

Nederlandse Vereniging van Luchthavens

Eén luchthavensysteem



Voorwoord

In december 2018 publiceerde de NVL haar Visie 2020-2050. Daarin worden op drie terreinen aanbevelingen gedaan,

- Luchthavens moeten als één systeem, de Nederlandse luchthaveninfrastructuur, worden beschouwd en ontwikkeld
- Om luchthaveninfrastructuur als één systeem te ontwikkelen is nationale kader stellende sturing vereist
- Luchthavens moeten uitgroeien tot maatschappelijke knooppunten, waarde genererend ingebed in hun regionale context

In dit document is het eerste thema, één luchthavensysteem; één luchthaveninfrastructuur, verder uitgewerkt en heeft de NVL acties gedefinieerd om die ambitie te realiseren.

Het document is, net als de Visie 2020-2050, tevens een bijdrage aan de Luchtvaartnota 2020-2050, die het ministerie van I&W in 2019 zal uitbrengen.

Meiltje de Groot
Voorzitter NVL

NVL Visie op één luchthavensysteem

Introductie

De luchtvaart groeit, verwacht wordt dat in 2050 de vraag zich tussen de 110 en 180 miljoen passagiers beweegt. Ook de vraag naar vrachtvervoer en andere vormen van luchtvaart zal groeien. De elektrificatie van de kleinere luchtvaart (bemand en onbemand) kan nieuwe vraag in General Aviation (GA) en Business Aviation genereren.

De kernvraag is of Nederland sturend wil zijn in het accommoderen van (een deel van) de groeiende vraag, of dat Nederland het aan de markt over laat en prijsstelling de bepalende factor laat zijn die vraag en aanbod in evenwicht brengt. Het maatschappelijk belang van luchtverbindingen voor Nederland is echter dusdanig groot dat sturing gewenst lijkt. Daarbij is het essentieel dat sturing zich niet alleen richt op de vraagstukken van vandaag, maar vooral ook op de vraagstukken van morgen. Actuele vraagstukken oplossen in het perspectief van het lange termijn doel. Dat vereist een heldere lange termijn (+30 jaar) visie als richtinggever.

Als Nederland ervoor kiest om sturend te zijn in het accommoderen van de groei, is de cruciale vraag hoe die sturing vorm te geven. Sturing kan gebaseerd worden op de maatschappelijke waarde die luchtverbindingen, transportvolumes en soorten luchtverkeer voor Nederland genereren, mits onderzocht wordt wat die maatschappelijke waarde is en zou kunnen zijn in de toekomst.

Een dergelijke sturing vereist dat de luchthavens gezamenlijk als één systeem, de Nederlandse luchthaveninfrastructuur, worden gezien en bestuurd [net als het spoorwagennet en het rijkswegennet]. Die sturing moet op nationaal niveau plaatsvinden, zodat de vraag optimaal verdeeld (naar volume en soort) kan worden over de beschikbare capaciteit op de verschillende luchthavens in nauwe aansluiting met de regionale behoeften zodat én voor Nederland én voor de regio maatschappelijke waarde wordt gegenereerd. Dat impliceert ook dat normeringen op nationaal niveau worden gesteld.

Op dit moment lopen Schiphol, Eindhoven en Rotterdam tegen de gestelde grenzen aan. Er is schaarste ontstaan in luchthavencapaciteit voor groot commercieel verkeer. Een neveneffect is dat er verdringing van vrachtverkeer, MRO en kleine luchtvaart plaats vindt. Tegelijkertijd is er onbenutte capaciteit, op enkele grotere luchthavens en een groot aantal kleinere luchthavens, deels veroorzaakt door regionale omstandigheden en regelgeving. De Schipholgroep heeft samen met de luchthavens van Groningen en Maastricht onderzocht welke mogelijkheden de systeembenadering biedt om tot een betere verdeling van het groot commercieel luchtverkeer te komen, en tegelijk de functie van Schiphol te versterken. Hun conclusie is dat een systeembenadering met nationale sturing een betere verdeling van de luchtvaart mogelijk maakt, en daarmee de groeiende vraag de komende decennia voor een groot deel selectief kan worden geaccomodeerd, mits aan de door hen in de nota beschreven voorwaarden wordt voldaan.

Waar de Schipholgroep nota zich beperkt tot groot commercieel verkeer, stelt de NVL dat alle luchthavens in Nederland onderdeel moeten zijn van het luchthavensysteem om optimaal gebruik te maken van de beschikbare capaciteit. De NVL gaat graag met het ministerie en andere partijen in gesprek, om bij te dragen aan de Luchtvaartnota en de inrichting van het luchthavensysteem verder vorm te geven en uit te voeren.

NVL Visie op één luchthavensysteem

Door nationale sturing op luchthavens als één systeem kan voorkomen worden dat capaciteit onbenut blijft en dat sub-optimalisaties in het genereren van maatschappelijke waarde in het systeem optreden. Op de kortere termijn zijn herverdelingen mogelijk die onbenutte capaciteit in het systeem vrijmaken, waardoor een bepaald deel van de groei effectief de komende decennia kan worden geacommodeerd. Dit creëert ruimte om voor te bereiden om lange termijn oplossingen en facilitering van luchtvaart in Nederland.

Drie punten worden verder uitgewerkt in relatie tot alle luchthavens. Waar het Schiphol Group, Groningen Eelde Airport en Maastricht Aachen Airport betreft, volgt de NVL de nota die door die luchthavens gezamenlijk wordt uitgebracht.

1. Optimaal benutten en ontwikkelen luchthaven capaciteit

Om de groei van het luchtverkeer de komende decennia (deels) te accommoderen is lange termijn visie en beleid vereist. Het Planbureau voor de Leefomgeving schetst een scenario waarin het aantal passagiers op Schiphol in 2050 minimaal zal verdubbelen en misschien zelfs zal verdrievoudigen. Op dit moment is de luchthavencapaciteit in Nederland beperkt en de ruimte die er is, wordt niet optimaal benut. Dit betekent dat de Nederlandse luchthavens de voorziene groei niet, of slechts deels, zullen kunnen accommoderen. De beperkte capaciteit en groei van groot handelsverkeer, leidt tot verdringing van andere typen verkeer zoals luchtvracht, MRO, Business Aviation en General Aviation, mogelijk zelfs naar het buitenland. Dit brengt het risico mee dat kennis over vracht en MRO ook naar het buitenland verdwijnt.

De NVL gaat zich daarom inzetten om de huidige suboptimale benutting van capaciteit volledig op te heffen door verdeling en gerichte concentratie van verschillende soorten luchtverkeer. Daarbij is het noodzakelijk alle luchthavens in samenhang als één systeem, de luchthaveninfrastructuur van Nederland, te bezien en verder te ontwikkelen. Door het bezien van alle luchthavens in samenhang, als één infrastructuursysteem, net als het spoorwegnet en het rijkswegennet, kan de beschikbare capaciteit beter benut worden. Dat maakt het mogelijk om de groei van de luchtvaart (groot handelsverkeer, GA en BA) gedifferentieerd en selectief te accommoderen. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om de capaciteit van de infrastructuur de komende decennia gericht te ontwikkelen, in lijn met maatschappelijke belangen op nationaal en regionaal niveau. Kleinere luchthavens hebben bijvoorbeeld de ruimte om veel meer General Aviation te accommoderen, maar missen de financiële middelen om investeringen te doen in de ontwikkeling van noodzakelijke faciliteiten. *

Als de luchthaveninfrastructuur daarnaast in samenhang met de andere vervoersinfrastructuren wordt bezien, wordt integraal mobiliteitsbeleid mogelijk door het ontwikkelen van de vereiste aansluitingen tussen de vervoersinfrastructuren in de komende decennia.

**Vliegveld Hilversum wil graag een rol spelen in het accommoderen van klein GA verkeer om het probleem van de verdrinking van GA op Lelystad helpen op te lossen. Daarvoor zijn meer landzijdige faciliteiten (e.g. hangaars) nodig. Hiervoor ontbreken de planologische mogelijkheden en de financiële middelen.*

NVL Visie op één luchthavensysteem

2. Nationale aansturing en normering van de luchthaveninfrastructuur

Een voorwaarde voor een effectieve systeembenadering is, dat er kaderstellende regie kan worden gevoerd door de Rijksoverheid. Zij is de enige instantie die de luchthaveninfrastructuur als één systeem efficiënt kan sturen, zowel de ontwikkeling van het systeem als de normering van het systeem t.a.v. veiligheid, emissies en druk op de leefomgeving. Op dit moment is de totale luchthavencapaciteit in Nederland de resultante van discussies op lokaal, regionaal en nationaal niveau, waarbij een besluit met betrekking tot één luchthaven, direct gevolgen heeft voor de capaciteitsdruk op andere luchthavens.

De huidige versnipperde besturing door verschillende overheden leidt tot systeemsub-optimalisaties en is daarom ongewenst. De Rijksoverheid is ook de enige die integraal mobiliteitsbeleid kan ontwikkelen om de vervoersinfrastructuren [lucht, spoor, vaar(wegen)] toekomstgericht op elkaar te laten aansluiten. Als we gestuurd een deel van de groeiende vervoersvraag willen accommoderen, zullen we onze systemen en infrastructuren erop moeten aanpassen.

De NVL pleit daarom voor nationale kaders en richting (op basis van lange termijn visie) en regionale/lokale invulling en uitvoering. Inrichting van het systeem moet top-down gebeuren, en niet bottom-up vanuit de verschillende luchthavens. Het systeem bepaalt immers welke type verkeer een luchthaven toebedeeld krijgt. Lokale differentiatie is mogelijk, zolang het systeem zichtbaar blijft en prioriteit krijgt.

De lokale differentiatie zal zich daarom met name richten op 'hoe' het verkeer geacommodeerd wordt, en niet op 'wat' voor verkeer geacommodeerd zal worden.

3. Maximaliseren van maatschappelijke waarde van luchthavens

Voor alle luchthavens is maatschappelijk (en politiek) draagvlak cruciaal voor de *license to operate*. Op dit moment focust de dialoog over luchthavens zich volledig op de lasten van luchtvaart (geluidshinder, fijnstof, emissies etc.). Dit zijn inderdaad grote maatschappelijke uitdagingen die individuele luchthavens niet zelfstandig kunnen oplossen. Tegelijkertijd zorgt deze focus er wel voor dat de mogelijkheden voor economische en maatschappelijke waarde creatie onderbelicht blijven. Luchthavens zijn aanjagers van economische ontwikkeling, innovatie, opleiding en werkgelegenheid, en op deze thema's valt nog veel te winnen. Om dit te realiseren is een goede samenwerking tussen de luchtvaartsector, het (regionale) bedrijfsleven, onderzoeks- en opleidingsinstellingen en de verschillende overheden een vereiste. Naar verwachting zullen luchthavens meer dan nu al het geval is, moeten doorgroeien naar multimodale maatschappelijke knooppunten waar meerdere verkeersstromen bij elkaar komen, en het overstappen tussen deze stromen bevorderd wordt.

De luchthaveninfrastructuur kan als systeem meer maatschappelijke waarde genereren dan de som van de waarde die elke luchthaven afzonderlijk genereert. Als de luchthavens deel zijn van een samenhangende infrastructuur, kan gericht op regionaal niveau maatschappelijke waarde worden gegenereerd en de druk op de leefomgeving en de natuur sneller en effectiever worden gereduceerd. Grotere luchthavens kunnen kleinere luchthavens helpen en omgekeerd kunnen kleinere luchthavens als proeftuinen voor grotere fungeren of grotere luchthavens ontlasten door klein verkeer op te vangen. Zo kunnen best practices ontstaan voor maatschappelijke waarde creatie en het ontwikkelen van draagvlak in de omgeving.

NVL Visie op één luchthavensysteem

Hoe nu verder

De NVL wil samen met het ministerie en andere partners (zoals de Luchtverkeersleiding Nederland) regie voeren op het proces om te komen tot een luchthavensysteem. Hoewel vrijwel iedereen de voordelen ziet van een systeembenadering op luchthavens, is het 'systeem denken' nog nieuw en hier zal verdere invulling aan moeten worden gegeven. De NVL stelt daarbij de volgende 3 sporen voor:

1. Luchtvaartstelsel: van aannames naar onderbouwing (onderzoek en feitenverzameling)

- Onderzoeken welke (wettelijke) beperkingen vanuit de EU impact hebben op de systeembenadering;
- In kaart brengen van de (ontwikkeling van) regionale en nationale mobiliteitsbehoeften;
- In kaart brengen van de (ontwikkeling van) regionale en nationale maatschappelijke behoeften (e.g. ontwikkelen toerisme, creëren werkgelegenheid etc.);
- Inventariseren van beschikbare capaciteit en kwaliteit van alle luchthavens in Nederland*;
- Onderzoeken of toename in vraag met groei van huidige systeem kan worden geaccommodeerd of dat nagedacht moet worden over een systeeminnovatie (toevoeging nieuwe capaciteit);
- Inventariseren wat de maatschappelijke (economische en welzijns-) waarde van alle typen luchtvaart precies is (bijvoorbeeld in en uitgaand verkeer);
- Ontwikkelen van een richtinggevende visie op de luchthaveninfrastructuur, als gewenst toekomstbeeld.

2. Realiseren luchthavensysteem door faciliteren en inrichten noodzakelijke randvoorwaarden en voorzieningen

- Het in de Luchtvaartnota aanwijzen van een of meer specifieke rollen van luchthavens binnen het systeem om de vraag naar luchtverkeer in Nederland (deels) te accommoderen.
- Het vaststellen en realiseren van de noodzakelijke voorzieningen en openingstijden per luchthaven (baanlengte, hangaar ruimte, verkeersleiding, stabiele eigendomssituatie luchthavens);
- Het opstellen van een strategie per luchthaven als afgeleide van de één systeembenadering en de richtinggevende visie op de in 2050 gewenste luchthaveninfrastructuur.
- Het loskoppelen van maatschappelijk verkeer van de beschikbare luchthavencapaciteit en normeringen ('nood breekt wet' principe);
- Versterken bereikbaarheid van luchthavens, via openbaar vervoer en andere transportmodaliteiten zodanig dat een veld haar functie in het systeem kan vervullen en beoogde maatschappelijke waarde kan realiseren.

* de NVL heeft een overzicht gemaakt om inzicht te krijgen in de focus per luchthaven en de volgens elke individuele luchthaven daarvoor gewenste voorzieningen en gesignaleerde knelpunten.

NVL Visie op één luchthavensysteem

Hoe nu verder

3. Versterken van draagvlak door inzet op maatschappelijke waarde creatie.

- Ontwikkelen van manieren om maatschappelijke waarde in de regio te creëren, en het delen van *best practices* op dit gebied (bijvoorbeeld: zonnepanelen op de luchthaven om duurzame energie voor de omgeving op te wekken; *preferred suppliership* voor lokale ondernemingen, recruitment in de regio etc.);
- Het opstellen, financieren en aansturen van een landelijke, duurzame luchtvaart-innovatieagenda (met voldoende aandacht voor de kleine luchtvaart als mogelijk platform voor innovatie en nieuwe transportoplossingen);
- Versterken samenwerking met innovatieve partijen zoals onderzoeks- en opleidingsinstituten, bedrijven etc.;
- Klimaatambities van het Rijk vertalen naar de Luchtvaartnota;
- Gezamenlijk investeren in elektrificatie van de luchtvaart;
- Sturen op waarde creatie door luchtvaart, in plaats van sturen op aantal bewegingen / volume;
- Transparant communiceren van gegenereerde maatschappelijke waarde, belasting op de omgeving en de handhaving op de normering;
- Opstellen van een kosten-baten plan voor maatschappelijke waarde creatie per luchthaven.

Zelfs bij een optimale benutting van de huidige capaciteit kan de vraag naar luchtvaart niet volledig geacommodeerd worden. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Een systeembenadering van de luchthaveninfrastructuur maakt het mogelijk die keuzes (volume en soort) weloverwogen te maken op grond van de feitelijke maatschappelijke waarde die wordt gegenereerd en de omgevingsbelasting die dat met zich brengt. Dat maakt transparant en consistent beleid mogelijk, waarmee het vertrouwen van de burger in de luchtvaartsector kan worden teruggewonnen .

De NVL stelt zich graag op als belangrijke partner bij het uitwerken van de systeembenadering voor de infrastructuur, het ontwikkelen van het sturingsmodel en het doen van onderzoek voor het versterken van de onderliggende feitenbasis hiervoor.