

Kabinetsreactie op uitgebrachte adviezen en toetsen over de Ontwerp-Luchtvaartnota

Inhoud

Inleiding	2
Commissie voor de m.e.r: toetsingsadvies plan-MER	3
Commissie economie: toets en advies economische effecten plan-MER	9
Commissie Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL): advies over governance en participatie.....	11
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT): uitvoerbaarheidstoets Luchtvaartnota	14
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL): uitvoerbaarheidstoets en advies Luchtvaartnota	15

Inleiding

Het kabinet heeft een aantal commissies gevraagd te reflecteren op onderdelen van de Ontwerp-Luchtvaartnota of onderliggende stukken. De Commissie m.e.r. is gevraagd om te beoordelen of het MER de benodigde en juiste milieu-informatie bevat. Daarnaast is aan onafhankelijke (wetenschappelijke) experts met kennis van vervoer en economie gevraagd om de economische effecten in de plan-MER te toetsen. De commissie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) heeft dit gedaan voor het governance onderdeel van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Op deze manier is er naast een maatschappelijke reflectie deskundig advies uitgebracht op de verschillende onderdelen van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Daarnaast zijn de afgelopen periode uitvoerbaarheidstoetsen op hoofdlijnen uitgevoerd door LVNL, en ILT.

Het kabinet bedankt de commissies en organisaties voor de uitgebrachte adviezen en toetsen. Bijgaand wordt een reactie gegeven op de constatering en adviezen, en is aangegeven op welke wijze deze tot aanpassingen hebben geleid in de Luchtvaartnota en/of de Uitvoeringsagenda.

Commissie voor de m.e.r: toetsingsadvies plan-MER

Ten behoeve van de koersbepaling van de Luchtvaartnota en vanwege het duidelijke proces, heeft het kabinet eind 2018 besloten om een plan-m.e.r.-procedure te doorlopen. De Commissie m.e.r (hierna: de Commissie) heeft een toetsingsadvies uitgebracht op de Ontwerp-Luchtvaartnota.¹

De Commissie constateert dat in de Luchtvaartnota een aantal publieke belangen voorop wordt gesteld, en dat voor het borgen hiervan procesafspraken zijn vastgelegd, op weg naar toekomstige besluiten over concrete doelen en maatregelen. De stappen naar concrete besluiten over doelen en instrumenten moeten nog nader worden uitgewerkt. Pas dan zal de invloed van het nieuwe beleid op de leefomgeving kunnen worden bepaald. De Commissie geeft aan dat eerst de normen moeten zijn uitgewerkt voordat nieuwe luchthavenbesluiten genomen kunnen worden. Dit betreft aanvullende indicatoren voor geluidhinder, maar mogelijk ook voor ultrafijnstof (op basis van het onderzoeksprogramma door het RIVM) en klimaat (non-CO2). Voor die uitwerking is een inhoudelijk stappenplan noodzakelijk dat moet leiden tot concrete, samenhangende en logisch geordende besluiten over doelen en instrumenten. Daarbij vraagt de commissie ook aandacht voor de onderlinge effecten (bijvoorbeeld van klimaatbeleid op omgevingskwaliteit). Tevens wijst de Commissie op het belang van de integrale sturing op alle publieke belangen. Verder adviseert de Commissie om van tijd tot tijd het beleid te herijken.

De Luchtvaartnota bepaalt de koers voor het nieuwe langetermijnbeleid. In de nieuwe koers staat de kwaliteit van de publieke belangen voorop in plaats van sturing op kwantiteit. Het kabinet heeft inmiddels een Uitvoeringsagenda opgesteld waarin is aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan maatregelen om de nieuwe koers te implementeren. In de Uitvoeringsagenda staat hoe de doelen worden geconcretiseerd. Hierbij zal inzicht worden gegeven in mogelijke onderlinge effecten en gevolgen voor de leefomgeving. Voortschrijdend inzicht wordt stapsgewijs verwerkt in toekomstige wijzigingen van luchthavenbesluiten. Daarbij geldt dat een vergunningaanvraag voor alle luchthavens aan dezelfde procedurele vereisten ten aanzien van de toetsing op economie, milieu en leefomgevingskwaliteit en veiligheid moet voldoen. Het nieuwe lange termijnbeleid wordt leidend bij toekomstige besluitvorming over de luchtvaart. In nieuwe luchthavenbesluiten zal daarom een integrale afweging van de publieke belangen plaatsvinden. Via monitoring en evaluatie wordt nationaal overzicht gehouden op het integrale doelbereik. Op basis hiervan kan bijgestuurd worden. Op deze punten zijn teksten in de Luchtvaartnota (de hoofdstukken 1, 4 en 6) en de Uitvoeringsagenda (inleiding) expliciet gemaakt.

De Commissie gaat ervan uit dat de definitieve nota zal worden gepubliceerd op een ogenblik dat er meer zicht is op de duur en omvang van de gevolgen van de pandemie voor de luchtvaart. Daarom adviseert ze om die kennis te verwerken in de doelen van de nota. Verder adviseert de Commissie om de periode waarin het wereldwijde vliegverkeer weer op gang komt, te benutten om het perspectief te concretiseren dat de nota moet bieden, en waar nodig te herijken.

Om een indicatie te krijgen van de effecten die zouden kunnen optreden, heeft het ministerie van IenW de onderzoeksbureaus SEO en To70 gevraagd om, op basis van internationale inzichten, een aantal mogelijke toekomstscenario's op te stellen en de effecten daarvan in kaart te brengen (Scenariostudie impact COVID-19 op luchtvaart, SEO augustus 2020). De inzichten uit dit onderzoek zijn weergegeven in de Luchtvaartnota (hoofdstuk 1) en vormden het vertrekpunt bij het opstellen van de Uitvoeringsagenda. Zo wordt met extra prioriteit gewerkt aan de kwaliteit van internationale verbindingen (via het beleidskader netwerkqualiteit). Daarnaast heeft de aanpak om te komen tot aanvullende leefomgevingsnormen prioriteit. De crisis geeft bovendien ruimte om te komen tot nieuwe normen en een gebiedsgerichte

¹ <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p33/p3372/a3372ts.pdf>

aanpak. Specifiek bij de borging van duurzaamheidsdoelen is door de crisis de bekostiging van de transitie een aandachtspunt.

De Commissie adviseert om de geluidbelasting rond regionale luchthavens beter vast te leggen en te monitoren en om voor alle luchthavens dezelfde criteria te hanteren bij het inventariseren van de (gezondheids)effecten waarop wordt gestuurd. Ook adviseert de Commissie om eenduidig te omschrijven hoe 'geluidwinst' wordt gedefinieerd en hoe ze tussen de sector en de omgeving moet worden verdeeld en om aan te geven welke parameters naast L_{den} moeten worden gebruikt om de ervaren hinder te beschrijven.

In de Luchtvaartnota wordt als voorwaarde gesteld dat de negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart aantoonbaar moeten afnemen. Daar stuurt het Rijk op. Of er dan nog ruimte overblijft voor ontwikkeling van de luchtvaart is afhankelijk van de mate waarin en de snelheid waarmee de sector erin slaagt om de luchtvaart stiller en schoner te krijgen. Daarbij wordt in de Luchtvaartnota aandacht geschonken aan nieuwe normering van geluid, beter aansluitend op de hinderervaring van bewoners. De komende jaren is de inzet erop gericht om te komen tot nieuwe, handhaafbare normen voor geluid, om hinder te verminderen. De adviezen van de WHO worden hierbij betrokken en er is aandacht voor het benutten van metingen, niet alleen van geluid, maar ook van beleving. Daarbij wordt in het plan-MER gewezen op het belang van niet-akoestische factoren die mede bepalend zijn voor de geluidbeleving. De experts noemen persoonlijke omstandigheden, houding ten opzichte van luchtvaart, biologische factoren en recente (plannen voor) wijzigingen van de luchtvaart. In de Luchtvaartnota wordt aangegeven dat daadwerkelijke hinderervaring sturend wordt voor beleid, met aandacht voor (regionaal) maatwerk. Dit wordt de komende jaren conform de beschreven aanpak in de Uitvoeringsagenda bij de Luchtvaartnota verder uitgewerkt.

Het kabinet kiest voor een stapsgewijze en luchthavenspecifieke uitwerking van beleid om de hinder te verminderen. Het kabinet stelt dat regionale luchthavens van nationale betekenis (waarvoor IenW bevoegd gezag is) zich moeten ontwikkelen voor de regio's waarin ze liggen. Dat is in lijn met de aanbevelingen uit de Proefcasus Eindhoven (Van Geel, 2019). De belangrijkste lusten en lasten van deze luchthavens liggen immers in de omliggende regio. Betrokkenheid van regionale overheden, omwonenden en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de luchthavens is onmisbaar. Dat is ook reden dat het kabinet verwacht van de burgerluchthavens dat zij in voorbereiding op een nieuw luchthavenbesluit, met regionale overheden, omwonenden en andere belanghebbenden in hun regio de gewenste ontwikkeling verkennen. Ze moeten rekening houden met de randvoorwaarden vanuit de vier publieke belangen en de ruimte voor groei binnen het geldende luchthavenbesluit. Na deze regionale verkenning beslist de Rijksoverheid over de verdere ontwikkeling van de luchthavens van nationale betekenis. Op deze manier ontstaat een gebiedsgerichte vertaling van de randvoorwaarden vanuit de nationale belangen. Per luchthavenomgeving wordt bekeken welke indicatoren, naast de Commissie gerefereerde L_{den} en L_{night} , meerwaarde hebben. De Commissie noemt hierbij verschillende voorbeelden die overwogen zullen worden, zoals aantal vliegtuigpassages en stilteperiodes. Aan de Luchtvaartnota is toegevoegd dat zolang er nog geen handhaafbare nieuwe normen zijn uitgewerkt, in regionale verkenningen wordt onderzocht of het meerwaarde heeft om de impact op de omgeving te begrenzen door andere regels, bijvoorbeeld door een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer of een maximum gedurende een bepaalde tijdsperiode. Dit betreft alleen de luchthavenbesluiten waar dat nu nog niet het geval is (Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen-Airport en Rotterdam The Hague Airport) en is aanvullend op de vast te leggen grenswaarden voor geluid. Dat vraagt maatwerk per luchthaven.

Wat betreft de gevolgen van militaire luchtvaart geldt dat de belangen voor civiele en militaire luchtvaart bij elkaar komen in de herziening van het Nederlandse luchtruim en worden in de voorkeursbeslissing van de Luchtruimherziening integraal bekeken. De Luchtvaartnota schetst enkele beleidsmatige kaders voor de luchtruimherziening. Net als voor civiele luchthavens gelden de Wet Luchtvaart en de Luchtvaartwet ook voor militaire luchthavens (tenzij dit anders is bepaald). Dit betekent dat bij de totstandkoming van Luchthavenbesluiten (op grond van de Wet milieubeheer) moet worden bezien of een m.e.r. dient te worden uitgevoerd.

De Commissie geeft ten aanzien van klimaat aan dat de Luchtvaartnota op hoofdlijnen schetst welke innovaties noodzakelijk voor verduurzaming van de sector en welke actieprogramma's ervoor zijn opgezet. Het MER en de nota gaan echter niet in op wat ruimtelijk en fysiek nodig zal zijn voor de inzet van synthetische en biobrandstof, wat mogelijke (neven)effecten zullen zijn en in hoeverre die effecten vermijdbaar of aanvaardbaar zijn. De Commissie adviseert om dit te beschrijven, hiervoor scenario-analyses uit te voeren en aan te geven wat het betekent voor de ontwikkeling van de luchtvaart als de benodigde brandstoffen niet tijdig beschikbaar zijn of als wordt vastgesteld dat de neveneffecten ongewenst en mogelijk niet te vermijden zijn. Ze adviseert om ook te beschrijven welke alternatieven er zijn om alsnog de gestelde klimaatdoelen te behalen.

Broeikasgassen zijn een wereldwijd probleem. De reductie van CO₂-uitstoot door de internationale luchtvaart vereist daarom vooral een internationale aanpak. In Europa en ICAO werkt Nederland samen met andere landen aan internationale maatregelen. Het kabinet wil dat Nederland zich ook nationaal inzet voor het verminderen van CO₂-uitstoot door de internationale luchtvaart vanuit Nederland en stelt daarvoor doelen voor 2030, 2050 en 2070. Het kabinet zal die doelen realiseren via de meest effectieve en kostenefficiënte instrumenten. Daarom wordt vooral ingezet op de instrumenten die de toepassing van duurzame luchtvaartbrandstoffen (via een bijmengverplichting) en technologische innovatie (waaronder hybride elektrisch vliegen) bevorderen. Indien de gezamenlijke aanpak met de partijen aan de Duurzame Luchtvaarttafel onvoldoende effect zou hebben, zal het klimaatbeleid worden heroverwogen om binnen het CO₂-plafond te blijven.

In de definitieve Luchtvaartnota is aangegeven dat de vergroening door middel van biobrandstoffen in de luchtvaart zal ingevuld worden conform het duurzaamheidskader biograndstoffen, dat het kabinet op 16 oktober jl. heeft gepubliceerd. Het kabinet vindt het belangrijk om de duurzaamheid te borgen van de biobrandstoffen die worden ingezet. De Europese duurzaamheidseisen van de nieuwe Europese Richtlijn hernieuwbare energie (RED II) zijn voor Nederland leidend. Het Europese systeem verbiedt nadrukkelijk het gebruik van biobrandstoffen uit grondstof waarvoor kwetsbare natuurgebieden en -bossen zijn gekapt. Het gebruik van duurzame biokerosine mag niet ten koste gaan van biodiversiteit en voedselzekerheid. Het gebruik mag niet leiden tot ongewenste bijeffecten in de keten, zoals het kappen van regenwoud en CO₂-emissies.

Duidelijk is dat er geen *silver bullet* is als oplossing om de luchtvaart te verduurzamen. Daarom wordt ingezet op meerdere sporen. Een deel van de duurzaamheidsmaatregelen heeft effect op de korte termijn, de verwachting is dat de elektrificatie van de luchtvaart vooral effect heeft op de lange- en middellange termijn. Elektrisch vliegen kan er op termijn toe leiden dat de CO₂-uitstoot kan worden gereduceerd tot nul. Voor we op dat punt zijn, is nog veel onderzoek en ontwikkeling nodig.

Uit het plan-MER blijkt dat de verwachte CO₂-uitstoot sterk afhankelijk is van ten eerste het bijmengpercentage van duurzame brandstoffen en in mindere mate de aannames rond elektrisch vliegen. Het bijmengpercentage lijkt (na het aantal vliegtuigbewegingen) de drijvende factor, omdat het alle niet-elektrische bewegingen beïnvloedt, terwijl elektrisch vliegen enkel de korte afstandsvluchten betreft die verantwoordelijk zijn voor een relatief klein deel van de totale CO₂-uitstoot. Op basis van het plan-MER en andere rapporten is geconstateerd dat het onzeker is in welk tempo en op welke schaal duurzame brandstoffen en nieuwe vliegtuigontwerpen en aandrijvingen leiden tot minder CO₂-uitstoot. Daarbij is de kans reëel dat tussen nu en 2050 zowel wereldwijd als in omliggende landen klimaatdoelen en maatregelen ambitieuzer worden. De mate waarin en het moment waarop kan het kabinet niet voorspellen. Gezien de vele onzekere ontwikkelingen is in de Luchtvaartnota aangegeven dat het kabinet kiest voor een adaptieve aanpak. Regelmatig wordt bekeken of we op schema liggen voor het halen van deze doelen en of het nodig is het beleid bij te stellen.

Duurzaamheid en gezondheid werken op elkaar in. Hoe precies, hangt af van technologische ontwikkelingen. Zo zijn elektrische vliegtuigen stiller. Maar als er veel kleine elektrische vliegtuigen of drones komen die een paar gewone vliegtuigen vervangen, kan dat juist weer leiden tot meer hinder of veiligheidsrisico's. En kerosine die beter is voor het klimaat, is niet vanzelfsprekend beter voor de luchtkwaliteit. Afwegingsprincipes zullen daarom de effecten op gezondheid in de leefomgeving goed mee moeten nemen. Evaluatieonderzoek naar hoe deze principes in de praktijk uitwerken, is essentieel.

Ten aanzien van de effecten op de natuur vraagt de Commissie aandacht voor stikstof en geluid. Ten aanzien van de stikstofproblematiek adviseert de Commissie om na te gaan hoe groot de opgave is en te verkennen in hoeverre externe saldering haalbaar is. Als niet valt uit te sluiten dat significant negatieve gevolgen optreden in Natura 2000-gebieden door verdere groei van de luchtvaart en dus een ADC-toets nodig is, dan moeten de mogelijkheden om die met succes te doorlopen worden verkend alvorens dergelijk luchtvaartbeleid vast te stellen. Bovendien adviseert de Commissie om voor iedere luchthaven de geluidgevoelige Natura 2000-gebieden te inventariseren waar bij een toename van de geluidbelasting significant negatieve effecten op leefgebieden van soorten aan de orde kunnen zijn.

Bij de herziening van het luchtruim wordt rekening gehouden met de geluidbelasting op de grond en worden (provinciaal) aangewezen stiltegebieden, natuurgebieden in het algemeen en Natura 2000-gebieden in het bijzonder zo veel mogelijk ontzien.

Het kabinet heeft het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek overgenomen waarbij, net als andere sectoren, ook de luchtvaartsector moet bijdragen aan de reductie van de uitstoot van stikstof. In reactie op het advies over een integrale langetermijnaanpak stikstof van het Adviescollege Stikstofproblematiek werkt het kabinet langs drie sporen aan de reductie van stikstofuitstoot en –depositie door de luchtvaart, waarmee de luchtvaart bijdraagt aan vermindering van de stikstofdepositie en verbetering van de natuurwaarden:

- 1. Een sectorbrede aanpak gericht op stapsgewijze emissiereductie in een actieprogramma*
Hiertoe wordt in ruime zin gekeken naar de Nederlandse (burger)luchtvaartsector. Dit wil zeggen dat niet alleen het vliegen zelf wordt gezien, maar ook grondgebonden activiteiten op luchthavens zelf en de luchthavengerelateerde (economische) activiteiten die samenhangen met de functie van de luchthaven.
- 2. Een internationale agenda*
Het kabinet spant zich in om in overleg met het Europees Milieu Agentschap de registratie emissies boven de 3000 voet en alle emissies die samenhangen met de functie van een luchthaven in kaart te laten brengen. Daarnaast is het wenselijk dat op Europees en internationaal niveau tot verbeteringen en beperking van emissies te komen. Dit loopt primair via de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO). Ook wordt gezien in hoeverre binnen de 'Green Deal' waaraan door de Europese Commissie wordt gewerkt een bijdrage kan worden geleverd aan de reductie van stikstof. Tot slot kan het project om tot meer efficiency in het Europese luchtruim te komen; Single European Sky (SES), tot minder uitstoot leiden.
- 3. Een projectspecifieke aanpak conform geldende wetgeving (gericht op deposities)*
De betreffende initiatiefnemer draagt zorg voor een projectspecifieke natuur- en depositieonderzoek. Bij deze zogeheten passende beoordelingen wordt gebruik gemaakt van de meest recente inzichten. Verder wordt met de meest actuele verkeersgegevens gewerkt en worden de verkeersaantrekkende werking van de luchthaven en de luchthavengerelateerde activiteiten in beeld gebracht. In projectspecifieke passende beoordelingen dient overigens meer dan alleen de stikstofdepositie beoordeeld te worden. Alle relevante aspecten die mogelijke een significant negatief effect op de natuurwaarden hebben moeten beoordeeld worden, waaronder mogelijke verstoring door geluid.

In de Uitvoeringsagenda is aangegeven welke stappen gezet zullen worden.

De Commissie constateert dat de Luchtvaartnota een nieuw beleidskader aankondigt voor de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens, maar dat hierover nog weinig concrete uitspraken worden gedaan. De Commissie signaleert dat de nota aangeeft dat de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) de plaats is voor het afwegen van een dergelijk kader, terwijl de NOVI naar de Luchtvaartnota verwijst. Dit zou kunnen betekenen dat dit onderwerp niet wordt opgepakt.

Naar het oordeel van de Commissie moet de optimale ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam worden afgewogen tegen de optimale ontwikkeling van de luchthaven. Dat vraagt volgens de Commissie meer dan de beperkte invulling die er nu in het MER aan is gegeven door het aantal banen te benoemen dat in de regio van Schiphol afhankelijk is.

In het plan-MER wordt ingegaan op de ruimtelijke impact rond luchthavens vanwege het directe en het indirecte ruimtebeslag door het vliegverkeer. Het indirecte ruimtebeslag wordt (vooral) veroorzaakt door geluidbelasting op gronden, externe veiligheidsbeperkingen en beperkingen voor hoogbouw vanwege de veiligheid van het vliegverkeer. Vooral de relatie met woningbouw en windturbines wordt geadviseerd. Door vermindering van de totale geluidbelasting en het veiliger worden van het vliegverkeer verwacht het plan-MER dat het indirecte ruimtebeslag door luchtvaart kan afnemen. In de uitwerking van de Uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota wordt aandacht besteed aan de steeds hogere windturbines en de eventuele aanpassing van de hoogte beperkende regels vanwege de vliegveiligheid. Dit betreft juridische regelgeving.

Het kabinet heeft, op basis van de zienswijzen en dit advies, ervoor gekozen om de gebiedsgerichte benadering in de definitieve Luchtvaartnota meer centraal te stellen. Zo wordt onder meer ingegaan op de relatie tussen de Wet Luchtvaart en de Omgevingswet, wordt er in hoofdstuk 6 meer aandacht besteed aan een integrale mobiliteitsbenadering waarbij aandacht is voor de bredere gebiedsopgaven. Daarnaast gaat het kabinet de samenwerking met de medeoverheden verstevigen bij de integrale gebiedsgerichte afweging van verschillende maatschappelijke belangen.

De optimale ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) wordt door de Commissie afgezet tegen de optimale ontwikkeling van de luchthaven, terwijl ze (voor een belangrijk deel) in elkaars verlengde liggen. Een dergelijke analyse gaat verder dan de economische analyse op dit punt in het plan-MER, maar is wel onderdeel van de Uitvoeringsagenda en de op te stellen investeringsstrategie Schiphol.

De Commissie vindt dat het MER en de procesafspraken uit de nota niet op elkaar aansluiten. Die afspraken zijn volgens de Commissie niet te herleiden tot de in het MER onderzochte alternatieven en de relatie tussen beide vraagt om toelichting. Ook vindt de Commissie het onduidelijk hoe de alternatieven in het MER zijn opgebouwd, en hoe nadere invulling is gegeven aan de voorkeursstrategie (VKS). Ook dat vraagt om toelichting. De Commissie geeft overigens aan dat het niet zinvol is om bij de Luchtvaartnota die nu voorligt, het MER en de kwaliteit van de beschrijving van de alternatieven en hun effecten te verbeteren. De aard van de besluiten uit de nota vraagt niet om een meer diepgaande beschrijving van de alternatieven en hun effecten.

Het kabinet geeft hieronder een toelichting op de relatie tussen het plan-MER en de totstandkoming van de voorkeursstrategie en de Luchtvaartnota. De inzichten uit het plan-MER zijn voor het kabinet bepalend geweest voor het kiezen van de nieuwe koers. Daar waar het MER vaker wordt gebruikt voor toetsing achteraf van reeds gemaakte keuzes heeft het plan-MER in het proces van de Luchtvaartnota juist een belangrijke rol vervuld bij het verkennen en vormgeven van mogelijke opties voor het beleid en de keuze daaruit van de voorkeursstrategie.

Bij de start van het proces om te komen tot de Luchtvaartnota bestond er nog geen voorkeursrichting voor de koers van het beleid voor de komende 30 jaar. Duidelijk was dat er spanning was tussen de marktvraag naar luchtvaart en de daaraan verbonden groeiambities van de sector enerzijds en de omgevingskwaliteit en klimaatambities anderzijds. Ook was een kritisch rapport van de OVV verschenen

over de veiligheid. De beoordeling door het consortium van de uitgangssituatie in 2019 laat dat ook zien: rode en oranje scores op de milieu-aspecten, groene scores op de economische aspecten.

Het plan-MER is zoveel mogelijk gebruikt om te onderzoeken wat de effecten van de verwachte ontwikkelingen en beleidskeuzes zouden zijn; hoe de negatieve (milieu-)effecten gemitigeerd zouden kunnen worden en wat hiervan vervolgens de impact zou zijn op de economie. Dit om een beleidsrichting te kunnen ingaan met een beter effect op het milieu, zonder de internationale bereikbaarheid tekort te doen. Ten behoeve hiervan is bij de voorbereiding van het plan-MER een literatuurstudie uitgevoerd door de kennisinstituten. Daarbij kwamen een aantal onzekerheden. Een voorbeeld daarvan is het gebrek aan inzicht in welke internationale bereikbaarheid Nederland eigenlijk nodig heeft, waar ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) in 2019 ('Luchtvaartbeleid, een nieuwe aanvliegroute') op wees. Nieuwe inzichten kwamen naar voren uit onderzoeken over de gezondheidseffecten van geluid; de tussenresultaten van het RIVM over ultrafijnstof en de ontwikkelingen rond de impact van stikstof. Over de impact van non-CO2 op de klimaateffecten van luchtvaart bestonden ook nog geen goede aangrijpingspunten.

Om de voorkeur te bepalen zijn:

- a. in een aantal sessies met verschillende experts mogelijke hoekpunten voor beleid geformuleerd. Die hoekpunten zijn in de plan-MER op een aantal criteria beoordeeld. Deze informatie is gebruikt in het proces om een voorkeursstrategie te formuleren. In dat proces ontstonden ook weer vragen die tegen de hoekpunten zijn aangehouden.
- b. Op basis van de informatie die in de plan-MER tot stand is gekomen is uiteindelijk een voorkeursstrategie geformuleerd. Deze voorkeursstrategie vormt geen hard punt binnen de hoekpunten maar geeft de koers aan de voor het beleid van de luchtvaart voor de komende decennia door het ministerie als gewenst wordt geacht.
- c. Deze voorkeur is in de Ontwerp-Luchtvaartnota beschreven en uitgewerkt waarbij
- d. Hoofdlijnen van het beleid zijn aangegeven en mogelijke maatregelen zijn benoemd dan wel keuzes zijn geformuleerd om tot uitvoering van het beleid te kunnen komen.
- e. Vervolgens worden in het kader van de Uitvoeringsagenda de bijbehorende beleidsinstrumenten uitgewerkt.

Commissie economie: toets en advies economische effecten plan-MER

De Commissie m.e.r. heeft in haar advies over het plan-MER aangegeven dat het de economische effecten niet heeft kunnen beoordelen. In de Klankbordgroep Luchtvaartnota is door partijen voorgesteld om hiervoor een separate toets te laten doen. Omdat IenW heeft hier invulling aan gegeven door belang hecht aan onafhankelijke toetsing van de in het plan-MER beschreven economische effecten is het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) te vragen gevraagd deze toetsing te organiseren en uit te voeren. Het KiM heeft hiervoor een drietal universitaire experts en eigen expertise ingeschakeld (hierna: de commissie economie), en een synthese geschreven.

Het eindrapport Toets economische effecten plan-MER Luchtvaartnota - Synthese en reflectie 3 hoogleraren is verschenen² op 13 juli 2020. Op 3 augustus is het rapport mondeling toegelicht aan ambtenaren van IenW. Hieronder volgt een overzicht van de constatering, en de kabinetsreactie erop.

De inschatting van effecten van de smalle set indicatoren voor de hoekpunten is plausibel op het gekozen hoge abstractieniveau. De beschrijving van effecten is volgens de commissie economie genuanceerd en uitgebreid maar niet geschikt voor een inschatting op een lager abstractieniveau, omdat 1) de effectbepaling grotendeels gebaseerd is op de (discutabele) lineaire relatie tussen het aantal vluchten en de economische indicatoren, 2) de effecten alleen zijn ingeschat voor een laag economisch scenario (WLO) en 3) de economische effecten van meer dan alleen het Nederlandse beleid afhankelijk zijn.

In de methodiek van het plan-MER is gekozen voor een kwalitatieve beschrijving van effecten op hoofdlijnen, op basis van bestaande literatuur en rapportages. Op basis daarvan wordt in het plan-MER de lineaire relatie tussen het aantal vluchten en economische effecten (werkgelegenheid, verdienvermogen) beschreven, inclusief nuancerings (zie bijvoorbeeld paragraaf 7.8.1, "Effecten werkgelegenheid").

Ondanks deze nuancerings is er toch voor gekozen om de lineaire relatie tussen het aantal vluchten en economische effecten te gebruiken om per hoekpunt de *richting van de ontwikkeling* (kans op positief of negatief effect) te beschrijven. Binnen de gebruikte hoekpunten is het aantal vliegtuigbewegingen de enige 'harde' indicator die kan worden gehanteerd om een beschrijving van de effecten op te baseren. Er kan geen exacte bepaling worden gemaakt van het aantal passagiers of de hoeveelheid vracht per hoekpunt. Een andere aanpak (op basis van aantallen passagiers en/of vracht) had naar verwachting van het consortium dat de plan-MER heeft uitgevoerd niet tot wezenlijk andere uitkomsten en een andere beoordeling van de hoekpunten geleid.

In het plan-MER is inderdaad alleen gekeken naar de prognoses uit het WLO-laag scenario. Vooral om het geheel beheersbaar te houden; het plan-MER is reeds een lijvig rapport geworden. Om gevoel te krijgen bij de resultaten waarbij in de referentiesituatie voornamelijk elementen zitten uit WLO-laag is een robuustheidsanalyse uitgevoerd (paragraaf 3.5, "Robuustheid (WLO Hoog)"). Deze analyse geeft een indruk van de effecten als uitgangspunten gebaseerd worden op WLO-hoog.

In het plan-MER is uitgegaan van een onveranderde situatie in het buitenland: er is gekeken naar de impact van maatregelen genomen in Nederland, maar niet naar de mogelijke impact van ontwikkelingen buiten Nederland zoals groei of krimp op buitenlandse luchthavens, of klimaatmaatregelen in de ons omliggende landen. Op dit terrein is voor 2030 en 2050 immers sprake van een grote mate van onzekerheid in de ontwikkeling, zowel aan de marktkant als aan de kant van klimaatmaatregelen op Europees en mondiaal niveau. Ook speelden de beperkte aanknopingspunten in de beschikbare literatuur voor het consortium mee in de overweging. Vanwege het internationale karakter van luchtvaart evenals de Nederlandse economie als geheel, wordt de Nederlandse uitgangspositie echter steeds mede bepaald in onderlinge wisselwerking en concurrentie met luchthavens en landen om ons heen. Dit is daarom een relevante kanttekening (en beperking) bij de uitkomsten van het plan-MER. Als mogelijke ontwikkelingen in het buitenland de effecten significant zouden kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld bij het hoekpunt *Normeren* en *Verdelen*) is dit wel kort benoemd.

² Het is te vinden op <https://www.kimnet.nl/publicaties/notities/2020/07/13/toets-economische-effecten-planmer-luchtvaartnota>.

Het plan-MER geeft geen beeld van de volledige economische effecten, noch van de effecten voor Nederland als geheel. Dit komt volgens de commissie doordat 1) de set indicatoren beperkt is, 2) de scope van de indicatoren werkgelegenheid en verdienvermogen 'bruto' in plaats van 'netto' is en 3) de kwalitatieve weergave het onmogelijk maakt de effecten aan elkaar te relateren of op te tellen.

Het kabinet heeft gekozen voor een verbrede³ plan-MER en niet voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) ten behoeve van de onderbouwing van de Luchtvaartnota. Op advies van de Commissie m.e.r. is de hoeveelheid indicatoren beperkt gehouden en passend bij het abstractieniveau van de Luchtvaartnota.

Het is inherent aan de plan-MER-methodiek dat effecten niet aan elkaar te relateren zijn. Daarvoor zou een MKBA nodig zijn. Mogelijke voordelen van een MKBA zijn dat de effecten een completer beeld geven van de economische effecten voor Nederland als geheel, dat de effecten optelbaar zijn en dat verdelingseffecten zichtbaar worden.

De keuze voor een plan-MER is onder andere gemaakt omdat een MKBA-benadering zou kunnen leiden tot te veel aannames om effecten gedegen te kwantificeren en de kosten ervan te berekenen. Zeker als het gaat om 'zachte' waarden, zoals natuur, leefomgeving en gezondheid. Niet alle kengetallen zijn namelijk bekend. Het belang van een MKBA-benadering wordt echter onderkend. Daarom is in de Luchtvaartnota besloten dat er een praktische werkwijzer wordt opgesteld voor de toepassing van de MKBA voor luchthavenbesluiten. Hiermee wordt de Algemene Leidraad MKBA (CPB en PBL, 2013) aangevuld.

De nuancering van 'bruto' versus 'netto' effecten op de werkgelegenheid en het verdienvermogen wordt uitgebreid beschreven in het plan-MER (zie bijvoorbeeld: 7.8.1, "Effecten Werkgelegenheid"). Zo wordt het netto effect geschat op slechts 2,5% van het bruto effect voor de totale werkgelegenheid in Nederland. Deze nuancerings spelen zeker een rol wanneer het gaat om het bepalen van de verandering in werkgelegenheid. In het kader van het plan-MER is echter ook de richting van de ontwikkeling van belang: meer of minder werkgelegenheid. De opstellers van het plan-MER maken aannemelijk dat de genoemde nuancerings niet de *richting van de ontwikkeling* veranderen (kans op positief of negatief effect).

Het plan-MER biedt nog geen goed zicht op de effecten van de voorkeursstrategie. De commissie adviseert om in de vervolgfase meer concreet uitgewerkte elementen van de voorkeursstrategie te onderbouwen met een MKBA. In de mondelinge toelichting gaf de commissie aan dat dit vooral is aan te bevelen bij toekomstige besluiten over groei.

De Luchtvaartnota bevat de richtinggevende strategische keuzes, waarvoor de plan-MER ondersteunend is geweest. De beleidsdoelen tot en met 2030 zijn concreter uitgewerkt dan de beleidsdoelen tot en met 2050. Het is belangrijk dat overheidsbesluiten op een zorgvuldige manier worden onderbouwd, en het kabinet is het eens met de commissie dat een MKBA voor een aantal (concrete) luchthavenbesluiten het geëigende instrument is. Het zou echter niet proportioneel zijn om dit voor alle luchthavenbesluiten te doen. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat bij toekomstige trajecten om te komen tot een Luchthaven(verkeer)/indelingbesluit of wijziging hiervan alle relevante informatie in kaart moet worden gebracht met betrekking tot de aspecten veiligheid, economie, milieu en leefomgevingskwaliteit en er daarmee een goede kennisbasis ligt waarmee publieke belangen in kaart worden gebracht. Wat er precies gevraagd wordt hangt af van de aard/ inhoud van de aanvraag. In ieder geval zal het aspect economie aan de orde dienen te komen. Een economische onderbouwing moet ingaan op de vervoersprognoses, de bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthavenexploitatie, en de maatschappelijk-economische betekenis van de luchthaven(ontwikkeling). Daarbij wordt verwacht dat de richtlijnen worden gevolgd die thans uitgewerkt worden voor MKBA's in de luchtvaart. De economische onderbouwing en de second opinion worden meegewogen in de besluitvorming over een Luchthaven(verkeer)/indeling besluit.

³ 'Verbreed', omdat niet alleen milieueffecten, maar ook bereikbaarheids- en economische effecten worden beoordeeld.

Commissie Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL): advies over governance en participatie

Aan de commissie governance en participatie van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving is gevraagd om tegen de achtergrond van de Luchtvaartnota een advies uit te brengen over de wijze waarop het Rijk in de ontwerp-Luchtvaartnota invulling wenst te geven aan de governance in het luchtvaardomein. De commissie is tevens gevraagd te adviseren over de wijze waarop deze kaders in het luchtvaartdossier tot stand kunnen komen, welke partijen in dat totstandkomingsproces een rol hebben en welke verantwoordelijkheid zij hierin dragen.

Recent heeft de commissie het advies 'Sturen in een volatiel domein' aangeboden.⁴ Het advies trekt lessen uit de wijze waarop van bestuur, beleid en uitvoering (governance) zijn georganiseerd en uit de wijze waarop mensen en hun organisatie daarbij betrokken zijn (participatie). Het advies bevat een analyse van de Luchtvaartnota, blikt terug op drie decennia governance en participatie in de luchtvaart, gaat vervolgens in op respectievelijk de governance en participatie in de luchtvaart en geeft enkele lessen voor de toekomst. Het advies is een helder en bruikbaar rapport, de positief kritische toon in het advies onderschrijft op hoofdlijnen de koers van de governance uit de Luchtvaartnota; zowel de noodzaak van regie vanuit het Rijk wordt onderschreven als het belang van een goed georganiseerde betrokkenheid van de omgeving. Wat waardevol is aan het advies is dat de commissie het governance-vraagstuk in historisch perspectief zet. De complexiteit van besluitvorming in de luchtvaart komt daarbij goed naar voren en geeft tevens aan dat er niet één omvattend model is dat in alle omstandigheden werkt. Van belang is dat heldere kaders worden geboden waarbinnen op transparante en navolgbare wijze maatwerk wordt geleverd. Dat de inrichting van governance afhankelijk is van de tijdsperiode en de maatschappelijke actualiteit wordt ook nog eens onderschreven door de constatering dat de participatievorm waarbij sprake is van geregionaliseerde besluitvorming, zoals bijv. het geval was aan de 'Alderstafel', lang heeft gewerkt maar nu tegen zijn grenzen aanloopt.

In het advies van de commissie wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Hierbij volgt een overzicht van deze aanbevelingen en de kabinetsreactie daarop.

Stel een lange termijnvisie op waarbij publieke waarden in onderling verband worden geplaatst en maak die leidend voor besluitvorming op korte termijn. Commissie Cohen heeft in mondelinge toelichting aangegeven in de Luchtvaartnota de samenhang tussen de verschillende publieke waarden te missen. Van belang daarbij is dat de commissie Cohen benadrukt dat participatie een continu proces is met interactie met de omstandigheden van een bepaald moment.

De Luchtvaartnota schetst de visie op de vier publieke belangen en hun onderlinge samenhang. Dit is gevisualiseerd in het eerste hoofdstuk. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat aan de uitwerking van deze visie een adaptieve aanpak ten grondslag ligt. Dat betekent dat voor een aantal jaren afspraken worden gemaakt, met het oog op de doelen voor de lange termijn. Bij de Luchtvaartnota is om die reden een Uitvoeringsagenda bijgevoegd waarin is aangegeven welke stappen het kabinet, samen met andere partijen gaat zetten. De uitvoeringsagenda is voor de komende 3-5 jaar en wordt regelmatig geactualiseerd. Zo kan bijvoorbeeld aan het begin van iedere kabinetsperiode worden bekeken hoe een nieuw kabinet binnen de kaders aankijkt tegen de weging van de publieke belangen en interferenties daartussen. Dit bepaalt welke onderwerpen in de uitvoering prioriteit hebben. Via monitoring en evaluatie wordt bepaald of de acties op koers liggen, hoe het staat met het halen van de doelen, en of het nodig is om het beleid bij te stellen. Verder is ook verduidelijkt hoe het nieuwe lange termijnbeleid leidend wordt voor de besluitvorming op de korte en middellange termijn. Zie hiervoor de kabinetsreactie op het advies van de Commissie voor de m.e.r. Hiertoe zijn verduidelijkingen opgenomen in de hoofdstukken 1, 4, 6 van de Luchtvaartnota alsmede in de Uitvoeringsagenda.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/01/bijlage-1-rapport-ofl-sturen-in-een-volatiel-domein-governance-en-participatie-in-de-luchtvaart>

Centrale regie vraagt nog verduidelijking over de transitie van decentrale naar centrale regie waarbij besluitvorming wordt teruggelegd bij de verantwoordelijke partij, bijv. over de precieze posities van verschillende partijen die betrokken zijn.

Veranderende omstandigheden vragen om een governance en participatiestructuur die helder is maar ook kan mee bewegen met maatschappelijke vraagstukken. Het gaat er dus om te werken met een structuur die enerzijds helderheid en voorspelbaarheid creëert maar daarnaast ook ruimte biedt voor flexibiliteit en maatwerk.

Het onderscheid tussen partijen met verantwoordelijkheid en partijen met een belang vraagt nadere uitwerking. Soorten verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschillende per verantwoordelijke partij. Vooral met betrekking tot partijen met een verantwoordelijkheid, de benodigde samenwerking tussen deze partijen (interbestuurlijke samenwerking) en het feit dat elke partij verantwoordelijk is voor de eigen participatie (omgevingswet) is dit van belang. Evalueer dit ook tussentijds.

Waar de teksten in de Luchtvaartnota op deze punten nog niet voldoende duidelijkheid gaven zijn deze aangescherpt of nader toegelicht. Zo is het hoofdstuk Bestuur en Samenwerking voorzien van een scherper geformuleerde inleiding waarin nog duidelijk is gemaakt waarom het Rijk haar regierol wil versterken en betrokkenheid van de omgeving wil optimaliseren, mede gezien vanuit het historisch perspectief en de (steeds) veranderende samenleving. Ook is nader ingegaan op het belang van duidelijkheid over de bestaande rollen en verantwoordelijkheden van partijen; vooral van partijen met een verantwoordelijkheid, de benodigde samenwerking tussen deze partijen, waaronder het belang van de interbestuurlijke samenwerking met medeoverheden en het feit dat elke partij verantwoordelijk is voor de eigen participatie (omgevingswet). Ook het gegeven dat de inrichting van governance en betrokkenheid van de omgeving een ontwikkelproces is waarbij enerzijds gezocht wordt naar structuur voor de benodigde transparantie en anderzijds maatwerk nodig is om in te kunnen spelen op veranderende maatschappelijke opgaven is in de Luchtvaartnota nader toegelicht. In de komende periode zal dit, als onderdeel van de Uitvoeringsagenda, samen met de betrokken partijen verder concreet worden uitgewerkt. Hierbij is ook het nog uit te brengen advies van dhr. Van Geel over de Omgevingsraad Schiphol relevant.

Centrale regie vraagt om een ministerie dat de beschikking heeft over onafhankelijke en betrouwbare kennis en dat op basis daarvan doortimmerde analyses kan maken alsmede scenario's en alternatieve keuzes kan voorleggen. De commissie geeft in overweging om ten behoeve van een zinvolle dialoog met de omgeving een Omgevingshuis in het leven te roepen, dat onafhankelijke en betrouwbare kennis toegankelijk maakt voor alle participanten, nationaal en regionaal.

Het belang van onafhankelijke en betrouwbare kennis en de beschikbaarheid daarvan voor de omgeving wordt ruim onderschreven. In de Luchtvaartnota is dit verder benadrukt. Het versterken van de kennisbasis speelt een rol bij vele facetten van het luchtvaartbeleid en de afstemming met de omgeving. De manier waarop dit wordt vormgegeven zal op basis van deze uitgangspunten, als onderdeel van de Uitvoeringsagenda, in de komende periode nader worden uitgewerkt. Concreet betekent dit dat onder andere in samenwerking met kennisinstellingen wordt gewerkt aan een nieuwe (strategische) kennisagenda luchtvaart.

De ontwerp-Luchtvaartnota introduceert verschillende participatievormen, dit vraagt niet alleen om onderlinge afstemming, maar ook om bij ieder overleg nauwkeurig de condities en de spelregels van dat overleg van tevoren te bepalen. Voor de Nationale Klankbordgroep bestaat bijv. het risico dat dit meer wordt dan alleen overleg. Ieder overleg vraagt daarbij om uitwerking volgens het principe 'vorm volgt doel'. Daarbij moet steeds vastgesteld worden 1) welke onderwerpen op welk niveau worden behandeld; 2) welk doel er ten behoeve van welk onderwerp wordt nagestreefd; 3) welke groepen daarbij betrokken worden, meer specifiek welke partijen (publieke) verantwoordelijkheid genieten; 4) welke juridische normen toepasselijk zijn en 5) de wijze waarop participatie georganiseerd zal worden, gelet op de ontwerpprincipes timing, representatie, transparantie en procedure.

De commissie biedt hiermee de ruimte om de governance en de samenwerking in de komende periode in te vullen op een manier waarbij betrokkenen ook zelf mee kunnen denken over de invulling; de benoemde criteria en aanbevelingen zijn opgenomen en verwerkt in de Luchtvaartnota. Op basis van deze criteria zal in de komende periode verder uitwerking worden gegeven aan de concrete invulling van de regierol van het Rijk en de betrokkenheid van de omgeving daarbij. In de Uitvoeringsagenda is alvast een richting gegeven aan de hiervoor benodigde acties en betrokkenheid van de verschillende partijen en belanghebbenden.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT): uitvoerbaarheidstoets Luchtvaartnota

De ILT heeft op 29 juli 2020 per brief een uitvoerbaarheidstoets op de Ontwerp-Luchtvaartnota opgeleverd.⁵ In die brief geeft de Inspecteur-Generaal aan zich te herkennen in de passages over de ILT (in de paragrafen 2.2.1 en 8.4) van de Ontwerp-Luchtvaartnota. Daarbij pleit de ILT wel voor een prominentere plek voor handhaving en toezicht dat volgens de ILT pas in hoofdstuk 8 aan de orde komt.

Het kabinet deelt met de ILT het belang van handhaving en toezicht. In de definitieve Luchtvaartnota komt dit naast de genoemde paragrafen in meerdere hoofdstukken aan de orde, bijvoorbeeld in termen als *heldere randvoorwaarden, waar aantoonbaar aan voldaan moet worden, en toezien op*.

Het kabinet is het ook eens met de ILT dat de grote ambities ten aanzien van veiligheid(smanagement), beveiliging van vitale infrastructuur en afname van negatieve gezondheidseffecten, substantiële inspanning door het ministerie vragen en versterking van de ILT. Daarover vindt nader overleg plaats met de ILT.

Om innovatie mogelijk te maken pleit de ILT voor een test- en experimenteerkader met duidelijke spelregels voor innovatieve toepassingen. Hiermee kan de ILT haar dienstverlening richting vernieuwende initiatieven verbeteren. Er is inmiddels een gezamenlijke werkgroep opgericht door het ministerie IenW, de Militaire Luchtvaart Autoriteit en ILT. Deze werkgroep levert een *roadmap* op waarin het traject om tot een goed test- en experimenteerkader te komen uiteengezet wordt. Dit zal een plek krijgen in de innovatieaanpak van de luchtvaart zoals aangekondigd in de Luchtvaartnota.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/08/06/ilt-toets-ontwerp-luchtvaartnota>

Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL): uitvoerbaarheidstoets en advies Luchtvaartnota

LVNL heeft met de brief van 21 juli 2020⁶ over de Ontwerp-Luchtvaartnota, naast de gevraagde toets op uitvoerbaarheid, ook een advies geleverd zoals bedoeld in de Wet luchtvaart (artikel 5.23, eerste lid onder e). LVNL concludeert dat de Ontwerp-Luchtvaartnota voldoende kaders biedt om de rol als luchtverkeersdienstverlener –samen met CLSK- de komende dertig jaar te blijven uitvoeren. De volgende punten worden meegegeven:

- LVNL ondersteunt de regierol van de overheid op veiligheidsgebied.
- LVNL benadrukt het belang van aansluiting bij Europees beleid en vraagt het Rijk financiering beschikbaar te stellen voor het realiseren van innovatie voor duurzame groei in de Europese context.
- Voor LVNL als onafhankelijk dienstverlener is het van belang dat een transparant systeem wordt ontwikkeld met heldere kaders en duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Op basis daarvan kan LVNL zich inzetten op de publieke belangen.
- LVNL stelt haar expertise graag beschikbaar voor innovatie en ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland.

Het ministerie IenW blijft samenwerken met LVNL om de veiligheid, beschikbare capaciteit en duurzaamheid van de Luchtvaart op Schiphol en elders nu en in de toekomst te blijven garanderen. Dit betreft onder meer wijzigingen van het Luchtverkeerbesluit Schiphol (LVB) en de Luchtruimherziening (met specifiek aandacht voor de inpassing van general aviation en nieuwe luchtruimgebruikers zoals drones), alsmede het generieke luchtvaartveiligheidsbeleid. Binnen de relevante projecten en programma's zal er aandacht zijn voor de specifieke aandachtspunten die LVNL aanduidt. LVNL deelt de visie in de Luchtvaartnota dat de beveiliging van geautomatiseerde systemen van eminent belang is.

Met LVNL ziet het ministerie het belang van Europese (beleids)ontwikkelingen. Daarbij zal het ministerie zich niet alleen volgend opstellen. De Luchtvaartnota is daarom niet een uitwerking van het Europees beleid, maar ook de nationale agenda voor beïnvloeding van het Europees beleid, met een voortrekkersrol bij verduurzaming van de luchtvaart.

LVNL pleit ervoor om bij de uitwerking van het beleid om groei conditioneel te maken voor hinderbeleving, rekening te houden met de onafhankelijke positie van LVNL binnen het stelsel en geeft vier overwegingen mee. Het ministerie is het eens met LVNL over het belang van een heldere governance. Het Rijk is hierbij systeemverantwoordelijk. Hoofdstuk 8 van de Luchtvaartnota gaat hierop in.

LVNL spreekt steun uit voor het in de Luchtvaartnota opgenomen ontwerpprincipes bij de Luchtruimherziening, met de kanttekening dat tot en met 6000 voet het beperken van de geluidsoverlast prioriteit heeft. In de definitieve Luchtvaartnota is dit aangepast conform dit advies.

In de bijlage bij de brief doet LVNL nog een aantal concrete suggesties om de teksten in de Luchtvaartnota aan te scherpen.

Op voorstel van LVNL is in het eerste hoofdstuk van de definitieve Luchtvaartnota, in paragraaf 1.6.2, opgenomen dat het kabinet inzet op één geïntegreerd civiel-militaire dienstverlener.

Ook is de zin '*Door een nieuwe indeling van het luchtruim kunnen vliegtuigen sneller stijgen naar grotere hoogtes.*' Aangepast door hieraan toe te voegen: '*... op de andere luchthavens van nationale betekenis dan Schiphol.*'.

Tenslotte is de tekst in 4.2.5 op advies van LVNL aangepast, door duidelijk te maken dat bij de herziening van het luchtruim rekening wordt gehouden met de diverse luchtruimgebruikers.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/08/06/brief-lvnl-uitvoeringstoets-ontwerp-luchtvaartnota>