



## KOEPEL VAN AMSTERDAMSE SCHIPHOLGROEPEN

### MYTHES EN ILLUSIES

Zienswijze Koepel van Amsterdamse Schipholgroepen op:

Ontwerp Luchtvaartnota 2020 - 2050, gewogen en te licht bevonden

**De Ontwerp Luchtvaartnota 2020-2050 baseert zich helaas op een groot aantal mythes en illusies over de luchtvaart en is onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd.**

**De mythes hangen samen met de beeldvorming van de luchtvaart als zou deze van onschatbare waarde zijn voor de economische ontwikkeling van ons land. De illusies betreffen de mogelijkheden om het luchtverkeer maatschappelijk acceptabel te maken. Recente wetenschappelijk onderbouwde publicaties laten onomstotelijk zien dat doorgaan met de huidige ontwikkeling van het beleid in toenemende mate tot negatieve in plaats van positieve effecten leidt.**

De Rli wijst er in het rapport "Mainports voorbij" op dat het mainportbeleid gedateerd is en dat het accent van het beleid beter verlegd kan worden naar nieuwe sectoren (Brainport en Greenport). Investeren in deze moderne activiteiten levert voor het land meer waarde op dan blijven hangen in de oude sjablonen.

#### Lusten en lasten

De KAS heeft onderzoek laten doen naar de kwaliteit van de luchtvaart in het rapport "Luchtvaart uit Balans"<sup>1</sup>. Belangrijke bevindingen voor uw nota (maar niet in uw nota verwerkt) zijn:

- Het luchtvaartnetwerk van Nederland hoort in kwaliteit, gedefinieerd als de verbindingen met economisch belangrijke centra nog net tot de 10 kwalitatief meest hoogwaardige netwerken (na Zwitserland en voor Noorwegen op de 9e plaats.) hoewel het tot de drie grootste van Europa behoort als het gaat om het aantal vliegtuigbewegingen. Niet doelmatig, niet doeltreffend en ook niet conform het geformuleerde beleid dus.
- In een economisch sterk land als Nederland is het niet zo dat de luchtvaart de economie aanjaagt, maar omgekeerd: de kracht van de economie zet aan tot meer

---

<sup>1</sup> Luchtvaart uit Balans is op 26 november 2019 aan de 2e Kamer aangeboden en is in uw bezit.

vliegbewegingen. Met name de toename van het aantal vakantievluchten is daar debet aan.

- De mythe van de luchtvaart als banenmotor houdt geen stand als de ontwikkeling van de arbeidsmarkt geëxtrapoleerd wordt naar groei- en krimpscenario's. De gevolgen voor de werkgelegenheid verdwijnen achter de komma.
- De arbeidsmarkt van de luchthaven Schiphol concurreert met die van de Metropool Regio Amsterdam (MRA). Een kleinere luchtvaart betekent een grotere inzet voor de ontwikkeling van de moderne economische sectoren. De aanwezigheid van de 6 universiteiten in de omgeving van Schiphol geven een aanzienlijke kracht voor de economie en vormen ook een belangrijke vestigingsfactor voor internationale bedrijven.

In Luchtvaart uit Balans worden de lasten van de luchthaven gezet tegenover de (mythes) van de lusten. Wij hebben het dan over de negatieve effecten van de luchtvaart voor de volksgezondheid (hart en vaatziekten als gevolg van stress en systematische verstoring van de nachtrust, alsmede luchtwegaandoeningen en kanker als gevolg van de uitstoot van ((Ultra))fijnstof), veiligheidsrisico's voor de bewoners die onder de aan- en uitvliegroutes wonen - de Onderzoeksraad voor de Veiligheid wees al eerder op de afwezigheid van risicobeleid-, de klimaateffecten van de groeiende luchtvaart waarbij door gebrek aan klimaatbeleid bij de luchtvaart de relatieve bijdrage van die luchtvaart aan de klimaatproblematiek alleen maar toeneemt, de onmogelijkheid om de gewenste 250.000 woningen in de regio te bouwen omdat de ruimte om te bouwen al wordt ingenomen door de lawaaiproductie van de luchtvaart.

### **Beleid gebouwd op illusies**

In uw nota geeft u aan de luchtvaart tot 2050 te willen laten groeien tot 800.000 vliegbewegingen per jaar. U zegt daarbij, dat de luchtvaart die groei wel moet verdienen. Door de introductie van geluidarme vliegtuigen, elektrische vliegtuigen, vliegende auto's, drones en gebruik van biobrandstof en synthetische kerosine denkt u dat de luchtvaart jaarlijks 1% á 2% deze nieuwe ruimte kan verdienen.

Wij zijn hier in het hoofdstuk illusies beland. De huidige luchtvaartvloot zal, rekening houdend met een afschrijvingstermijn van 40 jaar, de komende decennia nog gewoon in gebruik zijn. Elektrisch vliegen op de schaal van de capaciteiten die nodig zijn voor de luchtvaartmaatschappijen wordt door ingenieurs op basis van elementaire natuurkundige wetten als onhaalbaar beschouwd. Biobrandstof is een omstreden vervanger van fossiele brandstof (zie ook de discussie over de productie van elektriciteit uit biomassa). De productie van synthetische kerosine staat nog in de kinderschoenen en vergt veel te veel energie om economisch rendabel te worden. De prikkel die ontwerpers hebben om uit economisch oogpunt vliegtuigmotoren te ontwerpen, die aanzienlijk minder brandstof gebruiken is nagenoeg uitgewerkt. Deze prikkel versterkt het verdienmodel van de bouwers. Hier is nog maar zeer weinig winst te boeken. Ook als het gaat om stillere vliegtuigen zijn grenzen van de technische mogelijkheden wel bereikt.

## **Luchtvaartbeleid op neoliberale grondslag**

Wat de KAS opvalt in de nota is dat het publieke belang wordt gedefinieerd in termen van de belangen van private luchtvaartmaatschappijen. Een kritische beschouwing over de verhouding tussen lusten en lasten van de luchtvaart zoals deze zich de laatste decennia heeft ontwikkeld, ontbreekt. Uw nota heeft eerder het karakter van een nota **van** de luchtvaart dan een nota **over** de luchtvaart. Wij zien dit als een gemiste kans. De nota ademt de sfeer van neoliberalisme: de markt is leidend, de overheid faciliteert voor zover nodig dit belang.

De financiële crisis van 2008 en de Coronacrisis van 2020 hebben geleerd dat het neoliberalisme met zijn ongebreidelde geloof in de markt en de overheid definiërend als een probleem in plaats van een oplossing, weerlegbaar blijkt. De ruimte voor de markt en het afknippen van de overheid hebben laten zien dat de crisisbestendigheid van de maatschappij is verwaarloosd. De markt lost de problemen niet op, maar veroorzaakt deze. In de samenleving van na deze crises wordt leiderschap van de overheid verwacht. In uw luchtvaartnota missen wij dit leiderschap.

U heeft het voornemen de definitieve Luchtvaartnota in december aan de kamer aan te bieden ter besluitvorming. Dat is ook ongeveer het moment dat de Kamer besluit welke dossiers nog voor de verkiezingen behandeld zullen worden en welke dermate controversieel zijn, dat de kiezer zich daar eerst over uit moet kunnen spreken. Wij kunnen ons mede gezien het geactualiseerde standpunt van de CU en de zienswijze van de bestuurders in de regio rond Schiphol (BRS) niet voorstellen dat er over uw nota voldoende consensus binnen de kamer zal bestaan voor afhandeling voor de verkiezingen.

Wij verwachten dat een volgend kabinet een nieuwe luchtvaartnota presenteert, die beter voldoet aan de nieuwe inzichten over mens, maatschappij en luchtvaart.

## **Maatschappelijk belang en de organisatie van de luchtvaart**

De luchtvaart raakt veler belangen. Naast het rijk zijn dat omwonenden, Ngo's, gemeenten, provincie, waterschappen en de regio's en het bedrijfsleven.

In deze ontwerpnota Luchtvaart wordt aangegeven, dat samenwerking tussen die partijen noodzakelijk is als de basis voor een goede luchtvaart.

In het verleden bleek de praktijk echter weerbarstig. Onlangs heeft de huidige interim-voorzitter van de ORS, drs. Pieter van Geel, een evaluatie en tussentijds advies uitgebracht over de afgelopen periode (Schiphol Vernieuwd Verbinden, december 2019.) Hij merkt het volgende op:

- De organisatie van de luchtvaart is complex en niet transparant
- De taken en bevoegdheden lopen door elkaar
- De sturing vanuit het Rijk is beperkt en onvoldoende
- De ORS heeft geen enkele macht, laat staan doorzettingsmacht
- De focus in het overleg met bewoners was groei, groei, groei
- De rol van de ORS is uitgespeeld
- Hinderbeperking en bescherming omgeving zijn niet geregeld
- Uitzonderingen in operationele uitvoering zijn de regel geworden
- Schiphol en niemand anders zit aan het roer zonder vastgelegde kaders

Bij de voorbereiding van deze luchtvaartnota heeft op initiatief van het rijk een uitgebreide raadpleging van de bevolking plaatsgevonden. Via huiskamerbijeenkomsten en via een door Motivaction uitgevoerd onderzoek bleek een zeer ruime meerderheid van de betrokkenen groei van de luchtvaart af te wijzen en een groot deel vond krimp van de luchtvaart aangewezen.

Met de resultaten van dat onderzoek heeft het kabinet niets gedaan. Alleen de veel geuite wens van de luchtvaartmaatschappijen om te mogen groeien werd gehonoreerd.

Natuurlijk onderschrijven wij betrokkenheid van bewoners bij het beleid. Maar dan moet het wel anders. Essentieel daarbij is het primaat van de politiek en niet het nu gehanteerde primaat van de luchtvaartmaatschappijen.

Wij sluiten een bestuursvoorstel bij voor een toekomstige organisatie van het luchtvaartbeleid<sup>2</sup>.

Sinds 2003 is het wettelijk zo geregeld dat de gang naar de bestuursrechter voor luchtvaartangelegenheden is afgesloten. De gang naar de bestuursrechter is echter essentieel in een rechtstaat. Ook als dit de luchtvaart betreft. In een democratie moet de scheiding der machten niet afhangen van het onderwerp.

### **Samenvattend:**

- Het kabinet toont met deze nota geen leiderschap en laat vele initiërende en uitvoeringszaken aan de sector.
- Vermindering van hinder en verbetering van de leefbaarheid bij uitbreiding van het aantal vliegbewegingen, als gesuggereerd in de nota, is onmogelijk. Schijn bedriegt. Verbetering van leefbaarheid is, rekening houdend met de huidige ontwikkeling van de techniek, alleen mogelijk door krimp van het aantal vliegbewegingen. De enige mogelijkheid van hinderreductie door verplaatsing van de landingsbanen naar een locatie voor de kust wordt door het kabinet afgewezen.
- Het kabinet laat de mogelijkheid liggen om door vermindering van het aantal transferpassagiers de groei van de thuismarkt tot 2050 op te vangen en de lasten voor de omgeving te verminderen.
- In deze nota staan de commerciële belangen van de sector voorop, waar het publieke belang van de luchtvaart voorop zou moeten staan.
- Het publieke belang van de luchtvaart en het publieke belang van de volkshuisvesting staan in de nota haaks op elkaar. Realisering van de 800.000 vliegbewegingen maakt de realisering van de 250.000 woningen in de regio onmogelijk

### **Tot besluit**

De Koepel van Amsterdamse Schipholgroepen beoordeelt deze concept Luchtvaartnota als een gemiste kans. Een herijking van het beleid vindt niet plaats. De minister heeft keer op keer in haar contacten met bewoners betoogd dat zij met haar luchtvaartbeleid het vertrouwen van de bewoners terug wilde winnen. Dat is mislukt door het beleid zo

---

<sup>2</sup> Bijlage 1.

nadrukkelijk door de luchtvaartsector te laten dicteren en zo nadrukkelijk de resultaten van de - door de minister zelf geïnitieerde- bevolkingsraadpleging naast je neer te leggen. Het kabinet geeft duidelijk aan, waar deze coalitie voor staat als het gaat om de ontwikkeling van de luchtvaart: groei, groei en nog eens groei van de luchtvaart over de hoofden van de bevolking. Amsterdam heeft behoefte aan een luchthaven Schiphol, die past bij de dynamiek van de stad. Dat is iets anders dan een luchthaven, die past bij de dynamiek van de luchtvaartsector. In maart 2021 zijn er nieuwe verkiezingen. Er valt wat te kiezen.

Amsterdam, 9 juli 2020

Kees Weijer, Vereniging Platform Vliegoverlast (PVA)

Lourens Burgers, werkgroep vliegverkeer Bijlmermee (WVB)

Rob Quint, Stichting Tuinstad Buitenveldert (STB)

# HET KAN BETER. MAAR DAN MOET HET WEL ANDERS SCHIPHOL OP BASIS VAN PUBLIEK BELANG

## Terugblik

Luchtvaart heeft voor Nederland in economisch opzicht een belangrijke functie. Door zijn ligging is Nederland van oudsher een distributieland. Naast vervoer over land en water, maakt vervoer door de lucht onderdeel uit van het netwerk om deze functie te faciliteren. Echter, anno 2020 nemen innovatie en technologie een steeds belangrijke plaats in en neemt de betekenis van transport af, zoals het Rli in 'Mainports voorbij' aantoont. Dit betekent dat we ons niet blind moeten staren op de bijdrage van lucht en zeevaart aan onze welvaart. Daarom pleit 'Mainports voorbij' niet voor sluiting van lucht- en zeehavens, maar voor een juiste maatvoering.

Luchtvaart heeft in het verleden zeker bijgedragen aan het vergroten van de welvaart. Aan de andere kant is de luchtvaart destructief geweest voor het welzijn van de bewoners in een groot gebied rond de luchthaven. De problemen zijn bekend: geluidsoverlast, aantasting van de gezondheid door slaapverstoring, uitstoot van (ultra)fijnstof en stikstof door de vliegtuigen, gevaar (Bijlmerramp 1992), beperking gebruiksmogelijkheden van een groot gebied door de monopoliepositie van het luchtverkeer. De problemen op mondiaal niveau zijn eveneens bekend: de Co2 emissies.

Het lijkt evident dat het de taak van het rijk is de balans tussen "lusten en de lasten" van het luchtverkeer te bewaken. Omdat het luchtverkeer het gebied, waarboven gevlogen wordt en de bewoners die in dat gebied wonen direct raakt, heeft het rijk een organisatiestructuur van de luchtvaart opgezet, die zich richt op nadrukkelijke betrokkenheid van alle bij de luchtvaart betrokken partijen, inclusief een directe betrokkenheid van (een vertegenwoordiging van) de omwonenden. Dit heeft in 2008 geleid tot het vaststellen van een akkoord (het Aldersakkoord), waarin de betrokkenheid van partijen vorm kreeg en waarin een organisatie werd ingesteld die de uitvoering van het akkoord begeleidt. Die organisatie is nu de Omgevingsraad Schiphol (ORS).

## Evaluatie

Onlangs heeft de huidige – interim- voorzitter van de ORS, drs. Pieter van Geel, een evaluatie en tussentijds advies uitgebracht over de afgelopen periode (Schiphol Vernieuwd Verbinden, december 2019.) Hij merkt het volgende op:

- De organisatie van de luchtvaart is complexe en niet transparant
- De taken en bevoegdheden lopen door elkaar
- De sturing vanuit het Rijk is beperkt
- De ORS heeft geen enkele macht, laat staan doorzettingsmacht
- De focus in het overleg met bewoners was groei, groei, groei
- De rol van de ORS is uitgespeeld (overleg en advisering niet meer mogelijk)
- Hinderbeperking en bescherming omgeving zijn niet geregeld
- Uitzonderingen in operationele uitvoering zijn de regel geworden
- Schiphol en niemand anders zit aan het roer zonder vastgelegde kaders

Deze resultaten overziend, concluderen wij, dat de ORS als overlegplatform voor de uitwerking van het Aldersakkoord niet heeft gefunctioneerd. Het Aldersakkoord op zich bevatte een breed gesteund

kader voor de ontwikkeling van Schiphol. Van de uitvoering echter is - buiten de handhaving van de gemaximeerde jaarlijkse 500.000 vliegbewegingen- niets terecht gekomen. Prestaties als winst voor de omgeving door de inzet van stillere vliegtuigen, selectieve groei, aan- en uitvliegroutes die bewoners ontzien, zijn in goede voornemens gesmoord. Handhaving heeft in praktische zin niet plaats gevonden.

### **Naar een nieuwe organisatie van de luchtvaart**

Van Geel komt in zijn rapport zonder onderbouwing tot een drietal modellen, het Regionaal Rijksprogrammamodel, het Sectoraal uitvoeringsmodel en het Gebiedsregisseursmodel. Deze modellen bieden naar de mening van de koepel van Amsterdamse Schipholgroepen (KAS) onvoldoende oplossing bieden voor de problemen, die van Geel zelf in zijn publicatie signaleert. Ons inziens dient de aansturing van de luchtvaart te voldoen aan de volgende kernpunten.

#### *1. Brede afweging van belangen*

De luchtvaart raakt veler belangen. Landelijk is het van belang dat Nederland beschikt over een kwalitatief hoogwaardig netwerk zodat luchtvaart het land verbindt met de belangrijke economische gebieden op de wereld. Maar tegelijkertijd is het een landelijk belang dat dit netwerk het welzijn van de bewoners niet aantast. De Grondwet (ex. art 21) merkt niet voor niets op: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu". Bewoners moeten het bestuur van het land op deze verantwoordelijkheid aan kunnen spreken. Decentrale overheden hebben een belang in verband met de gevolgen van het landelijk beleid voor de terreinen waar zij verantwoordelijkheid voor dragen. De luchtvaartmaatschappijen hebben belang bij het luchtvaartbeleid omdat dit hun bedrijfsmatige ruimte bepaalt. Al deze belangen dienen in een bestuursmodel aan de orde te komen.

#### *2. Het primaat van de politiek*

Een zwak punt in de huidige organisatie is dat het rijk veel en eigenlijk te veel heeft overgelaten aan gebiedsorganisaties en tegelijk de handhaving van gemaakte afspraken niet heeft opgepakt. Het primaat van de politiek is daarmee verwaterd. Er is geen vastgesteld landelijk luchtvaart beleid waarin de doelstellingen zijn vastgesteld, de afstemming met andere beleidsterreinen gestalte heeft gekregen, de normen waarmee de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden en een structuur waarbinnen het rijk haar publieke belangen door handhaving kan borgen.

#### *3. Scheiding van verantwoordelijkheden*

Er is onduidelijke onderscheiding van de verschillende beleidsniveaus, waardoor de organisatie van het luchtvaartbeleid complex en weinig transparant is geworden. Het strategisch niveau, het tactische niveau en het operationele niveau zijn niet onderscheiden en lopen door elkaar. Voor transparantie is het nodig deze niveaus wel apart te benoemen en toe te bedelen aan relevante actoren.

#### *4. Handhaving*

Via handhaving kan het rijk zijn grondwettelijke verantwoordelijkheid borgen. Het ontwikkelen en beheren van relevante meetpunten, het kunnen ingrijpen wanneer afgeweken wordt van de gestelde kaders, het adviseren over verbeteringen aan de handhaafbaarheid zijn essentiële onderwerpen om de beleidsdoelen van de luchtvaart te kunnen realiseren binnen de door het rijk gestelde randvoorwaarden.

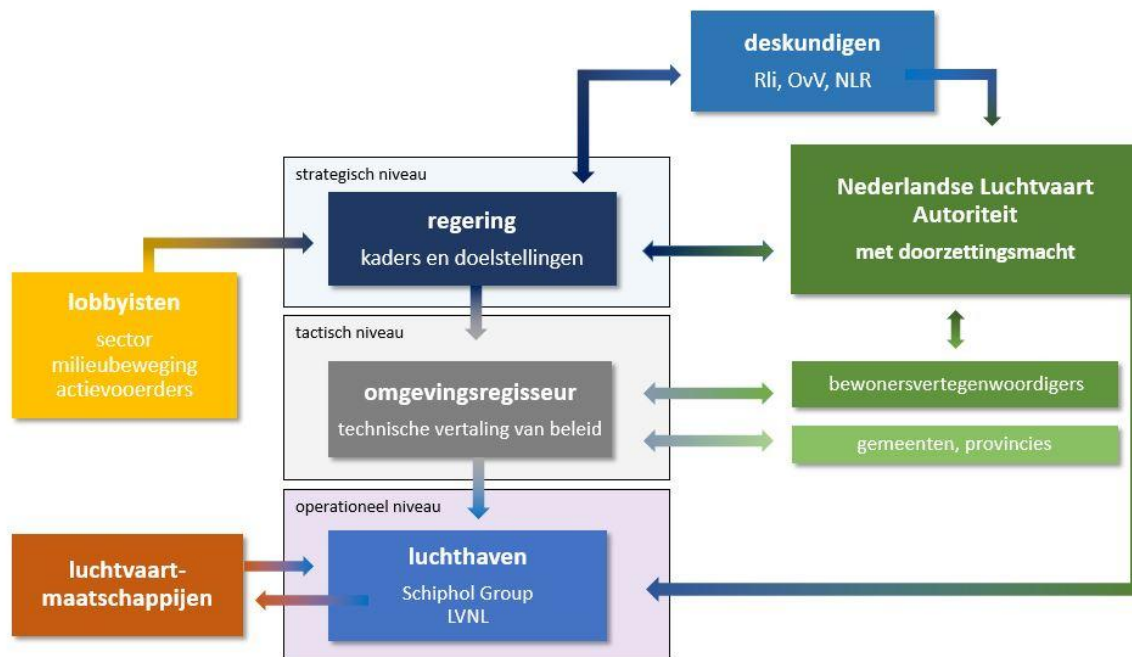
Met deze 4 kernpunten komen wij tot het volgende bestuurlijke model voor de luchtvaart.

## Organisatie van de luchtvaart

Het model is een model op hoofdlijnen. Discussie over de nadere invulling van het model moet tot aanscherping en verfijning leiden.

### Stroomschema toekomst luchtvaart

Voorstel Werkgroep Vliegverkeer Bijlmermeer d.d. 5 februari 2020



Toelichting:.

De kern van het model wordt gevormd door de kolom strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau met daarnaast een onafhankelijke toezichthouder. Wij geven deze toezichthouder de werknaam "Nederlandse Luchtvaart Autoriteit".

Op strategisch niveau krijgt het primaat van de politiek zijn natuurlijke onderkomen in het vak 'regering en parlement'. Hier worden de strategische, kaderstellende en normstellende beslissingen genomen over de ontwikkeling van de luchtvaart passend bij en in afstemming met het beleid in andere beleidssectoren (economie, klimaat, natuur, ...). Door deze afstemming wordt het publiek belang optimaal bediend.

Op tactisch niveau worden de strategische beslissingen nader uitgewerkt en in een uitvoeringstraject geplaatst. Op dit niveau wordt bijvoorbeeld bepaald welke infrastructurele maatregelen genomen moeten worden en hoe deze worden gefinancierd. Hier vindt ook de afstemming plaats met het beleid van de decentrale overheden op gebieden als milieu, aanleg en beheer van infrastructuur, veiligheid, woningbouw, ruimtelijke ordening, beheersing overlast, e.d.

Op het operationeel niveau vindt de daadwerkelijke implementatie van het beleid plaats. Het gaat om ontwikkeling van een banenstelsel, stationaccommodaties, begeleiding van het luchtverkeer



binnen de gestelde randvoorwaarden, douane, verdeling van de Slots binnen de gestelde randvoorwaarden, ontwikkeling van het netwerk door het gericht verstrekken van landingsrechten, e.d.

Nieuw in dit model (maar wel geïnspireerd door de situatie in de organisatie van de Engelse luchtvaart) is het instellen van een Nationale Luchtvaart Autoriteit. Deze NLA ziet er op toe dat de beslissingen op strategisch niveau op operationeel niveau ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hiertoe dient deze NLA te beschikken over een eigen toezichtinstrumentarium, een eigen budget en de middelen, die hem in staat stellen tot correctie (doorzettingsmacht). Vanuit zijn toezichtfunctie heeft de NLA het recht het kabinet voorstellen te doen om haar strategische beleid bij te stellen als de ontwikkeling van de luchtvaart daartoe aanleiding geeft.

Vanwege de belangen van de omgeving ligt het voor de hand de betrokkenheid van de decentrale overheden en (vertegenwoordigingen van) bewoners bij dit toezichthoudende orgaan te positioneren. Ook ligt het in de rede om het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) bij de NLA onder te brengen. De klachten die bewoners bij BAS melden kunnen direct betrokken worden bij het toezicht.

In de kolom lobbyisten zijn alle relevante actoren (werknemers- en werkgeversorganisaties, de hele diversiteit van bewonersorganisaties, de sectorrelevante organisaties, e.d.) opgenomen, die nu en straks vanuit hun eigen belangen hun invloed op het beleid willen doen gelden.

De luchtvaart maatschappijen hebben als private ondernemingen in dit model geen bijzondere positie. Zij doen direct zaken met de Overheid NV Schiphol.

Tot slot benoemen wij de kolom deskundigen. Er zijn tal van organisaties, die het rijk adviseren over de luchtvaart. Deze deskundigheid kan ook goed worden betrokken bij de NLA. De voortschrijdende inzichten van de wetenschappelijke organisaties geeft de toezichthouder de instrumenten voor het geven van aanwijzingen aan het operationeel niveau om verbetering van de luchtvaart tot stand te brengen.