

Zienswijze van het LBBL op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau Luchtvaartnota 2020-2050

3 april 2019

1. Inleiding

Deze zienswijze op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de Luchtvaartnota 2020-2050 wordt ingediend door de bij het LBBL aangesloten bewonersorganisaties.

1.1 Groei van de luchtvaart niet als uitgangspunt nemen

De Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor de planMer van de Luchtvaartnota wordt als volgt aangekondigd op het Platform Participatie van IenW (met cursivering onzerzijds):

“De luchtvaart groeit, nationaal en internationaal. *Dit moet* op een veilige manier *gebeuren*, in balans met duurzaamheid, leefbaarheid en economie. Daarom werkt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan een *nieuwe visie* op de luchtvaart. Die komt in de Luchtvaartnota 2020 - 2050.”

Dit impliceert dat volumegroei uit het oude beleid ook het uitgangspunt van de nieuwe visie op de luchtvaart zou worden. Daar maken wij ernstig bezwaar tegen. Zowel de NRD als de planMer moeten niet stilzwijgend uitgaan van luchtvaartgroei, maar deze zeer kritisch en terughoudend tegemoet treden en ze moeten ruimte laten voor de conclusie dat volumegroei nog jarenlang onwenselijk zal zijn.

1.2 Het draagvlak voor luchtvaartgroei ontbreekt bij de bevolking

Het ministerie van I en W heeft draagvlakonderzoek onder de bevolking laten houden. Dit concludeert dat het draagvlak voor groei van de luchtvaart bij 54 procent van de bevolking ontbreekt. Dit signaal kan de regering niet zonder overtuigende argumentatie negeren. Zo mag deze groei de vermindering van de impact op leefomgeving en klimaat niet dwarsbomen en moet de economische noodzaak van nog meer luchtverkeer overtuigend aangetoond worden.

1.3 Vliegtuiggeluid heeft al bij 45dB negatieve gezondheidseffecten

De Wereldgezondheidsorganisatie WHO heeft geconcludeerd dat bewoners bij vliegtuiggeluid van meer dan 45dB zodanige stress en slaapverstoring ondergaan dat hun gezondheid eronder lijdt. De feitelijke geluidhinder ligt daar ver boven, tot op tientallen kilometers in de omtrek van de luchthavens. De vlieghinder is in grote delen van ons land veel te sterk toegenomen en moet spoedig verminderd worden. Volumegroei zou dit probleem juist aanzienlijk verergeren.

1.4 Maak de door de EU vereiste reductie van broeikasgasemissies door de internationale luchtvaart kaderstellend in de Luchtvaartnota

De Europese Commissie en het Europese Parlement hebben recent vastgesteld dat alle broeikasgasemissies in Europa al in 2050 tot vrijwel nul verminderd moeten zijn in alle sectoren van de EU, ook die van de internationale luchtvaart. Tussentijdse reductiedoelen worden gerelateerd aan de uitstoot van de luchtvaart in 1990, niet 2005. Deze reductieopgave vergt een vermindering van luchtvaartemissies met 8 tot 10 procent per jaar. De afspraken in VN-luchtvaartorganisatie ICAO worden als onvoldoende beoordeeld. Daarmee maakt de EU een einde aan de internationale uitzonderingspositie van de luchtvaart. Het *Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart* van de sector, waarin de reductiedoelen van ICAO op de Nederlandse internationale luchtvaart van toepassing worden verklaard, is thans achterhaald. De luchtvaartsector moet zijn maatregelen aanzienlijk opvoeren. Volumegroei mag de nauwelijks toereikende effecten daarvan niet tenietdoen en maakt de noodzakelijke reductie onmogelijk. Krimp lijkt zelfs onvermijdelijk tot de luchtvaart daadwerkelijk broeikasgasneutraal is geworden. Dat zal naar verwachting niet voor 2040 het geval zijn.

Een te hoge opwarming brengt voor Nederland ernstige veiligheidsrisico's met zich mee. Deze klimaatopgave van de EU voor internationale luchtvaart moet daarom evenals luchtvaartveiligheid in de Luchtvaartnota als kaderstellende randvoorwaarde opgenomen worden.

1.5 Internationaal vervoerbeleid

De reductieopgave voor broeikasgasneutraliteit van de internationale luchtvaart vanuit de EU is dermate veeleisend en ingrijpend, dat een herconfiguratie (herontwerp en herinrichting) van het internationale spoor-, lucht- en wegvervoer en wellicht ook van vervoer over water noodzakelijk is. Wij dringen erop aan dat de minister het internationale vervoerbeleid tot een belangrijk onderdeel in de Luchtvaartnota maakt.

1.6 Een nieuwe visie baseren op de best mogelijke balans

Wij stellen de minister daarom een nieuwe visie in de Luchtvaartnota op de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland voor, die zich richt op de best mogelijke balans tussen duurzaamheid, leefbaarheid en economie, waarin luchtvaartgroei geen vanzelfsprekende voorwaarde is. Een visie die (zij het veel minder scherp) ook in het regeerakkoord 2017 kan worden aangetroffen. De vraag naar luchtvaart zal vermoedelijk mondiaal blijven groeien, maar de regering zal, gezien de Nederlandse situatie, daar zeer selectief op moeten inspelen om die goede balans te bereiken en in stand te houden. Dat zou een wezenlijke vernieuwing van het beleid in de Luchtvaartnota betekenen.

1.7 NRD mist aanduiding van verschillende beleidsstrategieën

De op te stellen Luchtvaartnota legt het langetermijnbeleid voor de Nederlandse luchtvaart vast, met de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit als wettelijke grondslag. Ter ondersteuning van de visie- en beleidsvorming wordt een planMer-procedure gevolgd, waarbij een ex-ante evaluatie van mogelijk beleid plaatsvindt. Deze procedure start met de publicatie en ter visie legging van deze NRD.

De burger mag daarin een overzicht verwachten van ambities en voornemens die de minister heeft, alsmede informatie over stappen en mogelijke alternatieven om de voornemens te realiseren. Ook verwacht hij informatie aan te treffen over wijze waarop de alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld. Deze NRD voor het planMER voor de Luchtvaartnota 2020-2050 schiet ernstig tekort in het voor belanghebbenden op een begrijpelijk en transparante manier schetsen van stappen en alternatieven die de minister wil onderzoeken om haar ambities en voornemens te realiseren.

Wel worden heel beknopt een aantal thema's en beleidsvragen, een randvoorwaarde (veiligheid) en enkele denkrichtingen (leefmilieu, klimaat en economie) in deze NRD geschetst, die in de Luchtvaartnota en het bijbehorende planMER zullen worden uitgewerkt tot beleidsstrategieën op drie niveaus, te weten ambitie, strategie en maatregelen.

Hierbij wordt in de NRD opgemerkt: 'in een tussenstap worden verschillende denkrichtingen uitgewerkt die de randen van het speelveld opzoeken.' En verderop: 'beoordeling op deze niveaus is nodig om de hoekpunten op te zoeken van de maatschappelijke belangen en vraagstukken, en om in de Luchtvaartnota tot zorgvuldige afweging te komen op ambitie en strategisch niveau'. Meer inhoudelijke informatie over te onderzoeken alternatieven en varianten ontbreekt in de NRD.

Uit hetgeen in de NRD wordt geschreven over ambities, denkrichtingen en beleidsstrategieën valt niet op te maken in hoeverre de initiatiefnemer voldoende in de breedte en diepte naar alternatieven heeft gezocht of zal zoeken om tot de best mogelijke antwoorden te komen op de belangrijke en fundamentele maatschappelijk vraagstukken en keuzes op gebied van lange termijn luchtvaartbeleid, in relatie tot de thema's leefmilieu, klimaat en economie. Zo is het ontbreken van informatie over de ambitie de tot nu toe dominante volumegroei van de Nederlandse luchtvaart al dan niet voort te zetten, in deze NRD een ernstig gemis. Daardoor ontstaat immers het risico dat op dit wezenlijke aspect van de Luchtvaartnota geen inspraak met een zienswijze meer mogelijk zou zijn.

Dit is te verhelpen door deze informatie alsnog in de NRD op te nemen, dan wel naderhand bij het aangeven van beleidsstrategieën een zienswijzeprocedure in te stellen.

2. Zienswijze op 1.3 Denkrichtingen Luchtvaartnota

Deze denkrichtingen zijn niet alleen een uitwerking van het huidige regeerakkoord. Ze zijn bepalend voor het overheidsbeleid over een veel langere termijn. Dit perspectief moet als uitgangspunt voor volgende regeerakkoorden derhalve veel concreter omschreven worden. Voorstellen:

2.1 Inleiding Denkrichtingen

In de **derde alinea** invoegen na “weer ‘*fit for the future*’ is.”:

De impact op de leefomgeving, gezondheid en het klimaat moet daartoe zoveel beperkt worden als redelijkerwijs mogelijk is. Dit principe moet het tot nu toe gebruikelijke streven naar ‘maximaal gebruik van milieuruimte’ vervangen. Aangezien het verkeersvolume van de luchtvaart (aantal vliegbewegingen) in Nederland een grote invloed heeft op de omvang van elk soort impact, moet het streven naar maximale beperking ook op het volumebeleid worden toegepast. Daarmee moet de overheid niet langer het accommoderen van de volledige markt vraag naar luchtvervoer als automatisch uitgangspunt van beleid nemen. Dit geldt a fortiori voor het extra aanwakkeren van die markt vraag als bedrijfsmodel van luchtvaartmaatschappijen.

In de **derde alinea** invoegen na “integrale leefomgeving van Nederland”:

en het klimaat

Invoegen onder **Veiligheid als basis** na “die moet veilig gebruikt kunnen worden”:

Conform de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor veiligheid(Ovv) komt er een heldere en handhaafbare norm voor het risico van omwonenden en bedrijven (externe veiligheidsbeleid). De OvV heeft immers geconstateerd dat van de huidige normen geen sturende werking uitgaat en deze zijn daarom ook ongeschikt voor de Luchtvaartnota. In plaats daarvan worden de risico's (plaatsgebonden en groepsrisico) beperkt conform de normen voor andere grondgebonden activiteiten.

2.2 Denkrichting vanuit thema leefomgeving

Invoegen onder na “minimaliseren van de hinder”:

volgens het principe van een maximaal haalbare vermindering, toegepast op oorzaken van hinder en op het verkeersvolume

2.3 Denkrichting vanuit thema klimaat

Vervang onder de term “(vertrekkende vluchten)” door:

(op Nederlandse luchthavens gebunkerde fossiele kerosine)

Invoegen na “brandstofproducenten”:

, beide conform de reductie-eisen gesteld aan de sector mobiliteit in het Klimaatakkoord 2019, dan wel de eisen d.d. maart 2019 van de EU (EC en EP) aan de reductie van broeikasgassen tot broeikasgasneutraliteit in 2050, door de internationale luchtvaart in, van en naar de EU. De producenten van biokerosine houden zich aan de Europese RED II-richtlijn en aan de binnen de SAFUG overeengekomen afspraken. Aan de producenten van electrofuels wordt een jaarlijkse hoeveelheid elektrische energie toegewezen die zich verdraagt met de overige duurzame energie-ambities van Nederland als geheel.

2.4 Denkrichting vanuit thema economie

Vervang de term “waar de luchtvaart voor zorgt” door

waar onder meer de luchtvaart voor zorgt

Vervang onder de term “beperkte of aanzienlijke ruimte van groei” door:

ontbrekende, beperkte of aanzienlijke ruimte voor groei.

Voeg daarna toe:

Voor versterking van het huidige netwerk van intercontinentale bestemmingen moet eerst nauwkeurig worden vastgesteld welke huidige bestemmingen wel en welke niet aan het vereiste economische karakter voldoen en welke ruimte voor ontwikkeling van het beoogde netwerk beschikbaar komt door optimalisering van het huidige netwerk. Daarna kan de noodzaak blijken of meer capaciteit van de luchthaven(s) nodig is voor verdere versterking van het economisch best mogelijke netwerk.

Eveneens zou moeten worden vastgesteld welke instrumenten de minister ter beschikking staan om het selectiviteitsbeleid zodanig te implementeren dat vrijkomende slots worden vergeven aan airlines/vluchten die het netwerk ook daadwerkelijk versterken. Hiervoor zal wellicht onderzocht moeten worden welke mogelijkheden de Europese wet- en regelgeving daartoe biedt.

Het netwerk van bestemmingen in Europa omvat naast economische ook typische vrijetijdsbestemmingen. Bovendien is het netwerk dermate dicht dat verdere versterking niet noodzakelijk is. Wel zullen bij het inzetten van vervangend grondvervoer (treinen en bussen) veel nabije luchtvaartbestemmingen worden vervangen door grondvervoerbestedingen. Deze blijven, qua internationale bereikbaarheid, deel uitmaken van het totale Europese bestemmingennetwerk.

3. Zienswijze op Bijlage C. Concept toetskader

3.1 Aspect Gezondheid

Indicator **Geluidshinder**:

Commentaar:

- Deze Indicator heeft betrekking op de hinder zoals ervaren door gehinderden. Indien uit onderzoek blijkt dat metingen op de grondlocaties van gehinderden structureel hoger uitvallen dan de berekeningen per vliegtuigtype uitwijzen, moet dit structurele verschil bij de vaststelling van contouren en aantallen gehinderden te worden bijgeteld. Bij het beoordelen van het aantal ernstig gehinderden worden de meest recente inzichten wat betreft dosis-effect relaties toegepast.

Toevoegen de specificatie:

Aantasting gezondheid door slaapverstoring en stress ten gevolge van passerende vliegtuigen (advies van de WHO).

Indicator **Luchtkwaliteit**: Vervang (NO_x en (ultra)fijnstof) door
(NO_x, (ultra)fijn stof en Vluchtige Organische Stoffen)

3.3 Aspect Klimaat

Commentaar bij indicatoren **emissies op nationaal, Europees en mondiaal niveau**:

Het Europese Parlement ondersteunt het streven van de Europese Commissie naar nul uitstoot door alle sectoren en landen in de gehele EU van broeikasgassen in 2050 en stipuleert dat dit voor alle sectoren, inclusief de internationale luchtvaart in de EU geldt. De mondiale reductiedoelen van ICAO, waaronder slechts 50 procent vermindering in 2050, worden als onvoldoende beoordeeld. Dit dwingt Nederland tot een uiterst scherpe reductie van de klimaatimpact van de luchtvaart, die nu al 250 procent van die in 1990 bedraagt. Deze taakstelling dient in de Luchtvaartnota als verplichtend te worden opgenomen¹.

Vervang onder **emissies op mondiaal niveau** de term “(fijnstof, NO_x en wateruitstoot)” door

(NO_x, (ultra)fijn stof en roet, wateruitstoot en de daardoor veroorzaakte condensstrepen en cirrusbewolking)

3.4 Aspect Natuur

Voeg bij de Indicator **Habitats** na “luchthavens” toe:

Onder meer door depositie van stikstofverbindingen

3.5 Aspect Economische omgeving

Commentaar bij Indicator **Werkgelegenheid**:

Het RLI-rapport “Mainports voorbij” stelt vast dat Schiphol niet meer de banenmotor is die het in het verleden ooit is geweest. Het ministerie van economische zaken heeft aangegeven naar aanleiding van de actieagenda dat de Nederlandse economie dynamisch is en dat meer banen in de ene sector minder banen in een andere sector betekent (en andersom). Verandering (d.w.z. groei) van het aantal direct en indirect achterwaarts met luchtvaart verbonden banen is

¹ *European Parliament resolution of 14 March 2019 on climate change – a European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy in accordance with the Paris Agreement (2019/2582(RSP))*

onwenselijk zolang de luchtvaart overheersend klimaatvriendelijk is, want dit verhindert de groei van de werkgelegenheid in groene banen. Klimaatvriendelijke banen zouden juist plaats moeten maken voor groene banen.

Bij volumegroei en toename van de vlieghinder zullen in de momenteel nog stille toerismesector juist vele banen verdwijnen, zowel direct (verblijfsaccommodaties etc.) als indirect (winkels in de kleinere dorpen, schoonmaakpersoneel, basisonderwijs – kortom banen die alle bijdragen aan de leefbaarheid van een heel gebied). Dit geldt niet alleen in Gelderland en Overijssel, maar zeker ook in het Heuvelland van Zuid-Limburg. Maastricht Aachen Airport maakte met 174 vaste werknemers in 2017 19 miljoen omzet, terwijl het Heuvellandtoerisme sec, dus zonder alle afgeleide inkomsten, in datzelfde jaar met 20.000 fte's 2.3 miljard omzette.

Commentaar bij Indicator **Verdienvermogen**:

Economische voordelen zoals voorwaartse effecten, indirecte effecten etc. worden niet ondersteund door de kenniscan zoals gedaan voor de Luchtvaartnota. Dit soort effecten komen uit studies in opdracht van de sector maar missen wetenschappelijke onderbouwing. Effecten zijn dan ook niet aannemelijk, zeker niet in de ontwikkelde economie van Nederland. Bovendien worden economische nadelen (zoals waardedaling van vastgoed) ten onrechte buiten beeld gelaten.

Tekstverandering bij Indicator **Verdienvermogen**:

Verandering van de toegevoegde waarde in positieve en negatieve zin,

Commentaar bij Indicator **Kennis en Innovatie**:

Daarbij dient niet alleen innovatie en kennisontwikkeling in de luchtvaart te worden beschouwd. Indien, in plaats van luchtvaart, andere sectoren meer gestimuleerd zouden worden, dan zou juist op die andere gebieden innovatie en kennisontwikkeling kunnen plaatsvinden. Er is geen reden om meer waarde toe te kennen aan kennisontwikkeling en innovatie in de luchtvaartsector dan in een andere sector.

Toevoegen aan Indicator **Vestigingslocaties bedrijven**, Specificatie na “spreiding).”:

Verwachte verandering in de kwaliteit van de leefomgeving.

3.6 Woonomgeving, aspect Welzijn

Commentaar bij Indicator **Sociaal**, Specificatie financiële toegankelijkheid:

De luchtvaart moet belasting betalen op dezelfde wijze als dat in andere sectoren gebruikelijk is. Ook moeten de negatieve externe klimaat- en milieueffecten in de ticketprijs verwerkt worden volgens het principe dat de vervuiler moet betalen. Dit vergt verdelingsmechanismen die de meerkosten en resulterende belastingopbrengsten op aanvaardbare wijze over de bevolking verdelen. Door dit op de juiste manier te doen blijven de koopkracht en financiële toegankelijkheid minstens gelijk.

Commentaar bij Indicator **Cultuur**:

Het leren kennen van andere culturen wordt genoemd als positief effect van luchtvaart. Echter, deze aanname wordt nergens wetenschappelijk onderbouwd, terwijl in de literatuur zelfs tegengestelde effecten worden gemeld. De negatieve effecten zoals overtoerisme en overlast in bijvoorbeeld Amsterdam en Giethoorn worden niet genoemd. Die negatieve effecten treden vooral bij groei en lage ticketprijzen op.

Namens het Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL),

Namen van alle leden van de coördinatiegroep met vermelding van de organisatie(s) die zij vertegenwoordigen.