraaf 6.2.1) in het hoofdstuk veiligheid terwijl dat randvoorwaardelijk zou moeten zijn. We zagen al een autonome toename van het aantal passagiers bij een plafond van 500.000 vluchten, laat staan wat de druk gaat zijn bij 1,5% groei. En hoe ziet dit er uit in de door het kabinet gewenste 1,5 meter samenleving? Het kabinet geeft nergens aan hoe dat op een veilige manier kan en/of welke aanvullende maatregelen in de infrastructuur daar voor nodig zijn. Wat als er iets gebeurt? Hoe krijg je al die mensen daar weg? Dit staat nog los van de ambities ten aanzien van substitutie met internationale treinen die nog een aanvullende claim op de bestaande infrastructuur leggen.

De raad voor de veiligheid heeft een advies uitgebracht over veilig vliegen. Dat kon tot ongeveer 540.000 vliegbewegingen per jaar. In de PlanMER wordt dit aantal in drie varianten fors overschreden. Een uitleg hoe met de veiligheid rekening wordt gehouden ontbreekt in zowel de PlanMER als de nota. Daarmee lijken de drie groei scenario's niet realistisch. Pas in hoofdstuk 8 van de PlanMER 'Leemten in kennis en monitoring en evaluatie' wordt melding gemaakt van dit rapport en dat nader onderzoek nodig is.

### ***Hinder***

Het kabinet hanteert de simplistische benadering dat hinder één op één kan worden opgelost met stillere en schonere vliegtuigen. De ervaring in de afgelopen jaren laat nou juist zien dat die redenering niet klopt als er tegelijkertijd een toename is van het aantal vluchten. Juist deze toename in intensiteit en het gebrek aan rustmomenten bleek het grote zorgpunt in de omgeving. Hier gaat de nota niet op in.

Ook ten aanzien van de nachtvluchten lijkt de nota te kort door de bocht. Er lijkt alleen gestuurd te worden op het verminderen van het aantal nachtvluchten. Maar als de resterende vluchten worden uitgevoerd met grotere en zwaardere vliegtuigen is het maar zeer de vraag of het doel, meer rust in de nacht, daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ook is niet helder wat de gevolgen zijn voor de belasting gedurende de dag. Wij vragen daar meer scherp te in.

In de nota wordt groei gekoppeld aan “minder hinder”. Maar wat wordt daarmee bedoeld? Gaat iedereen er op vooruit of moet er per saldo minder hinder zijn? Binnen het huidige kader wordt de per saldo benadering gehanteerd. In de praktijk betekent dat verplaatsing van hinder van het ene naar het andere gebied, het zogenaamde waterbed effect. Deze effecten brengt de Minister niet in beeld.

In de PlanMER wordt wel een groeimodel beschreven. In dat model wordt aangenomen dat vliegtuigen jaarlijks 1% stiller worden. Vervolgens wordt een één op één relatie gelegd, 1% geluidsreductie geeft ruimte voor een groei van 1%. Deze stelling is onjuist want de decibellen schaal is logaritmisch. Eén procent reductie is minder dan één dB afname van een overvliegend vliegtuig. Een verschil van 1 dB is niet hoorbaar en zegt ook niets over het piekniveau. De hinder neemt voor de bewoners dus niet per sé af. Als daar een groei van 1% bij komt, neemt de hinder voor de bewoners alleen maar toe. Daarnaast zorgt het overvliegen van meer vliegtuigen voor minder rustmomenten. Bovendien zal door groei nog meer gebruikt worden gemaakt van secundaire banen, omdat de primaire banen op een gegeven moment aan de maximale capaciteit zitten. Het gebied waar veel overheen wordt gevlogen wordt dus ook groter. Hier wordt geen oplossing voor geboden.

Hinder is een veel complexer probleem dan in de nota wordt geschetst. Ook de suggestie voor geluid adaptief bouwen is niet de quick fix die nu wordt verondersteld. Een optimale akoestische inrichting van de leefomgeving hoeft niet altijd aan te sluiten bij andere publieke belangen die we in het gebied willen realiseren. Dat maakt ruimtelijke ordening nou juist zo complex. Een sectorale zwart/wit benadering past daar niet bij. De Omgevingswet probeert daarom een instrumentarium te bieden om op een goede afgewogen manier invulling te geven aan die dynamiek met inachtneming van heldere normen ten aanzien van gezondheid, milieu en klimaat.

### ***Ruimtelijke ordening***

De uitwerking van de leefkwaliteit vindt volgens de nota deels via de Omgevingswet plaats. Maar de sectorale wet- en regelgeving uit de luchtvaart sluit niet aan bij het systeem van de ruimtelijke ordening (ro). Dat is nu juist het grote kritiekpunt vanuit de decentrale overheden. De Minister geeft niet aan hoe ze beide systemen op elkaar wil laten aansluiten en wat leidend gaat zijn in haar afwegingen.

Op dit moment zit er geen onderlinge wederkerigheid in de regelgeving voor de sector en de ro. Wij zijn gehouden aan een standstil uit 2003 terwijl de maatschappij continu verandert. De sector is gehouden aan een kader voor gelijkwaardigheid die zo ruim is vastgesteld dat ze op grond daarvan kunnen blijven groeien zonder dat daar bescherming voor de omgeving tegenover staat. Gebaseerd op dosis effectrelaties uit 2002, nog van voor de aanleg van de Polderbaan.

Het kabinet stelt dat “De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden voor groei vanuit publieke belangen. De capaciteit in de lucht en op de grond is de uitkomst daarvan.” Dat klinkt als een stap in de goede richting. Maar in het kader van de cumulatie van geluid die wij vanuit de aanvullingsregeling omgevingswet moeten gaan toepassen geeft dat een zorgelijk beeld voor de generieke kwalificatie van de leefkwaliteit in de Schipholregio, zie het kaartje in bijlage 1. Wij kunnen dat niet rijmen met het geschetste groeiperspectief voor de sector in deze nota. Of bedoelt het kabinet dat luchtvaart leidend is in de keuzes van de NOVI en daarmee de ro tot ver buiten de 48 Lden op slot staat?

Ook wordt nergens ingegaan op de weging in relatie tot andere belangen uit de NOVI waaronder de verstedelijkingsopgave en de energietransitie. Zo legt de luchtvaart wet- en regelgeving een grote ruimtelijke claim die, naast milieucontouren ook hoogtebeperkingen, radardekking en lichtvervuiling betreft. Dergelijke claims worden nu eenzijdig vanuit de luchtvaart vastgesteld. Ze worden nergens gewogen tegen andere publieke belangen.

Er ligt al jaren een planologische reservering voor de Tweede Kaagbaan. Ook nu schuift de besluitvorming hierover weer door. Deze ruimtelijke reservering gaat ten koste van ontwikkelingen op de grond, zoals het verzorgen van een robuust energiesysteem waar in de Schipholregio veel urgentie voor is. Het nodeloos overeind houden van een ruimtelijke reservering is ruimtelijk suboptimaal: maak een keuze voorerschikking van het banenstelsel óf laat de reservering vallen en gebruik dit gebied voor o.a. grote energievraagstukken en lokale leefbaarheidsopgaven.

In de directe omgeving rond de luchthaven zijn er gebieden waar (streng) ruimtelijke beperkingen vanwege Schiphol gelden en waar geen mitigerende maatregelen meer mogelijk zijn. Aandacht is nodig om verloedering en verpaupering van gebieden die als gevolg van de beperkingen ongebruikt blijven liggen (bv. lege kassen), te voorkomen. Daar waar bijvoorbeeld oorspronkelijke bedrijvigheid is gestaakt en de ruimtelijke beperkingen in de weg staan aan nieuwe toekomstbestendige ontwikkelperspectieven, zijn investeringen nodig om de leefbaarheid te waarborgen. In de nota worden twee instrumenten aangestipt: maatwerk en het omgevingsfonds. Het is echter niet duidelijk of dit voldoende antwoord biedt voor de geschetste problematiek en op welke termijn.

### ***Verduurzaming***

De nota beschrijft drie sporen om verduurzaming van de luchtvaart te bereiken: duurzamer vliegen, compenseren CO<sub>2</sub>-uitstoot in andere sectoren en alternatieven via substitutie. Het is niet duidelijk wat de bijdrage van de afzonderlijke maatregelen zal zijn. Daarnaast mist een volledige onderbouwing voor elk van deze maatregelen. De nota geeft wel helder aan wat de doelen voor de luchtvaart moeten zijn in 2030, 2050 en 2070 maar die zijn minder ambitieus dan voor andere sectoren volgens het klimaatakkoord; in 2050 zelfs tien keer meer uitstoot van CO<sub>2</sub>. Dit roept de vraag op waarom het beleid in de nota zo afwijkt van het klimaatakkoord. Dat strookt niet bij de insteek om luchtvaart als een gewone sector of vervoersvorm te bezien.

**Governance**

Ook het hoofdstuk governance lijkt los te staan van de structuren die vanuit andere beleidsvelden al zijn ingericht. Het kabinet blijft vasthouden aan een aparte institutionele ordening in de wet luchtvaart. Binnen het huis van Thorbecke, de Omgevingswet en de Awb zijn de bevoegdheden en participatiemogelijkheden van belanghebbenden wettelijk verankerd. Daar lijkt deze sectorale benadering dwars doorheen te kruisen. Dat gebrek aan samenhang lijkt ook haaks te staan op de wens van het kabinet om de luchtvaartsector en de luchthavens geen status aparte meer te willen geven.

Wij onderschrijven het belang van brede maatschappelijke participatie en consultatie op wetgevingstrajecten, dus ook die rond de luchtvaart. Maar dat staat los van de behoefte aan interbestuurlijke afstemming. Nu lijkt de discussie over de participatiestructuur de aandacht af te leiden van de essentie: een collegiaal gesprek over ambities, keuzes en implicaties vanuit onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang, elk vanuit zijn eigen rol en bevoegdheden.

Tot slot,

De LVN en de PlanMER stippen veel aan maar laten vrijwel alle vragen onbeantwoord. Illustratief is de voorkeursstrategie (hoofdstuk 4, voorkeursstrategie, pagina 49 in de PlanMER) daarin staan opsommingen van belangrijkste besluiten. Pas als deze besluiten zijn genomen, kan deze voorkeursstrategie worden uitgevoerd. Maar er moet nog wel erg veel worden onderzocht en besloten. De planning daarvoor ontbreekt.

Is dit hoopvol of is dit zorgwekkend? Dat laten we aan de Kamer om te beoordelen. Met deze zienswijze geven wij aan welke knelpunten wij ervaren en de zorg die deze sectorale insteek van de LVN bij ons oproept. Laten we bij de verdere uitwerking van de voorliggende beleidskeuzes nadrukkelijker samen optrekken om te zorgen dat beter recht wordt gedaan aan de consequenties van het door u voorziene beleid op de publieke belangen die wij als overheden elk vanuit onze eigen rol en bevoegdheden proberen te dienen.

Hoogachtend, namens alle leden van de BRS,

Jeroen Olthof  
Voorzitter Bestuurlijke Regie Schiphol

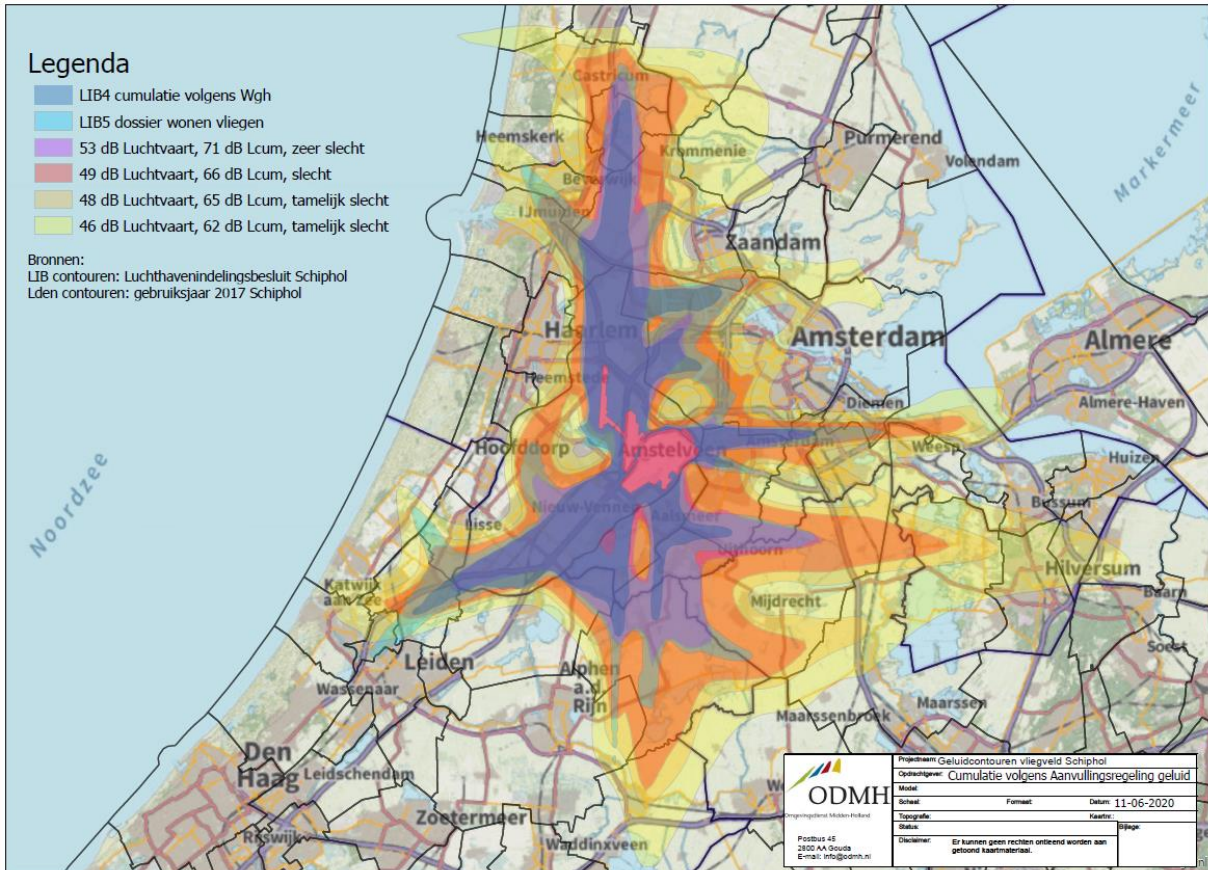
2 bijlagen:

Bijlage 1 Kaartje

Bijlage 2 Tabel

## Bijlage 1

Kaartje van de leefkwaliteit conform de cumulatierregels uit de aanvullingsregeling omgevingsrecht.



## Bijlage 2

Tabel, wordt later bijgevoegd