

## 1. Inleiding

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

### 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.”

Deze formulering 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 mogen niet stilzwijgend uitgaan van luchtvaartgroei, maar moeten de complexe ontwikkelingen, inclusief de ernstige milieu- en klimaatproblemen verbonden met luchtvaart problematiseren en vervolgens met passende effectieve oplossingen komen. De NRD moet ruimte laten voor onderzoeken waaruit de conclusie naar voren kan komen dat op de Nederlandse luchthavens niet volumegroei maar selectiviteit en volumebeperking geboden is.

### 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. Het LBBL ziet hierin een duidelijk signaal aan het kabinet: zorg dat niet de luchtvaart groeit, maar de belasting van de leefomgeving en van het klimaat door het vliegverkeer substantieel omlaaggaat, meetbaar en merkbaar.

### 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 ervaring leert dat volumegroei dit probleem verergert.

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

Uit recente onderzoeken van CE Delft en Royal HaskoningDHV in opdracht van Natuur & Milieu blijkt dat luchtvaartgroei volgens WLO-scenario Hoog verdubbeling van de broeikasgasemissie veroorzaakt ten opzichte van 2017. De CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt dan 23 Mton per jaar; door de non-CO<sub>2</sub>-uitstoot zal de totale broeikasgasemissie twee tot vijf keer zo hoog worden. Natuur & Milieu concludeert dat de luchtvaartsector zonder aanvullend beleid eigenhandig de klimaatdoelen van Parijs buiten bereik zal brengen. “Een logisch gevolg is dan ook dat alle groeiplannen van de individuele luchthavens ook worden bevroren totdat er helder klimaatbeleid is voor de sector en dit beleid verwerkt is in de luchtvaartnota”<sup>1</sup>.

Dit heldere klimaatbeleid is vermoedelijk al in aantocht, en wel op het Europese niveau waar de regering de voorkeur voor heeft uitgesproken. De Europese Commissie en het Europese Parlement hebben onlangs 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 aan de uitstoot in 2005. Deze reductieopgave vergt een vermindering van luchtvaartemissies met meer dan 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

---

<sup>1</sup> Natuur & Milieu, april 2019, *De vlucht naar voren. De noodzaak van Nederlands klimaatbeleid voor de luchtvaart*; CE Delft, 2019, *Ontwikkelingen Nederlandse Luchtvaart*; Royal HaskoningDHV, 2019, *Emissiereductiepotentieel in de Nederlandse luchtvaart*.

luchtvaartsector moet zijn maatregelen aanzienlijk opvoeren. De nauwelijks toereikende effecten daarvan mogen niet door volumegroei teniet worden gedaan. Krimp lijkt zelfs onvermijdelijk tot de luchtvaart daadwerkelijk broeikasgasneutraal is geworden.

Verdere opwarming van de atmosfeer brengt ook voor Nederland ernstige veiligheidsrisico's met zich mee. Reden te meer om de klimaatopgave van de EU voor internationale luchtvaart in de Luchtvaartnota als kaderstellende randvoorwaarde op te nemen en dit ook in internationaal verband actief te bepleiten.

### **1.5 Internationaal vervoerbeleid**

De reductieopgave voor broeikasgasneutraliteit van de internationale luchtvaart vanuit de EU is dermate veeleisend en ingrijpend, dat een herontwerp en herinrichting van het internationale spoor-, lucht- en wegvervoer en wellicht ook van vervoer over water noodzakelijk zijn. 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 bepleiten het ontwikkelen van een nieuwe visie in de Luchtvaartnota op de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart, die zich in combinatie met andere vormen van internationaal vervoer richt op de best mogelijke balans tussen duurzaamheid, leefbaarheid en economie. Groei van de luchtvaart van en naar Nederlandse luchthavens is daarin geen vanzelfsprekende voorwaarde. Een dergelijke visie hoeft niet op gespannen voet te staan met de uitgangspunten in het Regeerakkoord 2017. De vraag naar luchtvaart zal vermoedelijk mondiaal nog enige tijd blijven groeien. De regering zal daar zeer bewust en selectief op moeten inspelen om op die manier in de overgang naar veel minder milieubelastend internationaal vervoer, voortdurend een balans te vinden tussen enerzijds voortgaande vermindering van de belasting van klimaat en leefomgeving en anderzijds de zorg voor goede vervoervoorzieningen. Een combinatie van doelbewust en adaptief beleid, ook in de internationale context. Dat zou een wezenlijke vernieuwing van het Nederlandse luchtvaartbeleid 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 in de NRD 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 maatschappelijke 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 in de NRD over de ambitie om de tot nu toe dominante volumegroei van de Nederlandse luchtvaart al dan niet voort te zetten, 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.

### 1.8 De LBBL-Position Paper

Het LBBL heeft in 2018 bij het ministerie van I en W een Position Paper met betrekking tot de luchtvaartnota ingediend (bijlage 1). De daarin gesignaleerde bevoordeling van de luchtvaart vanwege

- de extreem lage prijzen van vliegtickets in verhouding tot de prijzen van andere vervoermodaliteiten,
- het niet in rekening brengen van de werkelijke maatschappelijke kosten,
- de overheidssubsidiëring,
- het mislopen van belastinginkomsten en
- de enorme concurrentievervalsing ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten

moet alsnog in de NRD worden opgenomen. Bovendien moet het recht trekken van deze aanvechtbare bevoordeling van luchtvaart in de beleidsstrategieën een prominente plaats krijgen.

## 2. Zienswijze op hoofdstuk 1.3 Denkrichtingen Luchtvaartnota

De strategische keuzes en ontwikkelpaden die uit de planvorming voortkomen moeten richting geven aan het overheidsbeleid op lange termijn. Tegelijk zal een adaptieve aanpak nodig zijn om ontwikkelingen van allerlei aard en nieuwe inzichten succesvol te kunnen accommoderen en tijdig doelbereik te waarborgen.

Dit perspectief moet 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 mogelijk beperkt worden. 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 veiligheid). De OvV heeft geconstateerd dat van de huidige normen geen sturende werking uitgaat en deze zijn daarom ook ongeschikt voor de Luchtvaartnota. In plaats daarvan moeten de risico's (plaatsgebonden en groepsrisico) beperkt worden 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 het door het kabinet nagestreefde kwaliteitsbeheer van het huidige netwerk van intercontinentale bestemmingen op Schiphol moet eerst nauwkeurig worden vastgesteld welke huidige bestemmingen wel en welke niet aan het vereiste economische karakter voldoen en welke ruimte voor ontwikkeling van de beoogde netwerkqualiteit beschikbaar komt door optimalisering van het huidige netwerk. Daarna kan vastgesteld worden of op Schiphol aanvullende capaciteit wenselijk is voor de economisch optimale netwerkqualiteit.

Eveneens zou moeten worden vastgesteld welke instrumenten de minister ter beschikking staan om het selectiviteitsbeleid zodanig te implementeren dat vrijkomende slots uitsluitend worden vergeven aan airlines/vluchten die van groot belang zijn voor de kwaliteit van het intercontinentale netwerk. 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 lijkt.

Het kabinetsbeleid voor beheer van de kwaliteit van het intercontinentale netwerk is niet van toepassing op de regionale luchthavens. Ze hebben geen hub-functie en accommoderen voornamelijk een groot aantal uitgaande leisuerepassagiers tegenover weinig inkomende passagiers. In die zin is de toegevoegde economische waarde (inclusief de werkgelegenheid) gering en wellicht zelf negatief. Economische studies voor Rotterdam Airport en Eindhoven Airport bevestigen deze uitkomst.

Bij het inzetten van vervangend grondvervoer (treinen en bussen) zullen zowel op Schiphol als de regionale luchthavens veel nabije luchtvaartbestemmingen worden vervangen door grondvervoerbestedingen. Op de regionale luchthavens kunnen zowel de bestemmingen als de betreffende vluchten vervallen. Op Schiphol kunnen de bestemmingen uit het luchtvaartnetwerk vervangen worden door die van het grondvervoer, terwijl de vervangen vluchten eveneens vervallen. Indien noodzakelijk kan een deel van de vervangen vluchten voor de netwerkqualiteit worden bestemd. Wel moet voorkomen worden dat daardoor de klimaatimpact per saldo toeneemt. Lange intercontinentale vluchten veroorzaken namelijk veel meer emissies dan korte Europese vluchten

## 3. Zienswijze op hoofdstuk 2.1 Waarom een plan-mer procedure?

### 3.1 Ambtelijke functiescheiding

Commentaar:

Volgens de tekst in het kader wordt geen functiescheiding toegepast omdat de wet hiertoe bij een planMer niet verplicht. Volgens artikel 7.28a Wet milieubeheer moet het bevoegd gezag dat ook initiatiefnemer is, zorgen voor een scheiding tussen conflicterende functies bij de voorbereiding van een Mer. Daarnaast moet het bevoegd gezag ook:

- “vastleggen hoe deze scheiding van functies in werkprocessen en –procedures geregeld wordt;
- zorgen dat deze werkprocessen en –procedures nageleefd worden.”

Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/nieuws/nieuwsberichten/wet-implementatie/>

Wij verzoeken u deze functiescheiding alsnog te hanteren bij de voorbereiding van de planMer, dan wel aan te tonen waarom deze verplichting wel voor een Mer, maar niet voor een planMer zou gelden.

## 4. Zienswijze op Bijlage C. Concept toetskader

### 4.1 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.

De specificaties houden geen rekening met het zelfstandige effect van het aantal vliegbewegingen op de hinderbeleving. Dit aspect wordt wat betreft Schiphol ook benadrukt in de recente evaluatie door de heer Alders. Het toetsingskader dient dan ook uitgebreid te worden met de volgende aspecten om een beter beeld te krijgen op de impact van de leefomgeving van omwonenden.

- Aantal uren per dag (en per nacht) dat de verschillende landingsbanen gemiddeld in gebruik zijn
- Aantal vliegbewegingen dat gemiddeld per uur wordt uitgevoerd op een landingsbaan
- Aantal vliegbewegingen per jaar dat op een bepaalde landingsbaan wordt uitgevoerd gesplitst naar landingen en starts.

Voorts aan het toetsingskader toevoegen de specificatie:

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

Indicatoren **Geluidshinder** en **Omgevingsveiligheid**

Bij alle berekeningen wordt rekening gehouden met de toekomstige woningbouw en het inzetten van steeds grotere en zwaardere vliegtuigen. Het gebruik van rekenmodellen moet transparant, inzichtelijk en verifieerbaar zijn. Bij rekenresultaten worden verwijzingen opgenomen naar bijlagen, waarin:

- Het model zodanig wordt beschreven dat het ook inzichtelijk is voor niet-wiskundigen
- Gebruikte veronderstellingen, parameters en dergelijke expliciet zodanig worden vermeld dat ze inzichtelijk zijn voor niet-wiskundigen
- De modellen, parameters, rekenregels en dergelijke zijn opgenomen, zodat de rekenresultaten volledig verifieerbaar zijn

Indicator **Lucht kwaliteit**: Vervang (NO<sub>x</sub> en (ultra)fijnstof) door (NO<sub>x</sub>, (ultra)fijn stof en Vluchtige Organische Stoffen)

### 4.2 Aspect Veiligheid

Commentaar:

Veiligheid is zoals aangegeven een basisvoorwaarde. Daarom wordt bij ieder scenario inzichtelijk gemaakt hoe wordt voldaan aan deze basisvoorwaarde. Daartoe wordt minimaal ingegaan op hoe zal worden voldaan aan alle aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid (Ovv). Dit betreft de aanbevelingen gedaan alle verschillende partijen. Er wordt daarbij duidelijk een onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde en nog geplande maatregelen. Bij nog geplande maatregelen worden zowel een plandatum opgenomen voor de planvorming als de daadwerkelijke implementatie van de maatregelen om te voldoen aan de aanbevelingen.

Indicator **Omgevingsveiligheid**: bij de specificatie opnemen:

kwantificeren hoeveel personen/objecten dit betreft

### 4.3 Aspect Klimaat

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

Het Europees 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 opgenomen<sup>2</sup>.

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

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

#### 4.4 Aspect Natuur

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

Onder meer door depositie van stikstofverbindingen

#### 4.5 Aspect Economische omgeving

Commentaar bij de drie indicatoren:

Het is ook noodzakelijk om te specificeren wat de effecten zijn op niet aan luchtvaart gebonden sectoren. Op lange termijn betekent namelijk meer werkgelegenheid/verdienvermogen/innovatie in de ene sector minder van deze effecten in de andere sectoren en andersom.

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. Dat geldt ook voor de regionale luchthavens. Het ministerie van economische zaken heeft naar aanleiding van de Actieagenda aangegeven 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 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 euro omzet, terwijl het Heuvellandtoerisme sec, dus zonder alle afgeleide inkomsten, in datzelfde jaar met 20.000 fte’s 2.3 miljard euro 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 aanneemelijk, 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**:

---

<sup>2</sup> *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))*

Daarbij dienen 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.

#### **4.6 Woonomgeving, aspect Welzijn**

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

De luchtvaart moet belasting betalen op dezelfde wijze als 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 verdelingsmechanismes 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.

Amsterdam, 12 april 2019

Michiel Visser, voorzitter stichting Landelijk Burgerberaad Luchtvaart (LBBL)

De vertegenwoordigers van onderstaande aangesloten burgerorganisaties verklaren zich akkoord met deze zienswijze:

Hans Buurma, Werkgroep Toekomst Luchtvaart  
 Coen Eggen, Alliantie Tegen Uitbreiding Maastricht Aachen Airport  
 Bernard Gerard, Beraad Vlieghinder Moet Minder (Airport Eindhoven)  
 Wouter Looman, Bewoners Omgevingsraad Schiphol  
 Odile Rijken, Werkgroep Red Gelderland (Lelystad Airport)  
 Wietske ter Veld, Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

#### **Contactgegevens:**

Email: [info@lbb.nl](mailto:info@lbb.nl)

Postadres: Sint Pietershalsteeg 14, 1012 GL Amsterdam

Website: <https://lbb.nl/>

# De Luchtvaartnota 2020-2050

21 september 2018

## Protest tegen het op luchtvaartgroei gerichte overheidsbeleid

**Het LBBL protesteert tegen de groeiende luchtvaart, die zeer schadelijke gevolgen heeft voor het milieu, de leefomgeving en het klimaat. De overheid moet een nieuwe koers kiezen, de luchtvaartgroei stoppen en deze schadelijke impact drastisch verminderen.**

### De impact op het milieu is te hoog en de begrenzing te ruim

De luchtvaart is decennialang sterk gegroeid, mede als gevolg van het op volumegroei gerichte overheidsbeleid. Om deze groei mogelijk te maken is de zogeheten milieuruimte jarenlang tot aan grenswaarden opgevuld en zelfs opgerekt. Nu loopt het luchtverkeer niet alleen tegen de milieugrenzen op, maar het overschrijdt ook de gebruikelijke maatschappelijke grenzen met ernstige geluidhinder, slaapverstoring door nachtvluchten, aantasting van de gezondheid en externe veiligheidsrisico's. Bij verdere luchtvaartgroei zal deze milieuhinder evenredig toenemen en zich als een olievlek over vrijwel heel Nederland uitbreiden.

Bij metingen blijkt de geluidhinder aanzienlijk hoger uit te vallen dan de geluidberekeningen. De voor burgers zorgwekkende uitstoot van ultrafijnstof is nog niet genormeerd, maar dat maakt het gezondheidsrisico niet minder groot. Onderzoek naar de gevolgen van fijnstof en ultrafijnstof zijn wel bij Schiphol opgestart, maar niet bij alle andere luchthavens. Externe veiligheid is in vergelijking met bedrijven op de grond veel te laag genormeerd (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017).

Op Schiphol zijn de banen in de spitsuren overvol; vanwege de kruisende banen staan de veiligheidsrisico's daar een groei boven 500.000 vliegbewegingen in de weg. Maar ook het luchtruim is meer dan vol: dit blijkt niet alleen uit de toenemende interferentie tussen vliegverkeer van de luchthaven in Rotterdam met dat van Schiphol, maar ook uit het debat over de routing van en naar Lelystad

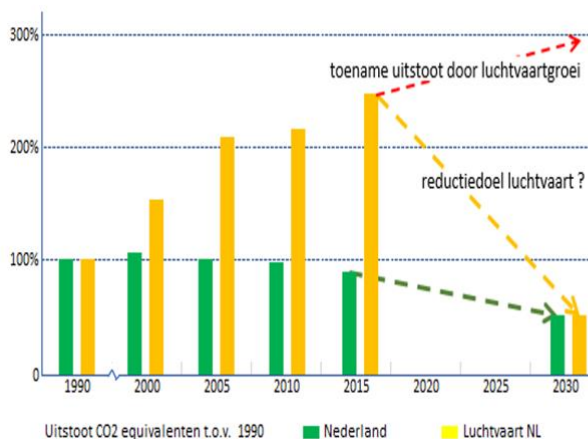
Niet alleen is de milieuhinder te groot, maar ook is de begrenzing daarvan veel ruimer dan voor bewoners tot in de verre omtrek van luchthavens verdraaglijk is. Daarbij zijn verschillende afspraken niet verankerd in wetgeving of er zijn zelfs helemaal geen regels, waardoor handhaving niet mogelijk blijkt. Daardoor ondervinden de bewoners rond de vliegvelden naar verhouding veel meer overlast dan de meeste andere mensen in het land. Hun leefomgeving en gezondheid staan onder zware druk.

### De CO<sub>2</sub>-uitstoot is te hoog en de reductietaakstelling is te zwak

De nationale CO<sub>2</sub>-uitstoot mag sinds 1990 dan wel afgenomen zijn, de uitstoot van in Nederland gebunkerde kerosine is sinds dat jaar maar liefst tweeënehalf keer zo groot geworden. Zie figuur 1. Bij luchtvaartgroei zal deze verder toenemen.

Dit zal de effecten van de nationale broeikasgasreductie ondermijnen waarvoor duizenden organisaties en miljoenen burgers offers moeten brengen. Deze uitzonderingspositie van de luchtvaart is onaanvaardbaar en moet spoedig opgeheven worden. De overheid moet de luchtvaart er toe brengen om een gelijkwaardig aandeel te leveren aan de strijd tegen de opwarming.

Figuur 1. Uitstoot CO<sub>2</sub>-equivalenten luchtvaart ten opzichte van de nationale uitstoot



Uitstoot CO<sub>2</sub> equivalenten t.o.v. 1990

■ Nederland ■ Luchtvaart NL



## Protest

De bewonersorganisaties rond de luchthavens in Nederland, verenigd in het Landelijk Bewonersberaad Luchtvaart (LBBL), achten deze aanslag op milieu en klimaat volstrekt onaanvaardbaar en protesteren fel tegen voortzetting van het oude, op luchtvaartgroei gerichte overheidsbeleid.

- Om de impact op milieu en klimaat fors te verlagen moet de luchtvaartgroei stoppen.
- De milieuhinder moet fors minder worden en de bijbehorende milieunormen moeten navenant verlaagd worden. Voorkomen moet worden dat verbeteringen in het milieu naderhand toch weer als zogeheten milieuruimte voor groei gebruikt kunnen worden.
- De uitzonderingspositie op het gebied van broeikasgas-uitstoot moet opgeheven worden, namelijk door de uitstoot van broeikasgassen uit fossiele kerosine aan dezelfde reductiedoelen te onderwerpen als die voor overig Nederland.
- Om milieu en klimaat te sparen moeten zo snel mogelijk de meeste korte vluchten door grondvervoer – vooral treinen – vervangen worden. De daardoor vrijkomende ruimte op de luchthavens mag niet voor andere vluchten gebruikt worden, dit om te voorkomen dat milieu en klimaat nog verder verslechteren.
- De uitzonderingspositie op het gebied van belastingheffing moet eveneens opgeheven worden door eerlijke ticketprijzen in te voeren. Vliegtickets moeten minstens even duur worden als die van het internationaal grondvervoer. Daarnaast moeten - vanwege de veel hogere opwarmeffecten - klimaattoeslagen op vliegen geheven worden.

## Verlaat het oude beleid

Tot nu toe is de luchtvaart gegroeid dankzij een overheidsbeleid dat nadrukkelijk op volumegroei van het luchtverkeer gericht was. Daardoor werd niet alleen een gebruikelijke vraaggroei geaccomodeerd, maar kon de vraag naar goedkope vrijetijdsreizen nog eens extra gestimuleerd worden door de Low Cost Carriers. Zo is het segment van extreem goedkope vluchten (“pretvluchten”) op Schiphol sinds 2014 met maar liefst *20% per jaar* gegroeid. Indien Schiphol en andere luchthavens na 2020 zouden doorgroeien, zal de low cost sector met zijn hoge omzetgroei de meeste slots naar zich toe trekken en zijn marktaandeel vergroten ten koste van de netwerkmaatschappijen. Gevolg: de maatschappelijke kosten nemen toe, maar de economische baten vrijwel niet. Deze groei zou dan mogelijk zijn als gevolg van de uitzonderingspositie van de luchtvaartsector wat betreft belastingheffing: geen BTW op tickets en geen accijnzen op brandstof.

Er is een treffende gelijkenis met de landbouw in Nederland. Die is volgens minister Schouten vooral gericht op kostenverlaging en productieverhoging. “Dit is in Nederland ten koste gegaan van (...) het milieu. (...) Nu komen we aan het eind van dat systeem” (NOS 8 september 2018).

Het precieze economische nut van deze ongedifferentieerde volumegroei heeft de overheid nimmer concreet geformuleerd. Wel is duidelijk geworden dat luchtvervoer van passagiers ten opzichte van andere economische sectoren weinig meerwaarde biedt en zeker geen motor van de economie is. Het is eerder andersom. Luchthavens hebben niet als doel luchtvaartmaatschappijen te laten groeien. De luchtvaartsector is geen doel, maar slechts middel om het internationaal georiënteerde Nederland optimaal met relevante bestemmingen in de wereld te verbinden.

## Het regeerakkoord 2017

De Luchtvaartnota zal het luchtvaartbeleid van het Rijk voor de komende dertig jaar vastleggen. Het regeerakkoord 2017 geeft daaraan met termen als ‘*slim en duurzaam*’ enige richting, maar het bevat nog geen concrete oplossingen voor de hierboven gesignaleerde problemen. Het vermeldt slechts de inzet op een zeer beperkte opbrengst van 200 miljoen euro uit tickettax aan ‘milieumaatregelen vliegverkeer’. Er zullen echter substantiële oplossingen ontwikkeld moeten worden. Daaraan wil het LBBL een constructieve bijdrage leveren.

De zinsnede ‘de sector kan met slimmere en schonere vliegtuigen ruimte creëren voor groei van het aantal vluchten’ lijkt als voortzetting van oud beleid strijdig met het uitgangspunt ‘slim en duurzaam’. De naar schatting 1% jaarlijkse verbetering in termen van stillere, schonere, zuinigere vliegtuigen legt het af tegen 3% tot 5% jaarlijkse volumegroei luchtvaart. Dit is dan ook geen oplossing voor de gesignaleerde problemen, maar juist een verergering. Dit onderdeel lijkt meer een gunst voor een paar luchtvaartmaatschappijen te zijn dan een macro-economische noodzaak. Er zijn ook andere, minder schadelijke wegen om technologische innovatie te stimuleren, zoals financiële prikkels.

### Nieuw beleid in de Luchtvaartnota 2020-2050

Het luchtvaartbeleid dient nu een nieuwe koers te varen om de ontstane problemen voortvarend aan te kunnen pakken en de luchtvaart een betere kwalitatieve ontwikkeling te kunnen bieden.

De Luchtvaartnota moet heldere, concrete beleidsdoelen definiëren en vervolgens de instrumenten benoemen waarmee deze doelen kunnen worden gerealiseerd. Gezien de huidige problemen dienen deze doelen aan te geven hoe de hoge maatschappelijke kosten zoveel mogelijk beperkt zullen worden en welke tot nu toe onbenoemde economische en andere maatschappelijke baten precies beoogd worden.

#### Forse vermindering van maatschappelijke kosten

Het LBBL dringt aan op het formuleren van concrete, tijdgebonden doelstellingen voor een forse verlaging van maatschappelijke kosten van het luchtverkeer op en rond Nederlandse luchthavens:

- *De luchtvaartgroei moet vanaf 2020 gestopt worden.*  
Een forse verlaging van maatschappelijke kosten voortvloeiend uit de impact op milieu en klimaat vereist beëindiging van het beleid van stimuleren en faciliteren van luchtvaartgroei. Dit betekent dat luchthavens niet uitgebreid worden, op alle luchthavens een plafond gelegd wordt op het aantal vliegbewegingen en het vliegen met stillere en schonere vliegtuigen met andere voordelen dan volumegroei beloond wordt. Het toekennen van volumegroei als beloning voor luchtvaartmaatschappijen dient uit het luchtvaartbeleid geschrapt te worden. De minister van I&W heeft de Tweede Kamer (en daarmee de bewoners) het volgende toegezegd dat “er is en zal geen sprake zijn van het eenzijdig beschermen van bedrijfsbelangen”<sup>3</sup>. Dit principe dient in de Luchtvaartnota te worden vermeld, zodat daarmee voorkomen wordt dat de overheid groei van luchtverkeer en luchthavens toestaat die voornamelijk in het belang is van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens.
- *Om de gezondheid en de kwaliteit van leven van omwonenden in een ruime straal rondom luchthavens te beschermen moeten geluidhinder, slaapverstoring door nachtvluchten, uitstoot van (ultra)fijn stof en externe veiligheidsrisico’s stapsgewijs worden teruggedrongen.*  
Deze verbeteringen dienen in de Luchtvaartnota te worden vastgelegd, op een wijze die SMART<sup>4</sup> geformuleerd en aan jaartallen verbonden is. Tegelijk moeten de daaraan verbonden milieunormen naar beneden bijgesteld worden. Daarmee wordt het jarenlang gehanteerde principe van “opvullen van milieuruimte” voorgoed verlaten. Dit is hard nodig om de leefomgeving haar kwaliteit terug te geven. Deze afspraken en die over vliegroutes en -hoogten in het gehele land dienen in handhaafbare wetgeving te worden vastgelegd.
- *De uitstoot van broeikasgassen uit fossiele kerosine moet in Nederland aan dezelfde concrete, tijdgebonden reductiedoelen worden onderworpen als die voor de nationale mobiliteit. Nederland moet zich er bovendien in Brussel voor inspannen om de Europese luchtvaart aan het Parijse klimaatkkoord te onderwerpen.*

<sup>3</sup> IENW/BSK-2018/183601, antwoord vraag 19

<sup>4</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

Terwijl de sector mobiliteit flink op CO<sub>2</sub> zal besparen om bij te dragen aan het halen van de Parijse doelstelling, is de luchtvaart daarvan vrijgesteld. Dit is noch houdbaar noch aanvaardbaar met het oog op de klimaatdoelen en het draagvlak daarvoor. Nederland heeft voor zijn kleine thuismarkt een zeer omvangrijke luchtvaart en verbruikt daarmee veel fossiele kerosine. Zo is de uitstoot van CO<sub>2</sub> van de gebunkerde kerosine in Nederland tussen 1990 en 2015 met een factor 2,5 gestegen, terwijl die van geheel Nederland juist is afgenomen (figuur 1 hierboven). Om in 2050 uit te komen op slechts 5% van de uitstoot in 1990 is een zeer hoge jaarlijkse reductie door de luchtvaart in Nederland vereist. De reductie van uitstootrechten die het EU ETS vereist, zal niet toereikend zijn om daaraan te voldoen. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk. Volledig stoppen met fossiele kerosine is op korte termijn nog niet mogelijk, stoppen met het organiseren en aanmoedigen van luchtvaartgroei wel. De meeste alternatieven voor brandstoffen concurreren immers met natuur en voedsel (biobrandstoffen) en elektrisch vliegen is weliswaar voor kleine vliegtuigen geschikt, maar niet voor grotere verkeersvliegtuigen. Een dwingende reductietaakstelling voor het bunkeren van fossiele kerosine is dringend noodzakelijk om duidelijkheid voor de luchtvaartsector te scheppen en overig Nederland te laten zien dat de luchtvaartsector niet uitgezonderd wordt.

De regering maakt zich er momenteel bij lidstaten en in Brussel terecht sterk voor om de Europese klimaatambities te verhogen. Een groeiende EU-luchtvaart zal de effecten daarvan echter tenietdoen. Daarom dient de regering ook te bepleiten dat de luchtvaart in geheel Europa aan de reductie-eisen van het Parijse klimaatakkoord wordt onderworpen. Dat verhoogt de kans op stringente maatregelen door de EU die (in tegenstelling tot CORSIA van ICAO) wel voldoende reductie opleveren.

- *Prijzen van vliegtickets moeten vanaf 2020 substantieel verhoogd worden.*  
Substantiële prijsverhogingen van vliegtickets helpen de oneerlijke belastingvoordelen te verkleinen. Ze moeten zo snel mogelijk worden doorgevoerd. Dit draagt er bovendien aan bij dat de passagiers als vervuilers betalen voor de maatschappelijke kosten die hun vliegreis veroorzaakt. Invoering op Europees niveau van BTW, accijnzen op kerosine en emissiehandel voor de luchtvaart is niet zeker en kan lang op zich laten wachten. Daarom moet het kabinet tijdig eigen prijsmaatregelen nemen. De in het Regeerakkoord vastgelegde beoogde opbrengst van 200 miljoen euro uit de tickettax is veel te laag, omdat de daaruit volgende heffingen per ticket erg beperkt zijn en weinig effect zullen hebben. Zinvoller is om eerst fikse heffingen op tickets vast te stellen, vervolgens de opbrengst te berekenen en deze te bestemmen voor verbeteringen, zoals het hsl-vervoer als alternatief voor vliegen.
- *Korte vluchten moeten waar mogelijk door treinvervoer vervangen worden.*  
Een in voldoende mate verhoogde ticketprijs heft het grote prijsverschil op met internationale treintickets.  
Treinvervoer is veel minder belastend voor het klimaat dan luchtvaart. Europa beschikt nu al over een uitgebreid spoornet van treinverbindingen die ongeveer dezelfde reistijd en reiscomfort bieden als luchtvervoer. Het kabinet moet dit spoornet vanuit Nederland toegankelijker maken en zich in Brussel inspanssen om het verder te laten vergroten.  
Per luchthaven moet de overheid steeds in overleg met de sector vaststellen hoeveel korte vluchten door treinvervoer vervangen kunnen worden. De daardoor vrijkomende ruimte op de luchthavens mag niet door andere vluchten gebruikt worden, om nog meer schade aan milieu en klimaat te voorkomen. Eerst dan telt deze maatregel volledig mee in de reductie van CO<sub>2</sub> door de luchtvaartsector. Daarom moeten de plafonds op het luchtverkeer van de luchthavens verlaagd worden in overeenstemming met het aantal opgeheven vluchten.

#### **Sturen op optimale economische en andere maatschappelijke baten**

Het LBBL dringt aan op het formuleren van heldere, slimme en selectieve economische en andere maatschappelijke doelen voor verschillende soorten internationaal vervoer van passagiers en vracht van en naar Nederland. Het daarvoor benodigde lucht- en spoorverkeer kan daaruit als middel - niet als doel - afgeleid worden.

- *Geef voorrang aan maatschappelijk noodzakelijk luchtvervoer.*  
 Binnen de beperkte capaciteit voor luchtverkeer moet een keuze gemaakt worden voor het passagiersvervoer dat noodzakelijk is voor economie en samenleving. Dit omvat vooral het vervoer van zakelijke passagiers, een segment dat ongeveer een kwart van alle passagiersvervoer inneemt. Daarnaast moet er ook plaats blijven voor 'regulier' vervoer van toeristen en vakantiegangers, maar niet voor mensen die extreem goedkoop willen vliegen. Op Schiphol kan vanwege de groeiende thuismarkt de aanvulling door transfers geleidelijk afnemen.  
 Deze verschuivingen zullen bij heffing van belastingen, accijnzen en tickettaxen en het instellen van een groeistop min of meer vanzelf gebeuren door de stijgende prijzen. Binnen deze nieuwe randvoorwaarden kan de luchtvaartsector blijven innoveren en zich verder kwalitatief ontwikkelen.

## Scenario's en maatschappelijke kosten/batenanalyses

### Gepubliceerde scenario's voor Schiphol

Het kabinet heeft voor Schiphol in 2018 een verkennende MKBA van Decisio (2018) voor onder andere twee groeiscenario's (*Polder- en Megahub*) en een milieuscenario zonder volumegroei (*Milieuhub*) naar de Tweede Kamer gezonden. In de MKBA van de groeiscenario's zijn fouten gemaakt in de kostenberekeningen. Daardoor wordt de onjuiste indruk gewekt dat de groeiscenario's per saldo gunstiger zouden uitvallen dan het milieuscenario.

### Vergelijkende kosten/batenanalyse

Het LBBL dringt aan op onderzoek naar scenario's en kosten/batenanalyses die beter bij de hiervoor genoemde beleidsdoelen passen en een betrouwbare vergelijking mogelijk maken met voortzetting van een gematigd groeibeleid (*Business as Usual*) volgens afspraken aan de Alderstafels. De kosten/batenanalyses dienen in de meest brede zin uitgevoerd te worden door objectieve luchtvaartexperts die niet op voorhand voorstander zijn van luchtvaartgroei en/of nauw verbonden zijn met de luchtvaartsector. Het gaat om volgende scenario's:

- Een of meer nieuwe *milieu/klimaatscenario's* onder een groeistop en conform de bovenstaande doelstellingen, waarin gestreefd wordt naar zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en zo hoog mogelijke baten.
- Vergelijking met een groeiscenario *Business As Usual* voor alle luchthavens. Hierin moeten ook de effecten op de reguliere netwerkcarriers en de economie verwerkt worden, die voortvloeien uit verdringing door een relatief sterk groeiend low cost vervoer. Bovendien is bij deze groei op Schiphol een parallelle Kaagbaan vereist.

### Rekenmodel

Onlangs heeft de bij het LBBL aangesloten Werkgroep Toekomst Luchtvaart (WTL) op grond van openbare statistische gegevens een rekenmodel ontwikkeld ten behoeve van kwantitatief vooronderzoek naar het hierboven voorgestelde *milieu/klimaatscenario*. De WTL zal hierover een eigen rapport publiceren.