

Vergaderjaar 2007–2008

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2008

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het eerder toegezegde kabinetsbesluit op basis van de *ruimtelijke* verkenning van de toekomstontwikkeling van de mainport Schiphol aan. Dit eerste besluit in het kader van de afwegingsprocedure voor de lange termijn ontwikkeling van de mainport Schiphol geeft aan welke nader af te wegen *ruimtelijke* opties het kabinet ziet voor de toekomst van Schiphol en op welke wijze deze nader zullen worden afgewogen.

Ter uitvoering van dit besluit zal ik u samen met de minister van VROM voor de zomer van 2008 een Plan van Aanpak voor een structuurvisie Ruimtelijke ontwikkeling Mainport Schiphol ter instemming doen toekomen. Op dat moment bespreek ik graag met u de keuze voor de af te wegen ruimtelijke opties en het te volgen afwegingsproces, in het kader van de planfiguur van een structuurvisie, zoals bedoeld in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad is gevraagd met name op dit laatste punt in te gaan in een uit te brengen advies over de lange termijnontwikkeling van de luchthavens.

Context en aanleidingen

In het kabinetsstandpunt Schiphol uit 2006 heeft het toenmalige kabinet besloten voor de lange termijn ontwikkeling van Schiphol (2015/2025–2030) toekomstopties te verkennen. Daarbij is aangegeven dat dit mede op basis van de door NV Schiphol aangereikte opties zou plaats vinden met de mogelijkheid dat deze opties door het Rijk zullen worden aangevuld, zodat een brede verkenning van opties plaatsvindt.

De door NV Schiphol aangereikte opties zijn u als bijlage bij de beleidsaanpakbrief Schiphol op 25 mei 2007 toegezonden (Kamerstuk 29 665, nr. 47). Dit kabinet heeft ervoor gekozen om in het verkenningentraject een probleemanalyse op te stellen. De resultaten van deze probleem-

analyse zijn u in oktober jongstleden toegezonden, waarbij is aangegeven dat de resultaten van de verkenning van de oplossingsrichtingen in het voorjaar van 2008 zouden volgen. De resultaten van deze verkenning treft u hierbij aan (zie bijlage)¹. Daarin wordt verslag gedaan van de diverse onderzoeken, en de aannames die aan de diverse onderzoeken ten grondslag liggen, op hoofdlijnen toegelicht.²

Belangrijke aanleiding voor het voorliggende besluit van het kabinet is het Coalitieakkoord waarin is aangegeven dat de mogelijkheden worden «bezien van de ontwikkeling van Lelystad als overloop, met inachtneming van overige regionale vliegvelden».

Dit ruimtelijk verkenningenbesluit is agenderend voor de voor dit jaar aangekondigde luchthavennota, waarin luchthavenontwikkeling in samenhang zal worden beschreven en de rol van het Rijk daarbij. Deze luchthavennota maakt gebruik van het hier gepresenteerde ruimtelijke verkenningenbesluit. De luchthavennota, die een breder perspectief op luchthavenontwikkeling in Nederland geeft, zal als context dienen voor de eind 2009 in de structuurvisie te nemen ruimtelijke afwegingsbesluiten over de in dit verkenningenbesluit voorgelegde opties. Aanvullend zal ook gekeken worden naar de ontwikkeling van de buitenlandse luchthavens in de grensregio's en hun grensoverschrijdende betekenis.

Dit ruimtelijk verkenningenbesluit geeft het rijksbelang aan van een voortgezette ruimtelijke reservering voor een parallelle Kaagbaan en een vierde Noord-Zuid baan na 1 april 2008. Deze ruimte is gereserveerd in het Streekplan Noord-Holland-Zuid van de provincie tot 1 april 2008.

Proces

Met inachtneming van de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur, heeft het kabinet het vraagstuk van de ruimtelijke reservering voor een eventuele uitbreiding of aanpassing van het banenstelsel van Schiphol in samenhang gezien met het vraagstuk van ruimtelijke ontwikkeling van eventuele «overlooplocaties» voor de mainport Schiphol. Zoals in de brief aan uw Kamer van 8 november 2007 over de stand van zaken aanbevelingen TCI is gemeld (Kamerstuk 29 283, nr. 47), wordt in de lange termijn verkenning Schiphol nadrukkelijk in de breedte gekeken naar ruimtelijke mainportontwikkeling en eventuele alternatieven. Derhalve zijn meerdere ruimtelijke toekomstopties voor planning van mainportontwikkeling verkend. Ook is conform de aanbevelingen van de TCI een probleemanalyse opgesteld (zie boven) en is advies van de gezamenlijke planbureaus hierop gevraagd. Dit kabinetsbesluit geldt als het eerste go/no go moment in de besluitvorming over de ruimtelijke planning van mainportontwikkeling Schiphol.

Onderstaand treft u een schematische weergave van het proces van de lange termijn verkenning, waarbij aan het einde van fase 2 een go/no-go-moment is voorzien, evenals aan het einde van fase 3.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De onderzoeksrapporten zelf zijn beschikbaar op de site van het ministerie: www.verkeerenwaterstaat.nl



In het kader van het Programma Randstad Urgent worden de resultaten van de lange termijn verkenning gedeeld met Rijks- en regiopartners om de samenhang te borgen met andere voor de Randstad relevante ruimtelijke besluiten, zoals die uit het Programma Randstad 2040.

Probleemanalyse

In de probleemanalyse, zoals u oktober 2008 is toegezonden, zijn op basis van een aantal onderzoeken, de knel- en aandachtspunten voor de lange termijnontwikkeling van de mainport Schiphol geschetst. Uiteindelijk formuleert de probleemanalyse de maatschappelijke en economische knelpunten waarmee Nederland wordt geconfronteerd, indien Schiphol met de huidige, beschikbare capaciteit moet blijven opereren in een steeds competitievere internationale omgeving, met groeiende zorg voor duurzaamheid en klimaat en met een toenemende vervoersvraag.

Het centrale dilemma bij de lange termijnontwikkeling van de mainport Schiphol is dat het behoud van een concurrerende knooppuntpositie en vestigingsplaats ruimte vraagt voor luchthavenontwikkeling. Tegelijkertijd echter zijn de onzekerheden in de internationale luchtvaartmarkt aanzienlijk en is de druk op de ruimte in de mainportregio zo groot, dat die leidt tot een behoorlijke scheefgroei op de arbeids-, woning- en mobiliteitsmarkt in de mainportregio. Die druk en scheefgroei zijn daarbij niet zonder consequenties voor de leefomgeving (waaronder geluidhinder en klimaat-effecten) en plaatsen de overheid voor scherpe afwegingen op het snijvlak van internationale concurrentiepositie, leefomgeving en sturing van luchthavenontwikkeling.

Ruimtelijke opties

De toekomstopties voor ruimtelijke planning van mainportontwikkeling die verkend zijn in de lange termijnverkenning zijn ingegeven door:

- de aanleiding voor de lange termijn verkenning (met name het verlopen van de ruimtelijke reservering in het Streekplan van Noord-Holland en het Coalitieakkoord);
- de opties aangereikt in de visie van Schiphol op verzoek van het voorgaande kabinet (herconfiguratie Schiphol, Lelystad, Eindhoven);
- het advies van de planbureaus over de probleemanalyse;
- het overleg aan de Alderstafel over de middellange termijnontwikkeling Schiphol.

De verkende toekomstopties zijn in drie hoofdcategorieën in te delen:

- Herconfiguratie Schiphol, betreft opties met betrekking tot de huidige locatie Schiphol waarin het banenstelsel wordt aangepast (een optie die Schiphol schetst in de lange termijnvisie van Schiphol en waarvoor tot 1 april 2008 een reserveringsbepaling in het Streekplan van de provincie is opgenomen);

- Overlooptopties zijn die opties die voorzien in het accommoderen van niet-mainportgebonden verkeer van Schiphol op een andere locatie met behoud van de mainport Schiphol op de huidige locatie. Daarbij is gekeken naar de regionale luchthavens die in het wetsvoorstel RBML (vooral nog) als luchthavens van nationaal belang zijn benoemd. Tevens is naar aanleiding van het advies van de planbureaus gekeken naar de militaire luchthavencapaciteit.
- Alternatieve opties.

Beleids- en afwegingskader toekomstopties mainport

Bij het verkennen van opties voor ruimtelijke planning van de mainport-ontwikkeling heeft het kabinet zich rekenschap gegeven van het staande mainportbeleid, zoals gegeven in de diverse nationale beleidskaders. Uit deze kaders is een aantal uitgangspunten af te leiden die van belang zijn bij de lange termijnontwikkeling van de mainport Schiphol:

- De ontwikkeling van Schiphol is van belang voor de internationale concurrentiepositie van de Randstad;
- De internationale hubfunctie blijft behouden op de huidige locatie van Schiphol tot 2040;
- De ontwikkeling van de mainport Schiphol wordt in samenhang beschouwd met de ontwikkeling van regionale luchthavens en de mogelijkheden van overloop op deze regionale velden.

Het kabinet heeft in de verkenning een afwegingskader gehanteerd om te beoordelen in welke mate opties voor ruimtelijke planning van mainport-ontwikkeling een duurzame bijdrage bieden aan het oplossen van de in de probleemanalyse gesignaleerde knelpunten. Daarbij staat een duurzame ontwikkeling (people, planet, profit) van de mainport centraal, zowel wat betreft knooppunt- als vestigingsplaatsontwikkeling. Afwegingsaspecten in dit kader zijn effecten op omwonenden, economie, leefomgeving, mobiliteit, gebruikers, luchthavencapaciteit en investeringskosten.

Ruimtelijke opties op de locatie Schiphol

Het kabinet besluit op basis van de verkenning dat een aanpassing van het banenstelsel op de locatie Schiphol vanwege de potentiële positieve effecten op betrouwbaarheid en leefomgeving een optie voor ruimtelijke planning van mainportontwikkeling is die in aanmerking komt voor verdere uitwerking en afweging in de vervolgfase.

Uit de verkenning komt naar voren dat een aanpassing van het banenstelsel kansen biedt voor zowel de knooppunt- als de vestigingsplaatsfunctie van Schiphol. De concentratie op de locatie Schiphol kan belangrijke synergie- en agglomeratievoordelen opleveren. Bovendien laat verkenning van de effecten op de leefomgeving zien dat er op dit punt door herconfiguratie nog optimalisatie winst te behalen valt.

Het kabinet besluit in het licht van de gesignaleerde potenties van verkende opties voor herconfiguratie tot het vasthouden aan de ruimtelijke reservering van de parallelle Kaagbaan. Het kabinet beschouwt het vasthouden van deze reservering van nationaal belang om deze optie voor aanpassing van het banenstelsel op Schiphol open te houden.

De verkenning geeft aan dat de opties positief kunnen bijdragen aan de nationale belangen. In het kader van de in het nationale beleid te maken evenwichtige afweging is het daarom van belang deze opties in de vervolgfase mee te nemen. In dit licht is aan de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, onder verwijzing naar het nog door het kabinet te nemen verkenningbesluit, verzocht om de ruimtelijke reservering in het Streek-

plan Noord-Holland-Zuid te verlengen. Nadat het provinciebestuur dit verzoek had ingewilligd en een besluit daartoe in de inspraakprocedure had gebracht, is dit vóór besluitvorming in de Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten ingetrokken. Zoals toegezegd in het Algemeen Overleg van 18 maart zal ik, mede namens de minister van VROM, de Kamer deze nieuw ontstane situatie toelichten en aangeven hoe hiermee zal worden omgegaan.

Ruimtelijke opties op regionale luchthavens

In de categorie regionale luchthavens zijn opties verkend die in potentie zouden kunnen voorzien in het verplaatsen van niet-hubgebonden verkeer van Schiphol naar een andere locatie met behoud van de mainport Schiphol op de huidige locatie.

Uit de verkenning komt Lelystad als zogenoemde «overlooplocatie» sterk naar voren in vergelijking met de overige regionale luchthavens van nationaal belang, met name waar het gaat om hindereffect op de omgeving en nabijheid bij het marktgebied.

In de verkenning is onderkend dat de huidige locatie Lelystad een aantal knelpunten heeft als het gaat om de toekomstvastheid van deze optie. Daarom is in de verkenning ook een alternatieve, meer noordoostelijke locatie voor Lelystad op Flevoland gezien, zoals eerder door het Ruimtelijk Planbureau is gesuggereerd. Deze nieuwe locatie biedt potentie om de overlooplocatie Lelystad te optimaliseren in termen van effecten op woningbouw en natuur. Deze nieuwe luchthavenlocatie zal daarom in de vervolgfase nader aandacht krijgen.

Daarnaast geeft de verkenning aan dat in een vervolgfase de mogelijkheden van het optimaliseren van gebruiksruimte op het militaire luchtvaartterrein Eindhoven in samenhang met de mogelijkheden van Twente nader onderzoek en afweging verdient. Eindhoven heeft qua marktgebied potentie om een eventuele overloopfunctie voor Schiphol te vervullen. De Verkenning geeft aan dat Eindhoven redelijk gunstig is gelegen ten opzichte van het marktgebied van de Randstad en een rol zou kunnen vervullen voor de kabinetsdoelen die gesteld zijn voor de Brainportontwikkeling in de regio, terwijl op Twente sprake is van aanzienlijke (rest)capaciteit die benut zou kunnen worden. Nader onderzoek naar de overloop op militair luchtvaartterrein Eindhoven gaat niet ten koste van de Nederlandse militaire functies en leidt niet tot een heropening van Twente als militair vliegveld.

Het kabinet besluit ten aanzien van de functie van regionale luchthavens als potentiële overlooplocatie dat Lelystad Airport (huidige en nieuwe locatie) en het militaire luchtvaartterrein Eindhoven in samenhang met luchthaven Twente opties zijn als het gaat om het invullen van de functie van zogenoemde overlooplocatie. Deze opties komen daarmee in aanmerking voor verdere uitwerking en afweging in de vervolgfase.

Alternatieve ruimtelijke opties

Als alternatief voor concentratie op Schiphol en deconcentratie naar regionale luchthavens zijn in de verkenning twee varianten onderscheiden:

Het verplaatsen van de luchthaven naar een locatie in zee (nieuw eiland op polder in zee of de Tweede Maasvlakte);

Het niet voorzien of op een alternatieve manier voorzien in de internationale vervoersvraag – zoals door middel van HST of buitenlandse velden – waardoor het ruimtebeslag voor luchthavenfunctie krimpt (de zogenaamde krimpstrategie).

Met betrekking tot de oplossingsrichting luchthaven in zee constateert het kabinet dat de redenen die in het verleden (1999 en 2003) bestonden om deze optie niet verder in besluitvormende zin uit te werken nog niet zijn weggenomen. Op hoofdlijnen hebben deze redenen betrekking op de onbalans tussen de omvang van de benodigde investeringen en de omvang van de verwachte baten, de voorziene investeringsrisico's voor het Rijk.

Het kabinet besluit ten aanzien van een luchthaven in zee vooralsnog vast te houden aan het door het voorgaande kabinet genomen besluit. Ook wat betreft de Maasvlakte houdt het kabinet vast aan eerder genomen besluiten terzake.

Het kabinet houdt wel de mogelijkheid open dat het huidig lopende onderzoek naar landaanwinning in de Noordzee een nieuw licht werpt op het vraagstuk van een luchthavenfunctie op zee. Mocht die mogelijkheid zich voordoen, zal het kabinet op dat moment de afweging maken of dit leidt tot een nader verkennend onderzoek naar de betekenis hiervan voor de lange termijnontwikkeling van de mainport.

Niet of op alternatieve wijze voorzien in de vraag

Het kabinet vindt het van belang om besluitvorming over ruimtelijke planning van mainportontwikkeling op lange termijn te plaatsen in het perspectief van een ruimtelijke krimpoptie om zo een verantwoorde afweging te kunnen maken. In de verkenning zijn een aantal bouwstenen voor een dergelijke optie verkend. Op deze wijze zal ook expliciet de vraag óf extra ruimte aan luchthavenontwikkeling moet worden geboden in Nederland een afgewogen antwoord krijgen.

Het kabinet besluit dat een dergelijke ruimtelijke krimpoptie uitwerking en afweging verdient in de vervolgfase. De redeneerlijn daarbij is dat «selectiviteit» er daarbij voor moet zorgen dat de economisch belangrijke vluchten behouden blijven en dat alternatieven worden gestimuleerd om in de overige vraag te voorzien (substitutie door de HST en benutten van bestaande buitenlandse luchthavencapaciteit).

Advies Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROM-raad

Voor een toets van de verrichte verkenning is aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat en aan de VROM-raad advies gevraagd. Het gezamenlijke advies ter zake, onder de titel «Helder kiezen, keuzes helder maken. Advies over de langetermijnontwikkeling van Schiphol», treft u als bijlage bij deze brief aan.¹

In hun advies spreken de raden zich positief uit over de opties die het kabinet in een vervolgproces nader wil beschouwen. De raden adviseren om de problematiek rond Schiphol te benaderen vanuit het geheel van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in Nederland en deze te bezien in het licht van de op grond van de te borgen publieke belangen «economie» en «milieu» gewenste mate van bereikbaarheid. Daarbij beveelt de raad aan om selectiviteit te betrachten en niet-hubgebonden luchtverkeer uit te plaatsen. Lelystad op de huidige locatie en op de alternatieve locatie en Eindhoven liggen – aldus de raden – het meest voor de hand. De raden constateren verder dat een betere benutting van Schiphol gewenst is en bepleiten om die reden een verdere verlenging van de ruimtelijke reservering van de 6e baan (parallele Kaagbaan).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De raden adviseren om geen krimpoptie in beschouwing te nemen vanwege de inconsistentie van deze optie met het Coalitieakkoord. Op zich is deze constatering van de raden juist. Niettemin wil het kabinet toch een ruimtelijke krimpoptie nader beschouwen om de maatschappelijke nut en noodzaak van de onderscheiden opties evenwichtig uit te werken en te kunnen afwegen.

Met betrekking tot de inrichting van het beleidsproces in de vervolgfase adviseren de raden om, naast het al beoogde gebruik van scenario's, een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een strategische milieubeoordeling, flexibiliteit in de beleidsvorming toe te laten zodat ingespeeld kan worden op veranderingen of nieuwe inzichten. In het op te stellen Plan van Aanpak voor een Structuurvisie Ruimtelijke ontwikkeling Mainport Schiphol zullen deze suggesties worden meegenomen.

De raden geven voorts een aantal suggesties die niet direct aan de ruimtelijke ontwikkeling van Schiphol op langere termijn raken. Deze zullen worden meegenomen in de discussie omtrent de ontwikkeling van Schiphol op middellange termijn en in de aangekondigde luchthavennota.

Vervolgfase

De vervolgfase richt zich op het uitwerken en afwegen van (ruimtelijke) oplossingsrichtingen wat leidt tot een politiek keuze. De structuurvisie is het geëigende instrument om een dergelijke ruimtelijk afweging te maken. Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van de bevindingen van de commissie TCI, eerder toegezegd dat het bij afwegingen ten aanzien van grote projecten een structuurvisie zal opstellen. In de nieuwe WRO vervangt de structuurvisie het instrument van de planologische kernbeslissing. Een structuurvisie is een strategisch beleidsdocument dat de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid bevat en waarin is aangegeven hoe (binnen welke kaders) dat beleid zal worden uitgevoerd.

Het kabinet besluit tot het opstellen van een «structuurvisie toekomstopties voor ruimtelijke planning mainportontwikkeling Schiphol» (structuurvisie Schiphol). In deze structuurvisie Schiphol wordt nut en noodzaak van de toekomstontwikkeling van de luchthaven afgewogen en wordt een afweging gemaakt tussen in de structuurvisie meegenomen alternatieven. Ik zal als projectminister daartoe op korte termijn een plan van aanpak structuurvisie Schiphol aan de Kamer voorleggen.

De structuurvisie vormt de beleidsmatige basis voor het (ruimtelijk) mogelijk maken van één van de geschetste opties en geeft helder de stappen weer richting eventuele uitvoering en ruimtelijke reservering ten behoeve van de gekozen optie met daarbij de betrokkenheid van de Tweede Kamer en de gewenste go/no go momenten.

De structuurvisie wordt opgesteld conform de nieuwe WRO en de aanbevelingen van de TCI. In dit kader worden de alternatieven onderworpen aan een Strategische Milieubeoordeling (SMB)/Plan-m.e.r en een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA). Op basis van het voorgaande zullen de volgende alternatieven in de structuurvisie worden afgewogen:

1. De «nul-variant»: de variant waarbij de bereikte overeenkomst voor de middellange termijn voor Schiphol is geïmplementeerd (uitkomsten advies Alders), de vigerende PKB Lelystad geldig blijft en de vigerende beschikking voor het burgermedegebruik van het militaire luchtvaartterrein Eindhoven van toepassing blijft¹. Ook voor andere luchthavens blijven de bestaande aanwijzingsbesluiten ongewijzigd.
2. De «herconfiguratie Schiphol-variant»: de variant waarbij het banenstelsel op Schiphol op basis van de verkende aanpassingen geoptima-

¹ Het burgermedegebruik van het militaire luchtvaartterrein Eindhoven vindt plaats binnen de bestaande afspraken. Binnen de bestaande (militaire) aanwijzing is ontheffing verleend voor burgermedegebruik van 21 000 vliegtuigbewegingen per jaar, wat overeenkomt met 4,65 km² van de – in deze eenheid uitgedrukte – totale geluidsruimte. Bij het van kracht worden van de Wet RBML zal bij de omzetting van deze aanwijzing bezien worden of een verdere groei (en optimalisatie) van de geluidsruimte voor burgermedegebruik mogelijk is tot maximaal 6 km² binnen de te handhaven totale geluidszone.

liseerd wordt (met beperkte overloop naar andere luchthavens, zoals in de nul-variant).

3. De «overloop-variant»: de variant waarbij delen van het (civiele) luchtverkeer op andere luchthavens geacommodeerd worden te weten:
 - de huidige locatie van de luchthaven Lelystad;
 - een nieuwe meer noordoostelijk gelegen locatie voor de luchthaven Lelystad, gesitueerd aan de Hanzelijn;
 - een verdere verruiming van het burgermedegebruik van het militaire luchtvaartterrein Eindhoven in samenhang met de mogelijkheden van vliegveld Twente.
4. De «ruimtelijke krimp-variant»: de variant waarbij «selectiviteit» ervoor moet zorgen dat hoogwaardige luchtvaart op Schiphol behouden blijft en alternatieven worden gestimuleerd om in de resterende internationale vervoersvraag te voorzien.

In een op te stellen plan van aanpak structuurvisie wordt de wijze aangegeven waarop de opties verder worden uitgewerkt (waaronder ruimtelijke inpassing, landzijdige bereikbaarheid, uitvoerbaarheid, etc.). De uitkomst van het overleg aan de Alderstafel over de middellange termijn ontwikkeling van Schiphol zal daarbij voor de inhoudelijke invulling van het nul-alternatief van belang zijn. In dit op te stellen Plan van aanpak structuurvisie wordt tevens aangegeven hoe de strategische milieubeoordeling (SMB) wordt uitgevoerd. Eveneens zal in het op te stellen Plan van aanpak structuurvisie worden aangegeven hoe de MKBA wordt uitgevoerd.

De structuurvisie Schiphol zal – afhankelijk van het moment van de bespreking van het plan van aanpak met uw Kamer – naar verwachting eind 2009 gereed zijn.

De minister van Verkeer en Waterstaat
C. M. P. S. Eurlings