

Vergaderjaar 2017–2018

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 440

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2018

Vooruitlopend op het Algemeen Overleg Luchtvaart op 25 januari 2018, informeer ik uw Kamer in deze brief over de volgende onderwerpen:

- 1) Het Actal rapport over regeldruk rond de mainport Schiphol;
- 2) Civiel-militaire colocatie luchtverkeersleiding;
- 3) De tweede adviesrapportage 2017 van de Nationale Adviesgroep Cabinelucht (NAC);
- 4) Stand van zaken CO₂ uitstoot luchtvaart;
- 5) Vogelaanvaringen;
- 6) Drones.

In het tweede deel van deze brief ga ik in op de openstaande vragen van het plenaire debat over de MER Lelystad Airport van 19 december 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 36, item 21), waar de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat in haar brief van 16 januari jl. om heeft verzocht.

Ad 1) Het Actal rapport over regeldruk rond de mainport Schiphol

6 juni jl. is het adviesrapport van Actal (de voorganger van het huidige adviescollege toetsing regeldruk, ATR) over regeldruk rond de mainport Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 239) naar uw Kamer verstuurd. Deze quickscan is destijds uitgevoerd in overleg met uw Kamer na vragen van het lid Elias (VVD). Het ministerie gaf destijds aan de aankomende periode te willen gebruiken om met de betrokken departementen een inhoudelijke reactie te formuleren over de haalbaarheid van de adviezen. In deze brief leest u deze reactie.

Actal heeft primair gekeken naar regeldruk bij alle activiteiten die «op de grond» op Schiphol plaatsvinden, zoals het faciliteren van passagiers- en vrachstromen en het securityproces. De algemene conclusie van Actal is dat ondernemers bij deze activiteiten op Schiphol onnodig regeldruk ervaren. Actal heeft enige aanbevelingen gedaan om regeldruk rond Schiphol te verminderen.

Hieronder vindt u puntsgewijs een beoordeling van de aanbevelingen van Actal:

- Allereerst adviseert Actal om documentenstromen voor personenvervoer en vrachtvervoer verder te digitaliseren. De ambitie om belemmeringen voor verdere digitalisering weg te nemen is goed. Hier zijn al grote stappen gezet: de Douane werkt bijvoorbeeld al digitaal, dat geldt ook voor de NVWA. Waar verdere verbeteringen mogelijk zijn, worden deze opgepakt door de betreffende diensten/departementen.
- Daarnaast adviseert Actal om in overleg met de sector te onderzoeken hoe een reductie in regeldruk kan worden gerealiseerd voor ondernemers met inachtneming van hetzelfde veiligheidsniveau. Wat betreft het securityproces op Schiphol is de rijksoverheid continu in overleg met de sector, bijvoorbeeld binnen het overlegorgaan Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). Daarin werken publieke en private partijen samen om via een geïntegreerde en gestructureerde gezamenlijke aanpak te komen tot een betere beheersing van de risico's met inachtneming van uitvoerbaarheid, effectiviteit en (kosten)efficiency. Het kabinet is voorstander van maatregelen met een lage impact op regeldruk en staat open voor suggesties van stakeholders om dit te optimaliseren, uiteraard met als voorwaarde dat de veiligheid absoluut geborgd moet zijn.
- Tevens adviseert Actal om vergunnings- en toezichtprocedures verder op elkaar af te stemmen en beter te laten aansluiten op werkprocessen van ondernemers. Het kabinet staat open voor suggesties voor verbetering van de afstemming tussen vergunnings- en toezichtprocedures enerzijds en de werkprocessen van ondernemers anderzijds, voor zover wet- en regelgeving en de handhaving dat toelaat. Dit onderwerp wordt geagendeerd voor de Vrachttafel die eerste kwartaal 2018 wordt gepland.
- Tot slot adviseert Actal het kabinet om een vervolganalyse uit te voeren op dit onderwerp en daarnaast een experimenteerbepaling in de wet- en regelgeving op te nemen. Ik wil de komende periode eerst gebruiken om de bevindingen van Actal in de genoemde gremia, zoals bijvoorbeeld de Vrachttafel, met de sector te bespreken. Als later blijkt dat vervolgonderzoek noodzakelijk is, dan zal hier inzet op worden gepleegd. Hetzelfde geldt voor het aanpassen van specifieke wet- en regelgeving wanneer dit een substantiële vermindering van de regeldruk tot gevolg heeft.

Naast deze aanbevelingen heeft Actal ook enkele praktische knelpunten gesignaleerd op het vlak van regeldruk. In de bijlage¹ wordt hierop gereageerd. Daarbij wordt opgemerkt dat Actal enkele bevindingen niet heeft getoetst bij de betrokken overheidsdiensten. Zo is bijvoorbeeld met de Douane geen overleg gevoerd over de gesignaleerde regeldrukknelpunten in het vrachtproces. Het kabinet ondersteunt het standpunt van Actal dat onnodige regeldruk moet worden aangepakt. Daarbij wordt echter opgemerkt dat wat Actal en ondernemers als onnodig kunnen ervaren, juist door de wet- en regelgever uit veiligheidsoogpunt als noodzakelijk is voorgeschreven. Bij de beoordeling van procedures op Schiphol moet de veiligheid altijd voorop staan.

Ad 2) Civiel-militaire colocatie luchtverkeersleiding

Ik ben verheugd u te kunnen melden dat na jarenlange voorbereiding de luchtverkeersleiders van het Commando Luchtmacht (CLSK) van Defensie begin december 2017 zijn verhuisd naar Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) op Schiphol-Oost. De civiele en militaire verkeersleiders werken nu schouder aan schouder in één operationele ruimte en op één

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

luchtverkeersleidingsysteem. Voor het hogere luchtruim (boven ca. 7,5 km) is sinds april 2017 de militaire luchtverkeersleiding al geïntegreerd met het Eurocontrol Maastricht Upper Area Control Centre (MUAC). Nederland kent daarmee nog twee in plaats van drie luchtverkeersleidingcentra.

De colocatie levert een belangrijke bijdrage aan een efficiënter gebruik van het luchtruim en legt een stevig fundament voor de herinrichting van het Nederlandse luchtruim, toewerkend naar één geïntegreerd civiel-militair luchtruim. Vanuit Schiphol-Oost wordt nu zowel het civiele als het militaire luchtverkeer tot ongeveer 7,5 km hoogte op één luchtverkeersleidingsysteem afgehandeld. Daarbij werken LVNL en CLSK samen aan de voorbereiding van het nieuwe luchtverkeersleidingsysteem iCAS, waarvan de ingebruikname eind 2021 is voorzien. De timing hiervan is belangrijk voor de luchtruimherziening, omdat grote luchtruimwijzigingen doorgevoerd moeten worden in dit nieuwe systeem. Vervolgens moeten verkeersleiders getraind worden om op dit nieuwe systeem met de gewijzigde luchtruimstructuur op een veilige en betrouwbare manier om te kunnen gaan. Dit leidt er toe dat een luchtruimherziening niet eerder dan 2023 operationeel kan zijn.

Ad 3) De tweede adviesrapportage 2017 van de Nationale Adviesgroep Cabinelucht (NAC)

Op 5 december jl. heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de tweede adviesrapportage 2017 ontvangen van de nationale adviesgroep cabinelucht (NAC). Een afschrift van het advies treft u hierbij aan². De NAC is in 2015 opgericht en is belast met advisering over:

- ontwikkelingen die relevant zijn voor de gekozen Europese benadering om deze problematiek nader te onderzoeken;
- de wenselijkheid van additioneel (internationaal) onderzoek;
- de Nederlandse inbreng in de Europese trajecten.

In haar tweede advies heeft de NAC zich verder verdiept in het vraagstuk van cabinelucht. Hierbij heeft zij de ontwikkelingen van de vier lopende Europese trajecten nauw gevolgd en heeft zij een aantal sprekers uitgenodigd. Tevens heeft de NAC de actualiteit rondom de kwaliteit van cabinelucht in vliegtuigen gevolgd.

De NAC ondersteunt de gekozen Europese aanpak, maar concludeert tevens dat meer internationaal onderzoek noodzakelijk is om duidelijke conclusies te kunnen trekken of er een verband is tussen cabinelucht en gezondheidsklachten. Ook de standpunten en conclusies van de gastsprekers geven geen eenduidig beeld en lopen uiteen. De NAC verwacht dat het driejarige onderzoek van de Europese Commissie en EASA (FACTS) een belangrijke bijdrage aan het debat hierover leveren. De NAC meent om die reden dat het wenselijk is om eerst de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten.

In afwachting van de uitkomsten van het onderzoek van de Europese Commissie (FACTS) zal de NAC aandacht besteden aan gestandaardiseerde meldingen. De meldingen kunnen ook een bijdrage leveren aan de vaststelling van de verschillende oorzaken en effecten van geurincidenten. Deze informatie wordt ingebracht in het lopende onderzoek van de Europese Commissie. Het advies van de NAC dat ingezet moet blijven worden op de Europese aanpak, wordt door mijn departement overgenomen. Een internationale benadering is noodzakelijk omdat vliegtuigen worden gebouwd op basis van internationale regels en door internationale instanties worden gecertificeerd. Daarnaast is het ook belangrijk

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dat potentiële oplossingen worden geboden via internationaal vastgestelde regels (bijv. constructie eisen, verplichte filters, etc). Met de vier Europese trajecten wordt dit vraagstuk ook vanuit de verschillende benodigde invalshoeken bekeken.

De NAC wordt verzocht om deze Europese trajecten actief te blijven volgen en mij te adviseren over de wenselijkheid van aanvullend onderzoek. Het nieuw opgestarte onderzoek van Europese Commissie en EASA zal ook meer duidelijkheid geven over de eventuele effecten van cabinelucht op de gezondheid en welke aanvullende acties wenselijk zijn. Ik zal uw Kamer over de resultaten informeren. Zowel TNO als het RIVM nemen deel aan het onderzoek van de Europese Commissie en zullen de NAC periodiek informeren over de voortgang.

Ad 4) Stand van zaken CO₂ uitstoot luchtvaart

Op 27 oktober jl. is een compromis bereikt tussen de Raad, het Europees parlement en de Europese Commissie om de uitzondering onder het Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS) van vluchten van en naar Europa te continueren. Deze verordening is 29 december 2017 van kracht geworden. Met dit besluit blijft het EU ETS (in ieder geval) tot 31 december 2023 voor intra-Europees vliegverkeer van toepassing. In 2019 wordt in Europees verband een eerste review verwacht die een begin maakt met de invulling van het EU ETS luchtvaart na 2023. Daarbij wordt rekening gehouden met de voortgang en de implementatie van het mondiale systeem CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme in International Aviation). De huidige planning is dat CORSIA met ingang van 1 januari 2021 in werking treedt. Dit betekent dat EU ETS dus in ieder geval nog enige tijd parallel aan CORSIA werkt. Ook zal vanaf 2020 de cap, die is opgenomen in de EU ETS systematiek, jaarlijks verlaagd worden, zoals dit voor andere sectoren ook wordt toegepast.

Nederland heeft zich de afgelopen periode ingespannen voor zowel een voorlopige continuering van EU ETS intra-Europees als voor een toekomstige basis voor een effectief EU ETS. Hiermee is feitelijk invulling gegeven aan de motie Agnes Mulder en Van Veldhoven (Kamerstuk 21 501–08, nr. 687) waarin de regering wordt opgeroepen «om te pleiten voor het terugdringen van CO₂ in de luchtvaart binnen de Europese Unie met Europees beleid zolang het ICAO-verdrag zich nog niet bewezen heeft».

Ad 5) Vogelaanvaringen

In de motie met Kamerstuk 31 936, nr. 403 (4 oktober 2017) verzoeken de leden Van Raan en Rissen de regering serieus werk te maken van diervriendelijke oplossingen voor het terugdringen van de ganzenpopulaties rond luchthavens. Diervriendelijke oplossingen zijn al jaar en dag de inzet bij het terugdringen van de ganzenpopulaties rond luchthavens en dat blijft ook de inzet. Het beperken van het risico van vogelaanvaringen is een belangrijk veiligheidsthema in de luchtvaart. Niet alleen binnen de hekken van luchthavens worden allerlei diervriendelijke maatregelen genomen om vogels (waaronder ganzen) te ontmoedigen en te verjagen, maar ook daarbuiten. Zo is er al sinds 2003 een zone voor het beperken van vogel aantrekkende bestemmingen rondom Schiphol.

Een vergelijkbare zone wordt sinds 2003, weliswaar op vrijwillige basis maar met succes, ook toegepast rondom de luchthavens van nationale betekenis alsook de militaire luchthavens. In de nieuwe Luchthavenbesluiten voor deze luchthavens is of wordt deze zone wettelijk verankerd. Specifiek voor de ganzenproblematiek op en rond Schiphol wordt sinds 2003 een meersporenbeleid toegepast. Dit beleid is gericht op een zo diervriendelijk mogelijke aanpak van de problematiek rond de aanwe-

zigheid van ganzen in de omgeving van de luchthaven en het starten en landen van vliegtuigen. Het gaat hierbij primair om:

- de hierboven genoemde ruimtelijke beperkingen in de vorm van een vogelzoning rondom Schiphol;
- technische maatregelen om vogels te detecteren en gericht te verjagen;
- er voor te zorgen dat de hoeveelheid voedsel in de omgeving van de luchthaven wordt beperkt om de aantrekkingskracht voor ganzen te verminderen.

Op dit laatste punt wordt sterk ingezet en dit zal in de toekomst zo blijven. Zo wordt de regeling voor agrariërs voor het versneld onderwerken van de graanresten na de oogst voor de komende vijf jaar verlengd. In die vijf jaar wordt ernaar gestreefd de teelt van alternatieve gewassen zodanig te ontwikkelen en te stimuleren, dat de polder rondom Schiphol minder aantrekkelijk is voor foeragerende ganzen. Tot het moment dat de pro-actieve maatregelen leiden tot de gewenste reductie van het risico op aanvaringen, zal het vierde spoor, populatiebeheer, als ondersteunende maatregel worden ingezet.

Ad 6) Drones

In het debat met uw Kamer tijdens het VSO drones van 6 juli 2017 is de toezegging gedaan om u voor het eind van 2017 te informeren over de handavingsvisie op drones (Handelingen II 2016/17, nr. 97, item 32). In overleg met de Minister van Justitie en Veiligheid, maar ook met de andere twee betrokken ministers op het dossier drones, de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Defensie, is besloten om in het eerste kwartaal van 2018 een voortgangsbrief drones aan u te overleggen waar de handavingsvisie onderdeel van uitmaakt.

Openstaande vragen plenair debat MER Lelystad Airport

In de Commissiebrief van 16 januari jl. heeft uw Kamer verzocht in te gaan op nog openstaande vragen van Kamerleden uit het debat over de MER Lelystad Airport van 19 december 2017. Onderstaand treft u nadere informatie aan over de luchtruimherziening, de m.e.r. actualisatie en businesscase Lelystad Airport alsmede een mogelijke verkeersverdelingsregel.

Luchtruimherziening

Het lid Amhaouch (CDA) heeft gevraagd wat ik anders doe dan voorheen om de herindeling van het luchtruim succesvol te laten verlopen en hoe de realisatie van de herziening plaats vindt. Belangrijk voor het succes van de luchtruimherziening is dat deze via een gezamenlijk programma van twee ministeries (IenW en Defensie) en de drie in Nederland actieve luchtverkeersleidingsorganisaties (LVNL, CLSK, MUAC) tot stand komt. Daarbij wordt ook gestuurd op het borgen van een aantal belangrijke randvoorwaarden voor dit programma. Zo legt de onlangs gerealiseerde colocatie van de civiele en militaire luchtverkeersleiding de basis voor een effectieve civiel-militaire aanpak van de luchtruimherziening, en wordt met het programma «Voldoende verkeersleiders» van LVNL, waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd, de krapte aan beschikbare operationele expertise aangepakt. Daarnaast zal de luchtruimherziening tot stand komen via vroegtijdige en regelmatige betrokkenheid van de omgeving en via afstemming met buurlanden, ook op politiek niveau. Samenwerking, transparantie en vroegtijdige participatie van belanghebbende partijen zijn de sleutelwoorden in de aanpak.

Voor het kerstreces ontving de Kamer het plan van aanpak dat door IenW, Defensie, LVNL, CLSK en MUAC is onderschreven. Dit plan van aanpak is een opstap naar een programmaplan dat in het najaar van 2018 gereed is. Hiermee is het fundament gelegd voor een gezamenlijke aanpak met concrete stappen in tijd, waarbij een groot aantal belanghebbende partijen wordt betrokken en waarbij ook de Kamer van de voortgang periodiek op de hoogte wordt gehouden. Met het oog op risico- en programmabeheersing zal het programmaplan door een externe partij gereviseerd worden. Ook zullen er gedurende de loop van het programma op cruciale faseovergangen reviews plaatsvinden.

Zoals ik uw Kamer bij de aanbieding van het plan van aanpak al aangaf, zal de luchtruimherziening tot stand komen via een geleidelijk proces met meerdere fasen. Waar mogelijk worden al vóór 2023 (kleinere) verbeteringen ingevoerd. Maar ook na 2023 zullen aanpassingen mogelijk blijven, waarbij voortdurend kan worden ingespeeld op nieuwe wensen en ontwikkelingen op de grond en in de lucht. En dat alles op een manier waarbij het operationele proces ongehinderd doorgang moet vinden. In het plan van aanpak heb ik u aangegeven hoe ik de fasering voor de periode tot 2023 zie.

Een groot deel van 2018 zal worden benut voor een gezamenlijke probleemanalyse en een brede inventarisatie van wensen ten aanzien van de luchtruimherziening. Daarbij worden niet alleen de verschillende luchtruimgebruikers en luchthavens betrokken, maar ook provincies en andere belanghebbenden. Hoe dit proces precies wordt ingericht, zal bovendien ook met de andere partijen besproken worden, opdat de gekozen aanpak ook daadwerkelijk op breed draagvlak kan rekenen. De nadruk in 2018 ligt verder op het uitwerken van samenwerking met buurlanden; in de periode 2019–2021 volgen de eerste ontwerpstappen in samenspraak met belanghebbenden. De realisatiefase omvat onder meer het aanpassen van systemen en kan niet eerder dan 2022–2023 doorlopen worden, omdat deze afhankelijk is van de eind 2021 geplande ingebruikname van het nieuwe luchtverkeersleidingsstelsel iCAS.

M.e.r. actualisatie en business case Lelystad Airport

Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van het MER Lelystad Airport zoals aangegeven in mijn brief van 18 december jl.³ Daarbij worden onder meer de geconstateerde fouten hersteld en de milieueffecten van de tijdelijke ontwerp aanvliegroutes in beeld gebracht, alvorens deze actualisatie aan de onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. wordt aangeboden. Zoals in de brief aan uw Kamer van 16 oktober jl. aangegeven, ga ik er van uit dat de 48 L_{den} contour (de minst zware wettelijke contour voor geluidshinder) zal wijzigen. Uit de actualisatie zal moeten blijken in welke mate dit het geval is. Voorts zal dan het Luchthavenbesluit Lelystad Airport aangepast worden en de gehele procedure opnieuw worden doorlopen: de zienswijzeprocedure, advies aan de Raad van State en voorhang bij beide Kamers (voor het Luchthavenbesluit inclusief alle bijhorende documenten waaronder de m.e.r. actualisatie).

In lijn met de motie van de leden Paternotte (D66) en Bruins (CU)⁴ is bureau dBvision ingeschakeld voor een additionele onafhankelijke contra-expertise op de invoergegevens en de nieuwe geluidberekeningen. Ten aanzien van de contra-expertise is met de bewonersdelegatie onder voorzitterschap van de heer Ter Kuile, afgesproken dat zij hierbij worden betrokken. Zij krijgen toegang tot alle relevante informatie over de

³ Kamerstuk 31 936, nr. 430

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 435

herstelde en geactualiseerde invoergegevens. Hierbij kunnen zij stap voor stap volgen welke aannames gehanteerd worden en daar lopende de actualisatie hun reflectie op geven. Ook kan de bewonersdelegatie controleren of de berekeningen juist uitgevoerd zijn.

De bewonersdelegatie zal op mijn verzoek een eigen oordeel vellen aan het einde van deze contra-expertise. Hun betrokkenheid beperkt zich derhalve niet tot het element geluid maar beslaat ook de overige elementen uit deze actualisatie zoals luchtkwaliteit, beschermde natuur, externe veiligheid, gezondheid, voedselkwaliteit etc.

De Kamer ontvangt de contra-expertise en het oordeel van de bewonersdelegatie als onderdeel van de voorstellen die ik u in februari toestuur. Tevens kan ik dan ingaan op de vragen van het lid Paternotte (D66) en de daarover aangenomen motie Bruins-Paternotte⁵ over de business case voor Lelystad Airport.

Verkeersverdelingsregel

Tot slot heeft het lid Amhaouch gevraagd het verdere proces rondom de verkeersverdelingsregel te schetsen. De primaire verantwoordelijkheid voor het verplaatsen van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol naar Lelystad ligt bij Schiphol. Deze verantwoordelijkheid kan worden ingevuld door middel van een doelgerichte marktbenadering en het bieden van een aantrekkelijk aanbod qua faciliteiten en tarieven op Lelystad. Het inzetten van een verkeersverdelingsregel is een ingrijpende uiterste maatregel, die beoordeeld moet worden door de Europese Commissie. De haalbaarheid en houdbaarheid van een verkeersverdelingsregel is op voorhand niet gegarandeerd. Desalniettemin is eind vorig jaar een concept verkeersverdelingsregel geconsulteerd bij marktpartijen. Momenteel wordt gewerkt aan de verdere uitwerking en wordt overleg gevoerd met de Europese Commissie. Ik zal uw Kamer blijven informeren over de voortgang⁶.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 436

⁶ Eerder is uw Kamer onder meer geïnformeerd in de brief van 12 september 2017 (Kamerstuk 31 936, nr. 394) en in de AO's van 20 en 28 september 2017 (Kamerstuk 31 936, nr. 420 en nr. 421) en het debat MER Lelystad Airport van 19 december 2017, Handelingen II 2017/18, nr. 36, item 21.