

Vergaderjaar 1996–1997

25 230

Regionale-luchthavenstrategie

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE	Blz.	INHOUDSOPGAVE	Blz.
SAMENVATTING	5	Marktontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer	37
DEEL I DE REGIONALE LUCHTHAVENS NU	7	<i>ONTWIKKELINGEN IN HET LUCHTVERVOER</i>	
HOOFDSTUK 1 DE NOODZAAK VOOR BELEIDSAANPASSINGEN	9	Lessen uit de Verenigde Staten	38
Het huidige beleidskader voor de regionale luchthavens	9	Europese liberalisatie	39
Aanpassing van het beleidskader	9	Gevolgen van de Europese liberalisatie	41
Economische betekenis	10	Schiphol en de regionale luchthavens	41
De reikwijdte en het oogmerk van deze beleidsnota	11	<i>ONTWIKKELINGEN IN HET EUROPESE RAILVERVOER</i>	
De regionale luchthavens en TNLI	12	Een Europees netwerk van hogesnelheidstreinen	42
Indeling van de nota	12	Concurrentie HST en vliegtuig	44
HOOFDSTUK 2 DE HUIDIGE REGIONALE LUCHTHAVENS EN HUN BETEKENIS	13	De complementaire functie van trein en vliegtuig	46
Inleiding	13	De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	47
Definitie van een regionale luchthaven	13	HOOFDSTUK 4 LUCHTHAVENCAPACITEIT IN BINNEN- EN BUITENLAND	49
Terugblik op het ontstaan van de betrokkenheid van het rijk	15	Inleiding	49
Burgermedegebruik op militaire vliegbases	15	Capaciteitsproblemen	49
Luchtverkeersdienstverlening	16	Een trans-Europees netwerk van luchthavens	50
Luchthaven Eelde	17	Extra luchthavencapaciteit voor de lange termijn	51
Luchthaven Maastricht	23	Concurrerende luchthavens aan de andere kant van de grens	52
Luchthaven Rotterdam	24	De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	56
Luchthaven Eindhoven	25	HOOFDSTUK 5 BELEIDSONTWIKKELINGEN	59
Luchthaven Twente	26	Inleiding	59
Luchthaven Lelystad	27	<i>VERKEER EN VERVOER, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU</i>	
Voor de verhouding: luchthaven Schiphol	27	Verbetering van de bereikbaarheid	59
De luchthavens vergeleken	28	Versterking van de verstedelijkte gebieden	60
De economische betekenis van regionale luchthavens	31	Luchtvaart en geluidhinder	60
DEEL II DE REGIONALE LUCHTHAVENS IN HUN OMGEVING	35		
HOOFDSTUK 3 ONTWIKKELINGEN IN HET LANGERE-AFSTANDVERVOER	37		
Inleiding	37		

INHOUDSOPGAVE	Blz.	INHOUDSOPGAVE	Blz.
Luchtvaart en luchtverontreiniging	62	<i>V. DE PRINCIPES VOOR DE FINANCIËL- BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES</i>	85
Luchtvaart en externe veiligheid	64	Vijf categorieën financiële consequenties	85
Gewenste vervoerswijzekeuze op de langere afstand	65	Stapsgewijze uitvoering	86
<i>DE OVERHEID IN BEWEGING</i>	65	Optimale verschaffing	
Het terugtreden op kerntaken	66	luchtverkeersleidingsdiensten	87
De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat	66	HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE ASPECTEN	91
DEEL III DE REGIONALE LUCHTHAVENS STRAKS	69	Inleiding	91
HOOFDSTUK 6 HET NIEUWE BELEID	71	Infrastructurele investeringen	91
Inleiding	71	Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's	95
<i>I. DE BELEIDSUITGANGSPUNTEN</i>	71	Participatie in het aandelenkapitaal	97
<i>II. HET TOETSINGSKADER</i>	74	Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations	97
<i>III. DE BELEIDSBESLISSINGEN OP BASIS VAN HET TOETSINGSKADER</i>	78	Kosten geluidsisolatie en externe veiligheid	98
<i>IV. DE BELEIDSCONSEQUENTIES PER LUCHTHAVEN</i>	83	Conclusie	99
		BIJLAGEN	
		1. Begrippen en afkortingen	101
		2. V&W-uitgaven t.b.v. regionale luchthavens	105

REGIONALE-LUCHTHAVENSTRATEGIE, HOOFDPUNTEN VAN BELEID

De regionale luchthavens in Nederland functioneren in een sterk veranderend krachtenveld. In de afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die vragen om een herbezinning op de rol en positie van de regionale luchthavens en een aanpassing van het rijksbeleid. Het kabinet beperkt zich daarbij in deze nota tot de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de regionale luchthavens. Andere vormen van rijksbetrokkenheid, zoals de planologische of de milieu-betrokkenheid, komen slechts zijdelings aan de orde.

De basis voor het huidige luchthavenbeleid ligt in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL). Op grond daarvan heeft het rijk de participatie in het beheer en de bijdrage in de verliesafdekking van de regionale luchthavens gecontinueerd. Bovendien draagt het rijk bij in de investeringen die nodig zijn voor uitbreidingen op een aantal regionale luchthavens.

Voordat een nieuwe beleidskoers uitgezet kan worden, moet er een antwoord zijn op de vraag welk belang vanuit een nationale optiek aan een regionale luchthaven valt te hechten. Daarin ligt immers besloten of rijksbetrokkenheid bij de betreffende regionale luchthaven gerechtvaardigd is. Uitgangspunt bij het beleid ten aanzien van regionale luchthavens is dan ook dat wanneer het gaat om hoofdinfrastructuur, het rijk zijn verantwoordelijkheid neemt. Is sprake van secundaire infrastructuur, dan komt de verantwoordelijkheid bij de regio te liggen. Richtinggevend daarbij is het beleid zoals neergelegd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP-plus).

Met de nota RELUS vertaalt het kabinet het resultaat van bovengenoemde overwegingen in een aantal concrete beleidsbeslissingen, waarin de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid per luchthaven naar voren komen. De volgende regionale luchthavens kunnen uit hoofde van specifieke verkeers- en vervoersfuncties rekenen op rijksbetrokkenheid:

- de luchthaven Maastricht, op grond van de door het kabinet beoogde combinatie van verkeers- en vervoersfuncties;
- de luchthaven Eelde in de context van general aviation, met name voor de opleiding tot verkeersvlieger;
- de luchthaven Eindhoven inzake lijndienstvervoer.

Voor de luchthaven Twente zijn – gezien het huidige dienstenpakket – vooralsnog geen redenen te vinden om rijksbetrokkenheid te continueren. Wanneer derhalve de verantwoordelijkheid bij de regio komt te liggen, wordt de afdekking van exploitatietekorten uiterlijk in het jaar 2000 beëindigd. Bovendien zal de regio de wenselijk geachte infrastructurele investeringen voor haar rekening moeten nemen en komen de ongedekte kosten van luchtverkeersdienstverlening met een overgangstermijn van vijf jaar niet meer voor rekening van het rijk.

Continuering van de rijksbetrokkenheid bij Maastricht, Eelde en Eindhoven zal impliceren dat het rijk de exploitatietekorten de komende jaren via een afkoopsom zal beëindigen. Daar staat tegenover dat specifieke luchtzijdige investeringen in de infrastructuur voor rekening komen van het rijk. Verder zal de mogelijkheid worden onderzocht om met het ZBO-Luchtverkeersbeveiliging leveringscontracten aan te gaan. Aan het voorgaande zal stapsgewijs uitvoering worden gegeven.

Ongeacht de vraag of rijksbetrokkenheid bij de afzonderlijke luchthavens gerechtvaardigd is, zal het rijk zich op termijn terugtrekken als aandeelhouder uit de luchthavens Maastricht en Eelde (evenals het luchtvaartterrein op Texel).

Andere zaken die het kabinet vastlegt, zijn de volgende:

- een definitief besluit over beëindiging van de rijksbetrokkenheid bij de luchthaven Rotterdam zal genomen worden zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden;
- reeds nu worden voorbereidingen getroffen om de druk op Schiphol te verlichten door het leveren van een bijdrage aan de uitbreidingsinvesteringen van vliegveld Lelystad met het oog op de uitplaatsing van general aviation van Schiphol;
- baanverlenging voor de luchthaven Eelde is gebaseerd op eerder gedane toezeggingen door het rijk.

Wat de financiële consequenties betreft, zal als gevolg van de nieuwe beleidsvoornemens in de periode 1997–2001 sprake zijn van extra uitgaven voor het rijk in de vorm van met name afkoopsommen. Uit een doorkijk naar de langere termijn (2015) blijkt dat lagere uitgaven, als gevolg van het uitvoeren van de beleidsvoornemens (met name het beëindigen van jaarlijkse exploitatiebijdragen aan luchthavens), juist zichtbaar worden in de jaren na het jaar 2000. Niet uitgesloten moet worden dat uiteindelijk, conform de beleidsvoornemens van deze nota, een structureel uitgavenniveau voor V&W aan de regionale luchthavens resulteert dat in dezelfde orde van grootte ligt als momenteel het geval is. Dit hangt samen met nadere besluitvorming over luchtverkeersdienstverlening met betrekking tot de luchthaven Rotterdam en «business airport» Lelystad.

DEEL I. DE REGIONALE LUCHTHAVENS NU

HOOFDSTUK 1. DE NOODZAAK VOOR BELEIDSAANPASSINGEN

Het huidige beleidskader voor de regionale luchthavens

De grondslag voor het luchthavenbeleid ligt momenteel in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL)¹. Dat bevat doelen op het punt van het luchtvervoers- en verkeerssysteem in het licht van de toenmalige verwachting van een vervoersomvang van ruim 40 miljoen passagiers en ruim 1 miljoen ton vracht in het jaar 2000.

In een afweging van alternatieve luchthavenconfiguraties is in het SBL destijds de keuze gemaakt om zowel Schiphol optimaal te benutten, als de kansen voor de regionale luchthavens te stimuleren. Het toenmalige rijksbeleid, inhoudende participatie in het beheer van de luchtvaartterreinen en het bijdragen in de verliesafdekking van de regionale luchthavens, is dan ook gecontinueerd. Tegelijkertijd werd rekening gehouden met uitbreidingen op een aantal regionale luchthavens. Het rijk zegde daarbij toe te participeren in de investeringen.

Deze rijksbetrokkenheid had overigens geen vrijblijvend karakter. In het SBL is voor elke individuele regionale luchthaven een minimale taakstelling vastgesteld voor het te realiseren vervoersvolume op lange termijn.

In de afgelopen vijftien jaar hebben zich zowel binnen als buiten de luchtvaart vele nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, die tot een herbezinning op het regionale-luchthavenbeleid aanleiding geven. De kansen, maar uiteraard ook de bedreigingen, zijn anders komen te liggen. Dat vraagt om een aanpassing van het rijksbeleid. Deze nota beoogt dat nieuwe beleid gestalte te geven.

Aanpassing van het beleidskader

De regionale luchthavens in Nederland functioneren op dit moment binnen een krachtenveld dat aan sterke veranderingen onderhevig is. Belangrijke ontwikkelingen die in deze nota aan de orde komen, zijn de geliberaliseerde luchtvaartmarkt in de EU, de concurrentie van naburige buitenlandse luchthavens, de groei van Schiphol, de beleidskaders die getrokken zijn met recente nota's van het kabinet en de bestuurlijke verschuivingen binnen Nederland en binnen Europa.

Met name de zogeheten «mainportfunctie» van Schiphol heeft intussen veel meer aandacht gekregen. Met het oog daarop is als partiële herziening van het SBL een nieuw beleid voor Schiphol afzonderlijk bepaald (PKB Schiphol en Omgeving). Deze ontwikkeling van Schiphol heeft ook consequenties voor de regionale luchthavens. Daarnaast doen zich vragen voor waarop het huidige beleidskader geen antwoord biedt. Hoe gaan we om met de spanning tussen vervoers- en milieubelangen op en rond luchthavens? Is er wel of niet een nieuwe luchthaven nodig voor de accommodatie van het vliegverkeer nadat de capaciteitsgrenzen van Schiphol zijn bereikt? Welke rol kan Nederland bijvoorbeeld spelen op de markt van de expresluchtvracht, die specifieke eisen stelt aan het nachtelijk gebruik van een luchthaven? Hoe antwoorden we op de liberalisatie van het Europese luchtverkeer? Wat betekent het wegvallen van het traditionele onderscheid tussen lijn- en charterverkeer voor de regionale luchthavens?

Ook het geïntegreerde verkeers- en vervoersbeleid noodzaakt tot een nieuwe kijk op de mogelijkheden van de regionale luchthavens. Er is een ontwikkeling in gang gezet naar een nauwere afstemming tussen de verschillende vormen van transport. Met het nieuwe Structuurschema

¹ *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*, deel e: planologische kernbeslissing, 1988, in 1993 met drie jaar verlengd tot december 1996; verdere verlenging met een termijn van drie jaar is bij brief van 10 juni 1996 voorgesteld aan de Tweede Kamer, die daarmee in het algemeen overleg op 11 september 1996 heeft ingestemd. De PKB Schiphol en Omgeving is een partiële herziening van het SBL.

Verkeer en Vervoer (inclusief het daarin geïntegreerde Structuurschema Zeehavens) is het beleid geformuleerd voor het vervoer over de weg, het water, de rails én voor de zeehavengebieden.

Dat nieuwe verkeers- en vervoersbeleid, met het accent op intermodale afweging, was nodig omdat de merkbaar groeiende mobiliteit nieuwe bereikbaarheidsvraagstukken oproept. De mobiliteit in Europa is de afgelopen twintig jaar zodanig gegroeid dat de capaciteitsgrenzen van de bestaande weg- en railinfrastructuur zijn bereikt en op veel plaatsen al zijn overschreden. Ook aan de Europese luchtvaartinfrastructuur is deze problematiek niet vreemd. In dat licht is de aanleg van een net van hogesnelheidslijnen (HSL) belangrijk voor de kansen van de regionale luchthavens. Nederland zal op dit net aanhaken. Daarnaast is binnen de EU de Interne Markt tot stand gekomen. Hierdoor zal de mobiliteit binnen Europa een extra stimulans krijgen. De daaruit voortvloeiende bereikbaarheidsvraagstukken dienen bij alle vervoersmodaliteiten onder ogen te worden gezien. Dat raakt dus ook de regionale luchthavens.

In de context van een vrijere interne markt zal het grensoverschrijdende vervoer binnen Europa een grotere betekenis krijgen. Geconstateerd moet worden dat de daarvoor benodigde infrastructuur duidelijke hiaten vertoont (de zogenaamde «missing links»). De EU tracht daarin verbetering te brengen met een beleid, gericht op de ontwikkeling van een Trans-Europees transportnetwerk (TEN). Hierbij komen naast het inland-vervoer, verkeersmanagementsystemen e.d. ook zeehavens en luchthavens aan de orde. Dit EU-beleid kan zowel stimulerend werken op de ontwikkeling van de regionale luchthavens, als concurrerend via het bevorderen van alternatieve vervoerwijzen.

Er is nog meer dat aanleiding geeft tot herbezinning op de rol en positie van de regionale luchthavens. De overheid houdt bij het verkeers- en vervoersbeleid uiteraard terdege rekening met de milieu-doelstellingen. Dat raakt ook de regionale luchthavens, vooral op het gebied van geluidhinder. Nieuwe geluidsnormen voor nachtelijk verkeer en voor de kleine luchtvaart hebben belangrijke consequenties voor de capaciteit van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur.

Voorts zijn de opvattingen over de taken van het rijk, voor V&W neergelegd in de Kerntakennota, grondig gewijzigd. Binnen de verantwoordelijkheid van de Rijksluchtvaartdienst speelt bovendien de verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging, ook een onderwerp dat de regionale luchthavens rechtstreeks aangaat.

Kortom, er is een strategie-aanpassing nodig ten aanzien van de regionale luchthavens en de rol van de overheid. Deze dient te zijn ingepast in een visie op Europees verkeers- en vervoersbeleid en voort te bouwen op het integrale verkeers- en vervoersbeleid. Tegen die achtergrond worden de economische mogelijkheden van de regionale luchthavens in deze nota opnieuw onder de loep genomen en daar waar ze een duidelijke betekenis blijken te hebben vanuit de Rijksoptiek kunnen ze rekenen op steun vanwege V&W.

Economische betekenis

Snel transport van personen en goederen is van groot belang voor Nederland en voor de Nederlandse economie. De luchtvaart speelt daarin een belangrijke rol. Zonder een adequate infrastructuur, zowel aan de luchtzijde (banenstelsel) als aan de landzijde (achterlandverbindingen), kunnen de regionale luchthavens hun functie in het economisch proces onvoldoende waar maken. Die economische functie en concurrentiekracht worden namelijk begrensd door een drietal factoren.

In de eerste plaats worden in de huidige praktijk de exploitatiemogelijkheden beperkt door:

- een te klein potentieel aan klanten in het directe verzorgingsgebied van de regionale luchthavens;
- de groeiende zuigkracht van Schiphol;
- de concurrentie van buitenlandse luchthavens;
- de concurrentie van de trein en de auto.

Overigens gelden deze beperkingen niet allemaal en niet in dezelfde mate voor de verschillende luchthavens.

In de tweede plaats stellen milieu-eisen, zoals geluidszones, grenzen aan de groei en daarmee aan de exploitatiemogelijkheden.

Een derde factor is de financiële verhouding tussen de luchthavens en de Rijksoverheid. De regionale luchthavens functioneren nog te sterk in een semi-overheidssfeer. Bijgevolg zijn er onvoldoende voorwaarden en prikkels om nog meer marktconform te kunnen werken.

Daarbij komt dat de economische betekenis van een regionale luchthaven vanuit de rijksoptiek vaak anders gekleurd is dan vanuit de regionale optiek. Door de economische bril van de regio gezien draagt een regionale luchthaven immers bij aan de aantrekkelijkheid en het imago van de regio. Het rijk daarentegen kijkt primair naar de vervoerfunctie binnen een groter geheel en als afgeleide daarvan pas naar de economische uitstralingseffecten van die functies.

Het rijk wordt bovendien herhaaldelijk geconfronteerd met wensen vanuit de regionale overheden ten aanzien van de ontwikkeling van de regionale luchthavens. De kosten die met deze wensen samenhangen komen bij de huidige financiële verhoudingen slechts gedeeltelijk ten laste van die luchthavens. Om te kunnen beoordelen waar de grenzen in deze dienen te liggen is een consistent en helder beleidskader nodig.

Hoe daarbij de economische betekenis van regionale luchthavens moet worden gewaardeerd is niet uitsluitend aan V&W. De beheerders van de regionale luchthavens, de gebruikers en areaal-gebonden bedrijven, omwonenden, belangengroepen, departementen, betrokken gemeenten en provincies hebben belang bij een heldere belangenafweging op dit terrein.

De reikwijdte en het oogmerk van deze beleidsnota

De huidige rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens in Nederland kent verschillende vormen:

- een financieel-bestuurlijke betrokkenheid in de verliesafdekking, het aandeelhouderschap en bestuur van luchthavens, alsmede in de afdekking van de ongedekte kosten van de luchtverkeersdienstverlening;
- een planologische betrokkenheid bij de aanwijzing van luchtvaartterreinen;
- een milieu-betrokkenheid, o.a. bij de bepaling van geluidcontouren en de handhaving daarvan en de daaruit voortvloeiende isolatiemaatregelen, alsmede bij de bepaling van de externe-veiligheidscontouren;
- een veiligheidsbetrokkenheid in het toezicht op een luchthaven-uitrusting alsmede in de vaststelling en verschaffing van de noodzakelijke luchtverkeersdienstverlening; hierbij zijn ook de gevolgen voor de externe-veiligheidsrisico's aan de orde;
- een luchtvaartpolitieke betrokkenheid door bepaalde buitenlandse

- maatschappijen in hun luchthavenkeuze binnen Nederland te beïnvloeden;
- een economische betrokkenheid voor wat betreft de goedkeuring van luchthaventarieven.

In deze nota worden niet al deze vormen van rijksbetrokkenheid aan de orde gesteld, maar alleen de financieel-bestuurlijke betrokkenheid. Deze nota beoogt dan ook niet meer en niet minder dan:

de basis te leggen voor een herijking van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk en de bestaande regionale luchthavens. Het gaat hier om de «architectuur» van de meest gerede verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De regionale luchthavens en TNLI

De kamerbehandeling van de PKB Schiphol en Omgeving heeft een vervolg gekregen in een discussie over de Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI). Deze discussie zal zich primair concentreren op de positie van Nederland in de mondiale luchtvaart en op nut en noodzaak van een verdere luchtvaartgroei in Nederland. De centrale vraag is dus, of het wenselijk wordt geacht extra luchthavencapaciteit te creëren in Nederland en, zo ja, hoe.

Het ligt in de bedoeling om pas na de afronding van TNLI concrete infrastructuuralternatieven in een nieuw PKB-kader uit te werken. De samenhang tussen de Nederlandse luchthavens en de rol van de regionale luchthavens zal dus pas in die lange termijn strategische infrastructuuralternatieven een nadere uitwerking krijgen. De herijking van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en regionale luchthavens staat daar los van.

Indeling van de nota

Deel I bevat naast dit inleidende hoofdstuk 1 nog een hoofdstuk 2, dat duidelijk maakt wat de betekenis is van de regionale luchthavens, voor wat betreft verkeer en vervoer en economische uitstraling, en wat de financiële betrokkenheid van het rijk bij die luchthavens is.

Deel II bestaat uit 3 hoofdstukken waarin wordt beschreven wat er zoal van invloed is op regionale luchthavens, of waarmee in het te voeren beleid rekening gehouden moet worden. Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkelingen van het lange-afstandvervoer in Europa. Hoofdstuk 4 gaat in op de capaciteitsaspecten van regionale luchthavens, terwijl hoofdstuk 5 een exposé geeft van het nationale beleid op gebieden waar de regionale luchthavens direct mee te maken hebben.

Deel III handelt over de regionale luchthavens in de toekomst. Het bevat in twee hoofdstukken de strategie ten aanzien van de regionale luchthavens. In hoofdstuk 6 staat een afwegingskader dat als toetssteen wordt gelegd tegen de bevindingen van de hoofdstukken 3 t/m 5. Het gaat hierbij om de vraag welk belang vanuit een nationale optiek aan een luchthaven valt te hechten. Daarin ligt namelijk besloten in welke gevallen Rijksbetrokkenheid geboden is. Hoofdstuk 6 bevat ook een toepassing van de afwegingscriteria op de regionale luchthavens en levert daarmee concrete beleidsbeslissingen per regionale luchthaven plus de daarmee gemoeide uitvoeringsaspecten. In hoofdstuk 7, tenslotte, is een eerste globale verkenning gemaakt van de budgettaire consequenties van het voorgestelde beleid uit hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2. DE HUIDIGE REGIONALE LUCHTHAVENS EN HUN BETEKENIS

Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een definitie van het begrip «regionale luchthaven» en een beschrijving van de betrokkenheid die het rijk op dit moment bij deze luchthavens heeft. Verder bestaat dit hoofdstuk voor een belangrijk deel uit kwantitatieve gegevens. Zowel de vervoersprestaties als de financiële aspecten komen per luchthaven aan de orde. De cijfers hebben betrekking op de periode 1975–1995. Ook toekomstperspectieven die de luchthavens zelf hanteren in de vorm van prognoses komen in beeld.

Het hoofdstuk bevat daarmee in hoofdzaak «facts and figures». Conclusies over de mogelijke vervoersfunctie van de luchthavens in de toekomst komen pas in hoofdstuk 7 aan de orde, waar het beleid per luchthaven wordt aangegeven.

Definitie van een regionale luchthaven

Tot op heden is de volgende definitie gangbaar: «Een regionale luchthaven fungeert als begin- en eindstation voor het luchtverkeer en luchtvervoer, dat voortkomt uit de regionale behoefte, naar en van bestemmingen op korte en middellange afstanden, en als tussen- of overstapstation»¹. Om dergelijk vervoer te accommoderen zijn een verharde baan en luchtverkeersleidingsfaciliteiten nodig. Daarmee onderscheiden deze regionale luchthavens zich van de kleine «ongecontroleerde» luchtvaartterreinen. Deze voorzieningen op regionale velden maken het overigens ook mogelijk vervoersactiviteiten af te handelen, die een groter dan regionaal verzorgingsgebied bedienen, zoals intercontinentaal (vracht)vervoer.

De luchthavens van Eelde, Maastricht en Rotterdam vallen onder bovenstaande definitie en de militaire luchthavens Eindhoven en Twente zijn voor wat betreft het burgermedegebruik daaraan gelijkgesteld. In deze nota komen deze vijf regionale luchthavens aan de orde. Daarnaast zal ook aan het vliegveld Lelystad aandacht worden besteed. Eigenlijk behoort Lelystad als ongecontroleerd terrein (er is geen luchtverkeersleiding) tot de kleine luchtvaartterreinen, die gebruikt worden door de zogeheten kleine luchtvaart (vliegtuigen, lichter dan 6 000 kg en helikopters, lichter dan 2 700 kg). Deze terreinen blijven in deze nota buiten beschouwing. Om een aantal redenen wordt in deze nota toch aandacht besteed aan Lelystad. Dit vloeit voort uit het Regeerakkoord en de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en Omgeving, deel 4². Om de druk op Schiphol te verminderen treft het kabinet namelijk voorbereidingen voor investeringen in het vliegveld Lelystad. Hierop zal in deze nota afzonderlijk worden ingegaan. Omdat het rijk op historische gronden betrokken is bij het luchtvaartterrein Texel zal dit ook zijdelings in de beschouwingen betrokken worden (met name in de hoofdstukken 6 en 7).

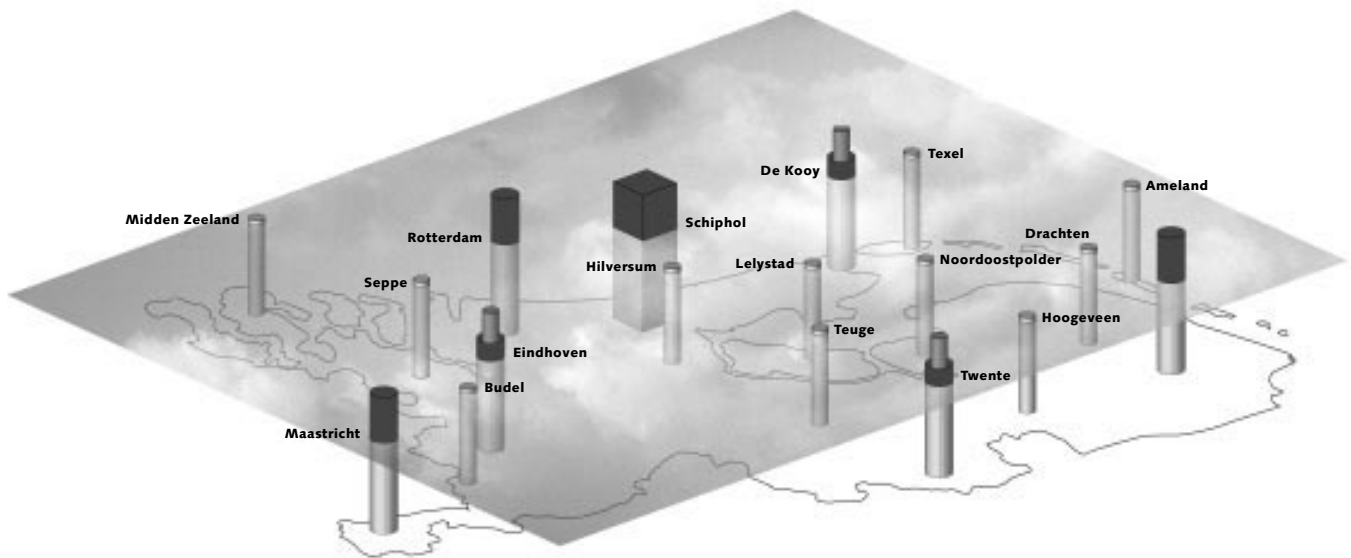
In figuur 1 is de ligging van de genoemde luchthavens weergegeven.





¹ *Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*, deel a: Beleidsvoornemen, pag. 35; Tweede Kamer, 1979–1980, 15 880, nrs. 1–2.

² *Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving*, Deel 4: Planologische Kernbeslissing, Tweede Kamer, 1994–1995, 23 552, op 20 december 1995 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Figuur 1

Luchtvaartterreinen in Nederland



-  Nationale luchthaven
-  Regionale luchthaven
-  Militaire vliegbasis of vliegveld met burgermedegebruik
-  Klein luchtvaartterrein

Terugblik op het ontstaan van de betrokkenheid van het rijk

Sinds 1955 bestaat er een directe formele en financiële betrokkenheid van het rijk bij de regionale luchtvaartterreinen¹. In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Wet gaf het kabinet als zijn standpunt: «De luchtvaart had een zodanige plaats in het maatschappelijke bestel ingenomen, dat het belang, gediend door een luchtvaartterrein, veruitging boven een plaatselijk belang; bovendien stelde het na-oorlogse luchtverkeer aan de Luchtvaartterreinen zowel wat afmetingen als wat technische voorzieningen betreft, (...) zoveel hogere eisen, dat de financiering daarvan de draagkracht van de oorspronkelijke beheerders verre te boven ging. Voor de aanleg en het op peil houden van een luchtvaartterrein, overeenkomstig de terzake geldende internationale eisen, is rijkssteun dan ook onontbeerlijk te achten».

In financieel opzicht was het gevolg dat het rijk in de naamloze vennootschappen van de luchthavens Eelde, Maastricht en Texel ging deelnemen en «dat de kosten, verbonden aan het gereedmaken voor gebruik van het terrein, zoals egalisatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor rijksrekening genomen worden. De overige kosten, zoals de kosten van grondaankoop, gebouwen, verlichting en andere technische voorzieningen, (die meer in de exploitatiesfeer liggen), worden voor 40 pct. door het rijk en voor 60 pct door het gewest gedragen». In het verlengde hiervan draagt het rijk dat deel van de kosten van de verkeersleidingsdiensten dat niet uit heffingen kan worden goedge maakt.

Tot op heden neemt V&W bij de hier genoemde regionale luchthavens 40% van de afdekking van de exploitatieverliezen voor zijn rekening. Dit geldt ook voor Twente. Bij Eindhoven neemt V&W 25% voor zijn rekening. Voorts vergoedt het rijk de totale kosten van militaire verkeersleiding buiten de normale, militaire openstellingsuren op de militaire vliegbases Eindhoven en Twenthe. Voor de luchthaven Eindhoven is dit geformaliseerd in een afzonderlijke overeenkomst met de Staat der Nederlanden (1981), waarin het burgermedegebruik en de verdeling van de daarmee gemoeide kosten zijn geregeld.

Voor de luchthaven Rotterdam heeft het rijk later eenzelfde regeling voor de afdekking van de exploitatietekorten en de kosten van de luchtverkeersleiding toegepast, met dien verstande dat het geen naamloze vennootschap betrof doch een gemeentelijke luchthaven. Op 1 januari 1990 is de exploitatie van de luchthaven Rotterdam overgenomen door de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Vanaf die datum verleent het rijk geen bijdrage meer in de exploitatie. Wel komen de kosten van luchtverkeersdienstverlening voor rekening van het rijk.

Burgermedegebruik op militaire vliegbases

Civiel medegebruik van de militaire vliegbases vindt in principe op alle operationele militaire bases plaats. Op de vliegbases Eindhoven, Twenthe en De Kooy is het medegebruik permanent. Defensie hanteert de volgende randvoorwaarden bij het beoordelen van verzoeken tot (wijziging van) burgermedegebruik van militaire luchtvaartterreinen:

- de draagkracht van de start-/landingsbaan moet het burgermedegebruik toelaten;
- de militaire operaties moeten geen verstoring ondervinden;
- de geluidszonering mag niet worden overschreden (daar waar sprake is van permanent civiel medegebruik is de geluidszone gebaseerd op gezamenlijk militair en civiel gebruik);
- het burgermedegebruik moet geen financiële consequenties hebben voor Defensie;
- het burgermedegebruik moet gedragen worden door de regio;

¹ Wet op Oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel, Tweede Kamer, 1954-1955, 3963, nrs. 1-3. De Rijksbetrokkenheid bij Texel is alleen gerechtvaardigd door het isolement van het eiland. Het is geen regionale luchthaven.

- het burgermedegebruik moet passen binnen het rijksbeleid.

Het medegebruik vindt in principe plaats binnen de militaire openingstijden. Dit betekent bijvoorbeeld dat er in het weekend geen of slechts in een beperkte periode verkeersleiding aanwezig is. Het is overigens niet toegestaan om burgerverkeersleiding in te zetten. Het zal duidelijk zijn dat door deze randvoorwaarden de mogelijkheden voor burgermedegebruik door groot, commercieel verkeer flink worden ingeperkt.

Het defensiebeleid van het kabinet¹ is in sterke mate gericht op mobiliteit, flexibiliteit, snelle inzetbaarheid en interoperabiliteit. Door de veranderde politiek-militaire situatie worden er andere eisen gesteld aan het defensie-apparaat. In concreto worden de consequenties van deze beleidswijzigingen voor de luchthaven Eindhoven hierna beschreven.

Luchtverkeersdienstverlening

De veiligheid in de lucht, bij nadering en vertrek van luchthavens, wordt bewaakt door de Luchtverkeersbeveiliging (LVB). Per 1 januari 1993 is de Directie Luchtverkeersbeveiliging van de Rijksluchtvaartdienst verzelfstandigd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. Het verzelfstandigde Bestuursorgaan LVB heeft de apparatuur en de gebouwen van het rijk overgedragen gekregen. Het personeel is in ambtelijke dienst. Op grond van strikte veiligheidseisen, gesteld door de Rijksluchtvaartdienst, in navolging van internationale voorschriften, houdt de LVB met goed opgeleide luchtverkeersleiders en adequate apparatuur de veiligheid van het vliegen op het vereiste niveau.

Het beleid is dat de kosten voor luchtverkeersdienstverlening in beginsel betaald worden door de gebruiker, dat wil zeggen het luchtverkeer. De hoogte van het tarief in Nederland is zodanig, dat de kosten voor de naderings- en lokale verkeersleiding op de luchthaven Schiphol gedekt worden door het verkeer aldaar. Door dit tarievenbeleid is Schiphol dus in dit opzicht kostendekkend. Het tarief volgt de gewichtsklassenindeling in de havengeldregeling en bedraagt een vast tarief in guldens, te weten tot 20 ton MTOW (Maximum Take Off Weight) f 7,60 per ton, met een minimum van f 45,60, en van 20 tot 100 ton MTOW f 11,- per ton. Boven de 100 ton MTOW geldt een maximum van f 1 032,-.

Op de regionale luchthavens wordt eveneens de gewichtsklassenindeling in de havengeldregeling als basis gehanteerd bij de bepaling van het LVB-tarief in guldens, met zowel een minimum- als maximum-tarief. Ongeveer 18% van de kosten aldaar wordt gedekt door tariefinkomsten van het verkeer. De tekorten die hierdoor ontstaan op de regionale luchthavens worden gedekt door de Rijksoverheid. De tekorten per luchthaven staan vermeld in het vervolg van dit hoofdstuk.

In tabel 2.1 staan enkele voorbeelden van LVB-tarieven zoals die begin 1996 golden voor de drie regionale (burger)luchthavens en (ter vergelijking) Schiphol:

Tabel 2.1. LVB-tarieven per landing (in guldens) op de regionale luchthavens en Schiphol

gewicht =>	< 1,5 ton	30 ton	50 ton	100 ton
Eelde	11,65	273,45	501,45	1032,-
Maastricht	12,10	245,90	461,90	1032,-
Rotterdam	14,70	242,25	459,85	1032,-
Schiphol	45,60	262,00	482,00	1032,-

¹ Defensienota, *Herstructurering en Verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderde wereld*; Tweede Kamer 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3.

Ultimo 1995 waren op Eelde, Maastricht en Rotterdam resp. 37, 37 en 39 LVB-personeelsleden (verkeersleiding en technisch personeel) betrokken bij de luchtverkeersdienstverlening. Rotterdam heeft wat meer verkeersleiders vanwege de langere openstelling.

Om de afzonderlijke luchthavens in de juiste verhouding ten opzichte van elkaar te plaatsen volgt hierna een korte schets per luchthaven.

Luchthaven Eelde

Groningen Airport Eelde ligt op tien kilometer ten zuiden van Groningen en één kilometer ten zuidoosten van Eelde. De start- en landingsbaan van de luchthaven Eelde is 1 800 m lang. De luchthaven is 's nachts gesloten voor regulier verkeer.

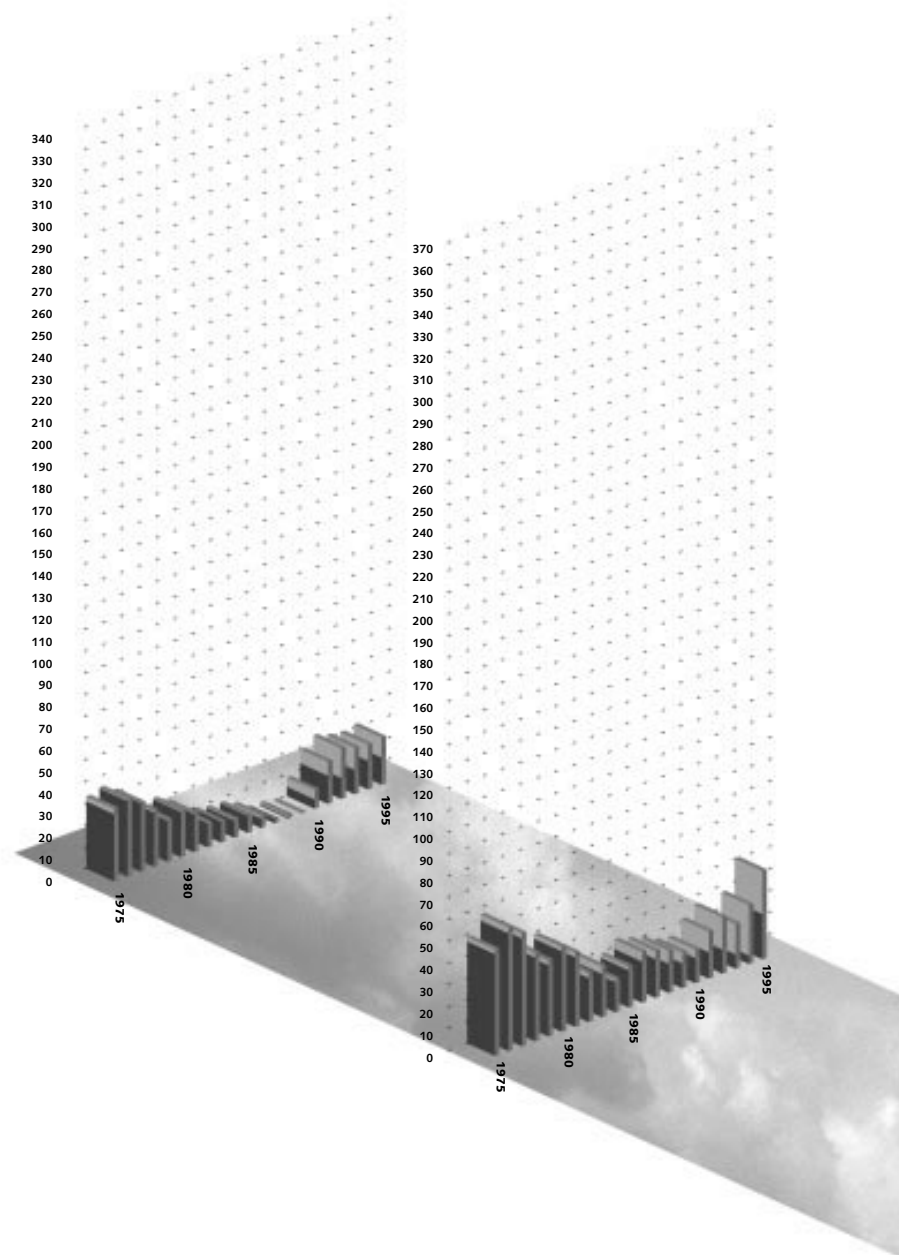
Sinds 1995 is er een lijndienst van Eelde naar Schiphol. Daarnaast is er één semi-openbare lijndienst vanaf Eelde: een dagelijkse PTT-vlucht op Rotterdam en terug. Op de luchthaven Eelde is het lesverkeer dominant. De belangrijkste gebruiker is de KLM Luchtvaartschool (KLS). Van de ruim 120 000 vliegtuigbewegingen in 1995 was 68% lesbewegingen, waarvan 52 000 door de KLS. Dit hoge aantal wordt onder meer verklaard door het aandeel touch-and-go-bewegingen (zie de verklarende begrippenlijst in bijlage 1). Het aantal lijn- en charterbewegingen was daarentegen gering, respectievelijk 3 391 en 231. Het resterende deel (29%) was general aviation.

In 1995 groeide het aantal passagiers in het lijn- en charterverkeer tot ruim 40 000. Ongeveer de helft hiervan werd aangetroffen op chartervluchten (zie figuur 2). Er werd bijna 2 650 ton vracht onder vluchtnummer en luchtvrachtbrief met vrachtwagens vervoerd («trucking»).

De luchthaven Eelde kende in 1995 een exploitatietekort van f 3,3 mln (zie figuur 3). De rijksbijdrage ter bestrijding van het tekort bedroeg dat jaar f 1,3 mln. Daarnaast werd f 6,6 mln bijgedragen in de kosten voor de luchtverkeersbeveiliging.

De huidige korte baan beperkt de vliegmogelijkheden voor de grotere vliegtuigen. Daarom is besloten om middelen ter beschikking te stellen die verlenging tot 2500 meter mogelijk maken. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in januari 1992 de Raad van Bestuur van de N.V. Luchthaven Eelde laten weten baanverlenging noodzakelijk te achten voor het toekomstperspectief van de luchthaven Eelde en de ontwikkeling van de regio. In haar brief d.d. 10 januari 1992 heeft zij, in overeenstemming met Financiën, aangegeven «dat het rijk niet meer betaalt voor de baanverlenging dan deze kost (i.c. f 22,2 mln)». In deze brief is verder aangegeven dat de luchthaven kan uitgaan van een positieve stellingname van de Rijksoverheid met betrekking tot de baanverlenging en dat de gepaste procedures verder op gang konden worden gebracht. De te doorlopen procedures voor milieu-effectrapportage en aanwijzing/zonering ingevolge de Luchtvaartwet zijn in 1992 gestart. Het m.e.r. is eind 1995 door het bevoegd gezag aanvaard. De definitieve aanwijzing Groningen Airport Eelde wordt begin 1998 verwacht. De baanverlenging wordt na 2000 verwacht, nadat de beroepsprocedures doorlopen zijn.

Van de kosten van de baanverlenging, f 22,2 mln (prijspeil 1997), neemt V&W f 9,9 mln voor zijn rekening en EZ f 12,3 mln.



Twente

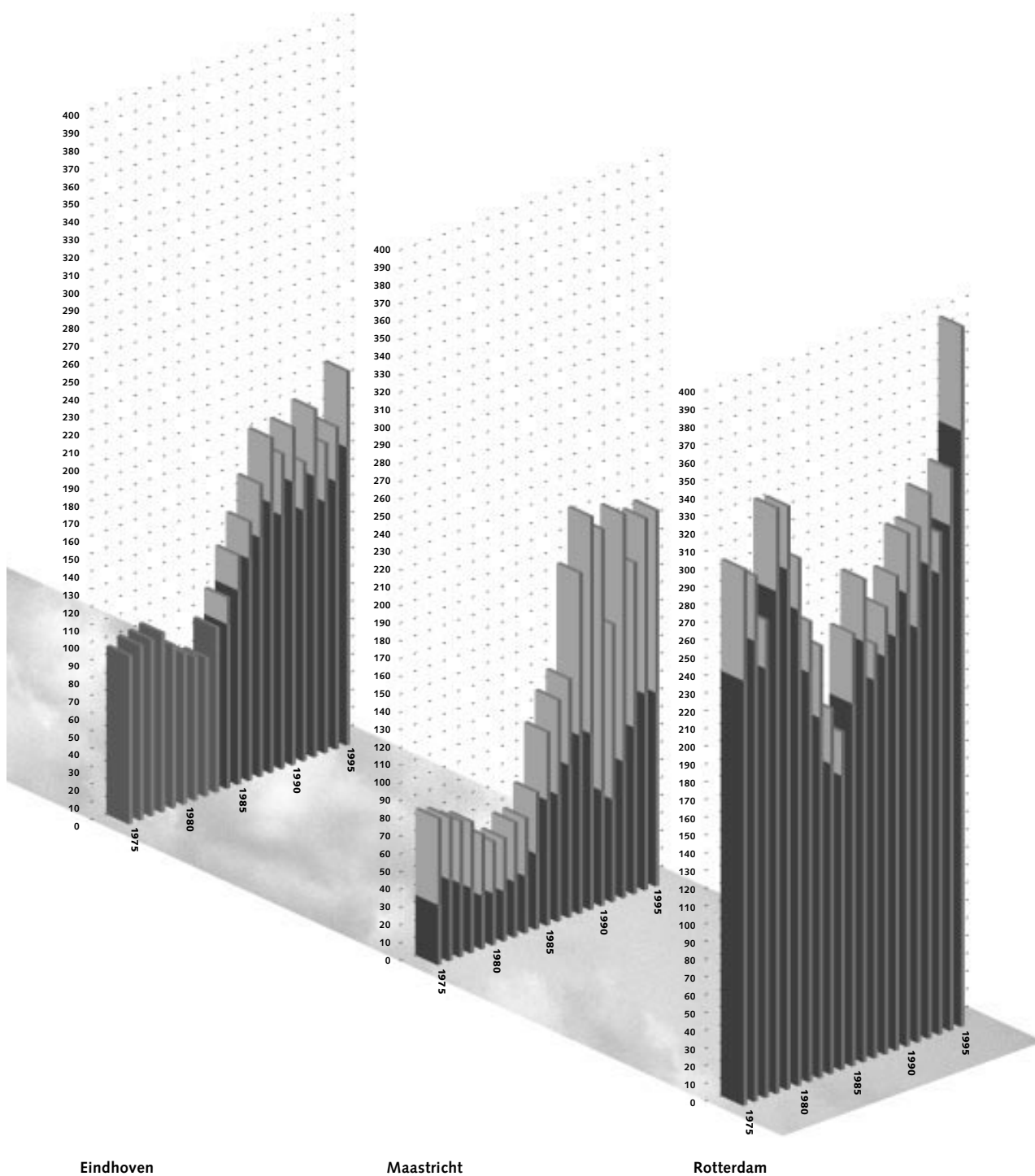
Eelde

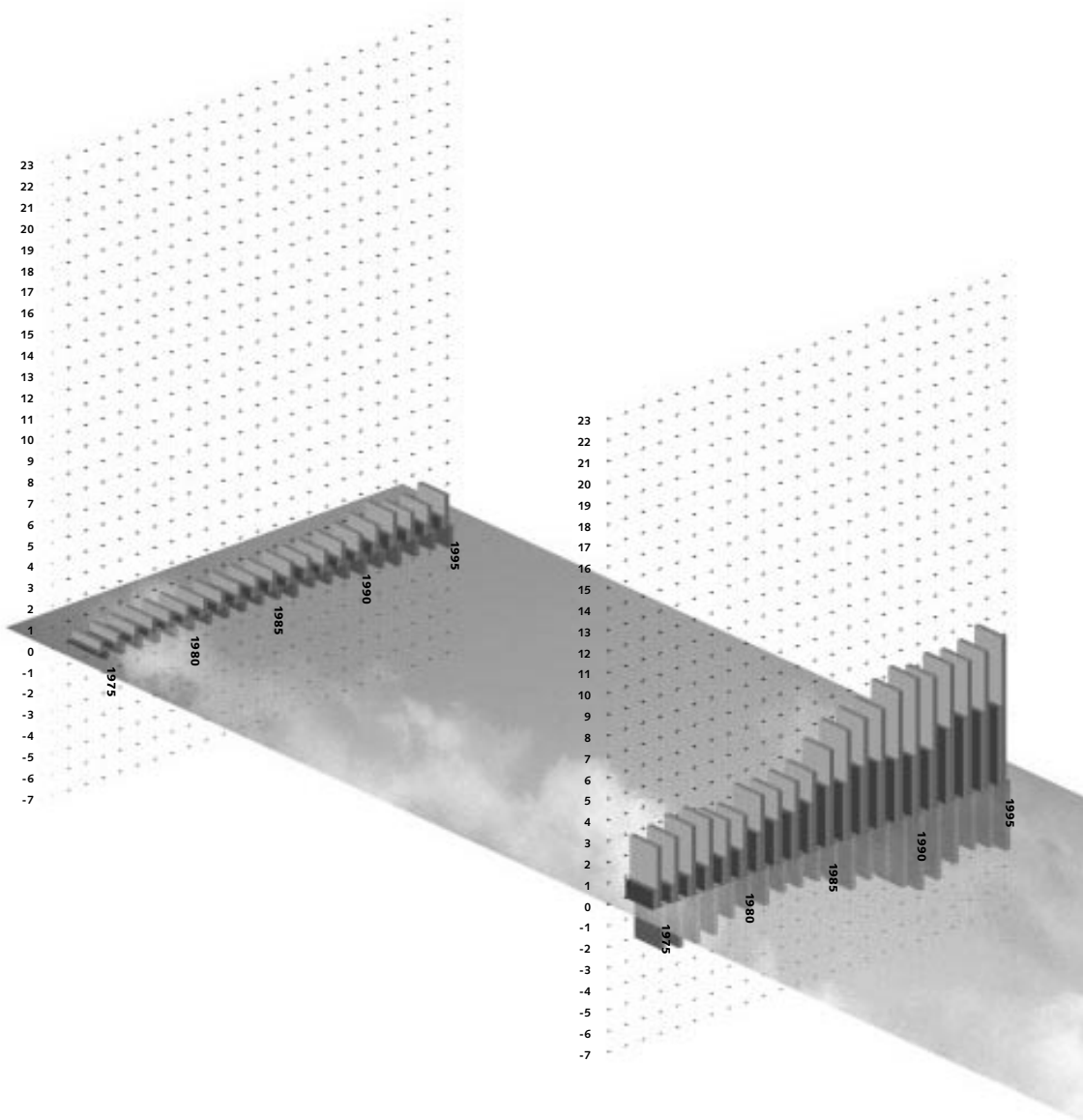
Figuur 2

Passagiersbewegingen In duizendtallen

- Lijn
- Charter

(Voor Eindhoven tot 1984 geen onderscheid lijn – charter beschikbaar)





Twente

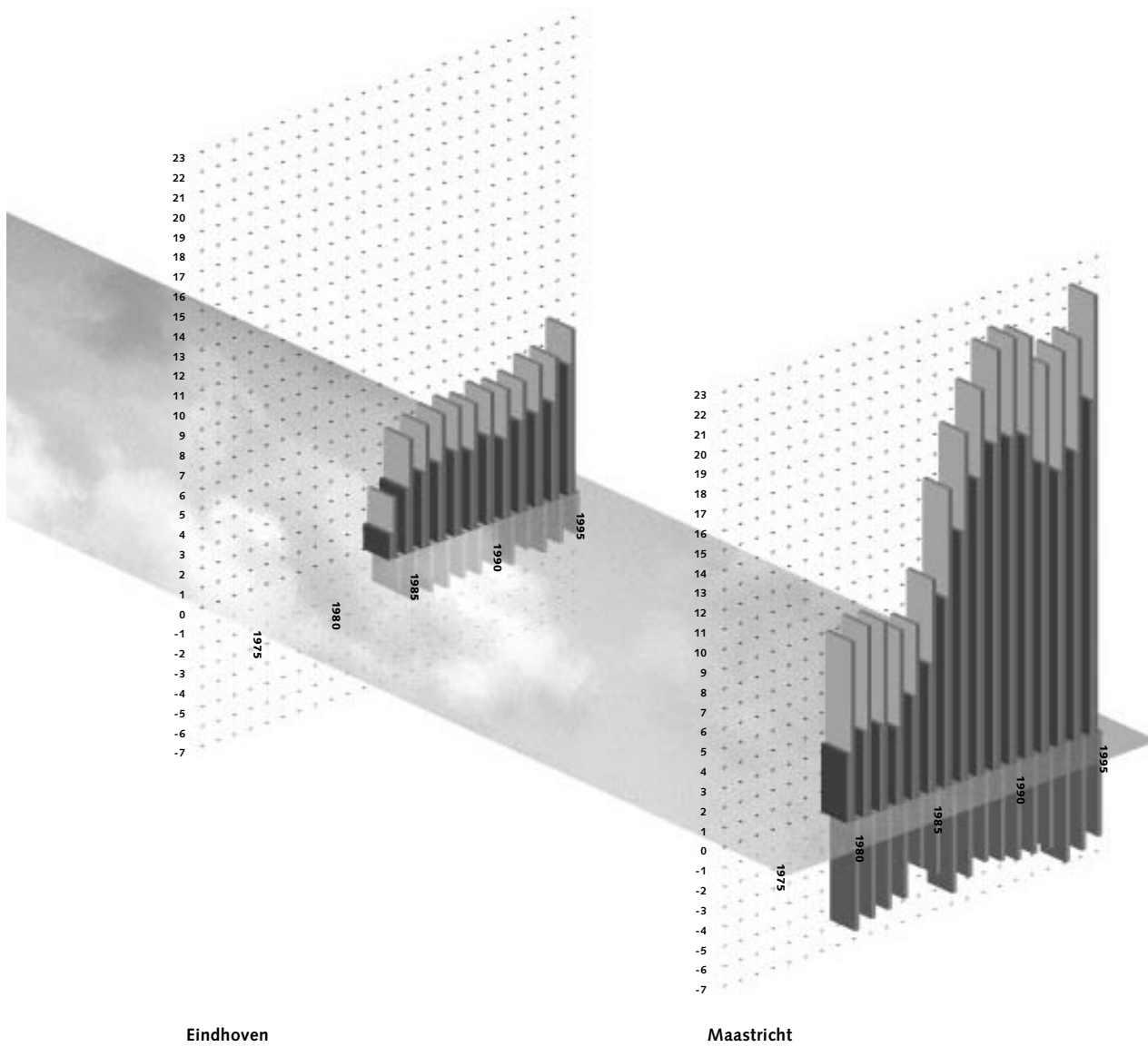
Eelde

Figuur 3

Exploitatieresultaten

In miljoenen gulden

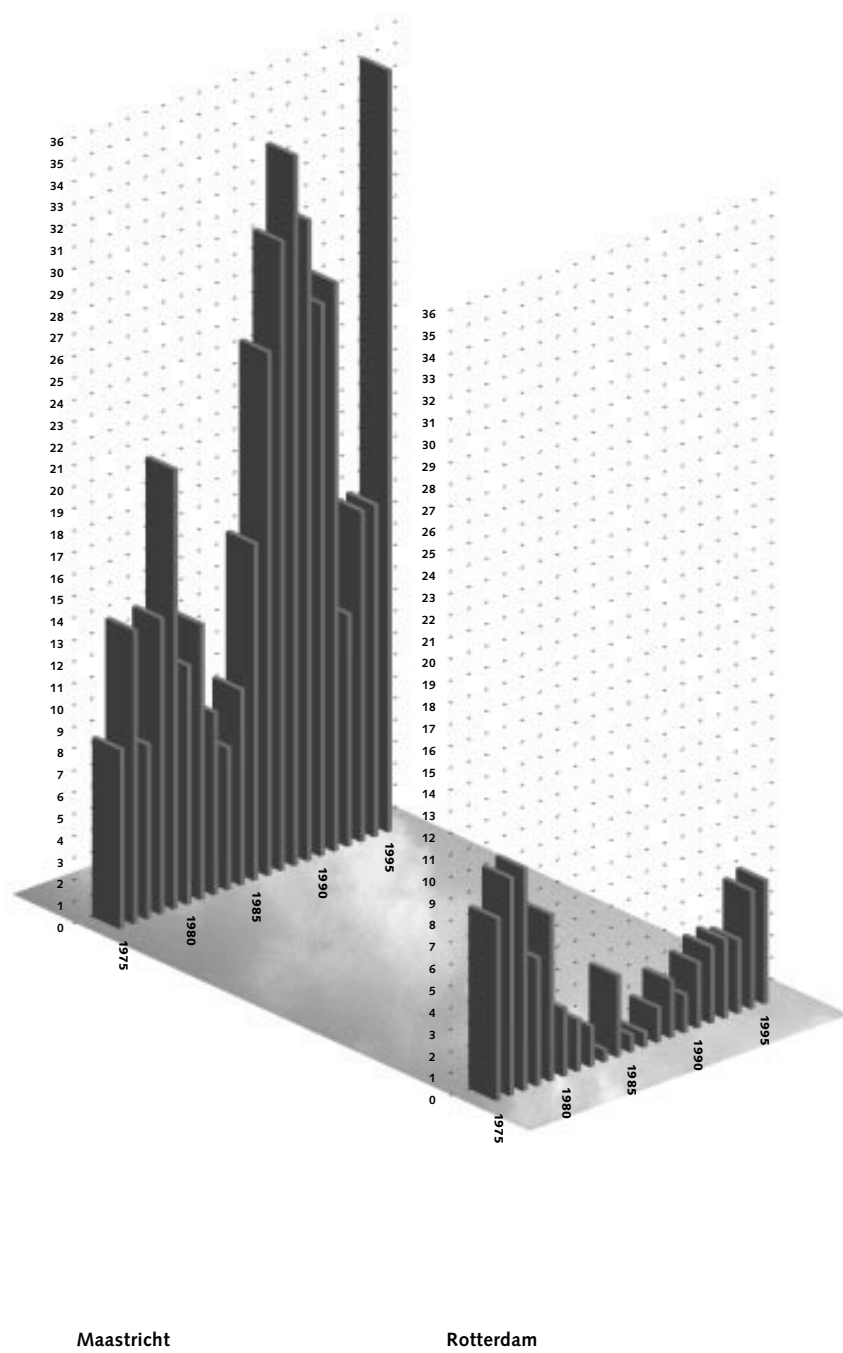
- Opbrengst
- Lasten
- Resultaat



Figuur 4

Vracht

In duizenden tonnen



Luchthaven Maastricht

Maastricht Aachen Airport ligt tussen Beek en Meerssen, op acht kilometer ten noordoosten van Maastricht. De lengte van de baan is 2 500 meter. De ligging is noord-zuid georiënteerd.

Begin 1996 waren er rechtstreekse verbindingen met Schiphol, Londen (Gatwick en Stansted) en Eindhoven. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Maastricht bedroeg in 1995 bijna 82 000, waarvan een kleine 8 000 in het lijnverkeer en bijna 3 000 in het charterverkeer. Daarnaast waren er ruim 56 000 lesbewegingen.

Maastricht verwerkte in 1995 212 000 passagiers in het lijn- en charterverkeer, waarvan iets meer dan de helft lijndienstpassagiers (zie figuur 2). Er werd ruim 35 000 ton vracht gevlogen (zie figuur 4).

De luchthaven had in 1995 een verlies van ongeveer f 5,3 mln (zie figuur 3). De rijksbijdragen bedroegen f 2,1 mln voor de exploitatie en f 6,7 mln voor de luchtverkeersbeveiliging.

De huidige noord-zuidbaan is ongunstig in verband met geluidhinder en de overheersende windrichting. Tevens is de baan te kort voor groot intercontinentaal verkeer. Daarom heeft het kabinet in overleg met betrokken partijen besloten een procedure te starten om een nieuwe baan aan te leggen die oost-west georiënteerd is, met een lengte van 3 500 meter. Deze baan zal voor een forse reductie van het aantal geluidgehinderden zorgen binnen de 35 Ke-zone¹. De operationele mogelijkheden worden vergroot door betere windcondities.

Op 25 oktober 1994 hebben de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van voornoemde procedure het besluit tot wijziging van de aanwijzing voor de Luchthaven Maastricht ondertekend, waarin de aanleg van een oost-westbaan mogelijk wordt gemaakt en waarin tevens de Ke-geluidszones rond het luchtvaartterrein worden vastgesteld. Verder wordt in het besluit bepaald dat alleen overdag – in de periode van 06.00 uur tot 23.00 uur – mag worden gevlogen. Structureel nachtelijk vliegverkeer wordt, behoudens enkele uitzonderingen, in het onderhavige besluit niet toegestaan. Tevens heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het besluit ex artikel 26 Luchtvaartwet juncto artikel 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening genomen, waarin aan de Nederlandse gemeenten die binnen de geluidszones liggen aanwijzingen worden gegeven betreffende de aanpassing van de bestemmingsplannen.

In verband met de in een wettelijk kader vast te leggen keuze voor een gewijzigde nachtnormering besloot de Nederlandse regering medio zomer 1993 een splitsing aan te brengen in de voor de oost-westbaan gevoerde aanwijzingsprocedure, te weten een aanwijzing met uitsluitend dagvluchten in de eerste fase, en vervolgens, in de tweede fase, een aanwijzingsbesluit met nachtvvluchten. Daartoe heeft het kabinet op 1 november 1996 een besluit genomen over het nachtelijk gebruik van Maastricht. (De nadere uitwerking van dit besluit is opgenomen in hoofdstuk 6.) In overleg met de luchthavenexploitant en de regio zal de procedure voor de nachtaanwijzing inclusief milieu-effectrapportage worden gestart.

De totale directe aanlegkosten van de nieuwe baan (1e fase) werden in 1981 geraamd op ongeveer f 130 mln (prijspeil 1982). Bestaande afspraken uit 1985 behelzen een V&W-bijdrage van f 3 mln. EZ zou f 114

¹ Zie ook de paragraaf «Luchtvaart en geluidhinder» in hoofdstuk 5.

mIn bijdragen, waarvan f 39 mln uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Daarnaast zou V&W in de indirecte sfeer, d.w.z. investeringen die niet tot de verantwoordelijkheid van de exploitant behoren, f 12 mln voor haar rekening nemen voor LVB-voorzieningen (Instrument Landing System, meteo), alsmede f 7,5 mln voor landzijdige ontsluiting (inmiddels gerealiseerd).

Het rijk heeft besloten – bij wijze van eenmalige uitzondering – bij te dragen in de kosten van isolatie. De kosten voor geluidsisolatie zouden op basis van het verkeersscenario van 1990 (het zgn. Combi-scenario) zo'n f 195 mln bedragen. V&W zou f 60 mln betalen, EZ f 20 mln en VROM f 15 mln. De provincie Limburg zou f 15 mln bijdragen. Het resterende deel van ongeveer f 85 mln zou worden opgebracht uit geluidheffingen op het luchtverkeer. De eventuele meerkosten zouden voor rekening van de provincie komen. Mocht het totale isolatiebedrag lager uitkomen dan de genoemde f 195 mln, dan zou dit evenredig in mindering gebracht worden op de genoemde bijdragen van de betrokken overheden.

In 1995 zijn nieuwe kostenramingen voor de aanlegkosten en voor de kosten van isolatie gemaakt, die hebben geleid tot nieuwe financieringsafspraken met alle betrokken partijen. Hierop wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan.

De inkomsten uit de geluidheffingen van de afgelopen jaren bij elkaar bedroegen ultimo 1995 f 4,3 mln.

Luchthaven Rotterdam

Rotterdam Airport ligt aan de noordelijke stadsrand van Rotterdam. De lengte van de verharde baan is 2 200 meter. De luchthaven is 24 uur per dag geopend. Het feitelijk aantal nachtvluchten blijft overigens beperkt tot ca. 500 per jaar.

Begin 1996 waren er dagelijkse lijndiensten van Rotterdam naar Londen (Gatwick, Heathrow en City Airport), Manchester, Birmingham, Parijs, Hamburg, Stuttgart, Dublin (via Gatwick), Cork (via Manchester), Eindhoven en Groningen. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 1995 bedroeg bijna 119 000, waarvan ruim 15 000 in het lijndienstverkeer en bijna 1 000 in het charterverkeer. Van de overige bewegingen werden er zo'n 100 000 uitgevoerd met toestellen die lichter zijn dan 6 000 kg (kleine luchtvaart), waarvan 72 000 bij lesvluchten.

In 1995 telde Rotterdam ruim 395 000 passagiers in het lijn- en charterverkeer (zie figuur 2). Daarvan vond 85% zijn weg naar een lijnvliegtuig. Het aandeel goederenvervoer was in de afgelopen vijftien jaar bescheiden. In 1995 werd er zo'n 5 700 ton gevlogen (zie figuur 4).

Sinds 1 januari 1990 wordt de luchthaven Rotterdam geëxploiteerd door de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Het rijk is financieel niet meer bij de exploitatie betrokken. Wel draagt het bij aan de afdekking van de tekorten op de luchtverkeersbeveiliging. De rijksbijdrage hiervoor was in 1995 f 7,0 mln.

In 1992 werd er voor het eerst een bescheiden winst gemaakt door Rotterdam Airport B.V. In 1995 is het netto-resultaat gestegen tot ruim f 1,5 mln.

De NVLS heeft de exploitatie overgenomen onder de voorwaarde dat er op termijn een nieuwe luchthaven zou worden aangelegd. De huidige luchthaven ligt namelijk om geluidtechnische redenen ongunstig en is niet verder uit te breiden. Daarom zijn er plannen ontwikkeld, als onderdeel

van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR), voor de bouw van een nieuwe luchthaven. Deze luchthaven, met een baan van 2 800 meter, zou volgens dit plan ten noorden van de huidige komen te liggen, vanuit het oogpunt van geluidhinder gunstiger.

Inmiddels hebben zich in de besluitvorming met betrekking tot de Rotterdamse luchthaven nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, zowel bij de gemeente Rotterdam als bij het rijk.

De gemeenteraad heeft het college van B&W gemachtigd om met de exploitant (NVLS) onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van handhaving van de bestaande luchthaven Rotterdam, volgens een nader uit te werken profiel van exploitatie van de luchthaven, een zgn. zakenluchthaven. De gemeente Rotterdam wil daarbij onder meer een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen van vliegtuigen groter dan 6 ton.

Indien de gemeente en de exploitant tot overeenstemming geraken, zal een overeenkomstig aanwijzingsverzoek aan de minister van V&W gericht worden. V&W neemt deel aan het onderzoek onder uitdrukkelijk voorbehoud van het in 1994 totstandgekomen regeerakkoord, waarin staat: «Uitgaande van een uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998).

Luchthaven Eindhoven

Eindhoven Airport, geëxploiteerd door NV Vliegveld Welschap, ligt op twee kilometer ten westen van de bebouwingsgrens van Eindhoven. De luchthaven heeft een baan van 3 000 meter en is in eigendom van Defensie.

Het burgermedegebruik door de NV van de militaire vliegbasis Eindhoven vindt plaats op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Staat der Nederlanden. In deze overeenkomst zijn de openingstijden en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen geregeld. Nachtelijk vliegverkeer is op Eindhoven niet toegestaan. Er zijn maximaal 18 050 vliegtuigbewegingen per jaar toegestaan met toestellen die zwaarder zijn dan 6000 kilogram, waarvan 264 bewegingen met middelgrote vliegtuigen die geschikt zijn voor chartervervoer en/of vracht.

Naast deze overeenkomst is door de NV uit milieu-overwegingen een convenant gesloten met de omliggende gemeenten. In dit convenant worden maximaal 15 500 vliegtuigbewegingen per jaar genoemd, waaronder 300 met zwaardere vliegtuigen. Dit convenant is opnieuw onderwerp van discussie met de omliggende gemeenten. Inzet is, dat de geluidhinder voor de omgeving niet toeneemt.

Het Ministerie van Defensie heeft zijn transport-squadron geconcentreerd op de vliegbasis Eindhoven. Dat betekent dat naast kleinere propellorvliegtuigen als F-27 en F-50 de accommodatie ook geschikt zal worden voor zware transportvliegtuigen zoals de KC-10 en C-130.

De taxibaan is inmiddels verzwaard en verbreed voor deze grote vliegtuigen. In 1997 zal de start- en landingsbaan worden verzwaard. De civiele luchthaven heeft met Defensie afgesproken dat de baan overdag beschikbaar blijft voor civiel verkeer.

De luchthaven Eindhoven biedt, vergeleken met de andere regionale luchthavens, de meeste lijndienstbestemmingen. Begin 1996 waren dat Schiphol, Rotterdam, Maastricht, Londen (Gatwick en Heathrow), Manchester en Birmingham (beide via Rotterdam), Parijs, Straatsburg, Hamburg en Zürich. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen in 1995 bedroeg ruim 24 000, waarvan een kleine 11 000 lijnverkeer en ruim 1 000 charterverkeer. Van de overige bewegingen (met name kleine luchtvaart) waren ongeveer 3 800 lesvluchten.

Het aantal passagiersbewegingen op Eindhoven was in 1995 211 000. Het overgrote deel hiervan, bijna 169 000, kwam uit het lijndienstverkeer (zie figuur 2). In 1995 werd vanaf Eindhoven 315 ton vracht door de lucht vervoerd.

De luchthaven Eindhoven had in 1995 een exploitatieverlies van f 2,1 mln (zie figuur 3). Het rijk droeg f 312 000 bij ter dekking van dit verlies. Voor het gebruik van de militaire basis buiten de openstellingsuren betaalt V&W de kosten van luchtverkeersbeveiliging. In 1995 was dat f 526 000.

Als resultaat van een onderzoek naar de haalbaarheid van een samenwerkingsverband tussen de luchthavens Schiphol en Eindhoven, de gemeente Eindhoven en de provincie Noord-Brabant is in mei 1996 het Businessplan Ontwikkeling Eindhoven Airport van Partnerschap Welschap naar buiten gebracht. De betrokken partijen spreken zich uit voor de ontwikkeling van Eindhoven Airport volgens een scenario, dat uitgaat van een samenwerking tussen de beide luchthavens en een actualisatie van het convenant en van de overeenkomst met Defensie, als gevolg waarvan het aantal vliegtuigbewegingen kan worden uitgebreid, zonder dat de eerder vastgestelde grenzen aan de geluidhinder worden overschreden. In dit scenario worden de segmenten zakenverkeer, vakantievluchten en vracht verder uitgebouwd. Dit resulteert in een groei van het aantal passagiers tot 486 000 en een groei van de gevlogen luchtvracht tot 10 000 ton in 2015. Hiermee zouden circa 20 000 vliegtuigbewegingen gemoeid zijn.

Luchthaven Twente

De militaire vliegbasis Twenthe ligt drie kilometer ten noorden van Enschede, drie kilometer ten oosten van Hengelo en drie kilometer ten zuid-westen van Oldenzaal. De start- en landingsbaan is 2 980 meter lang. Het management van de NV Luchthaven Twente wordt gevoerd door de ETT (European Transport region Twente).

Het burgermedegebruik met zware toestellen is ook op de vliegbasis Twenthe, gezien de draagkracht van het start- en rolbanenstelsel, beperkt. In 1992 is een onderzoek gestart naar de gevolgen van het intensiveren van het zware medegebruik voor de conditie van de baan. De NV Luchthaven Twente heeft medio 1995 aan het Ministerie van Defensie een garantie afgegeven met betrekking tot een bijdrage van maximaal f 2,1 mln in de eventuele kosten indien als gevolg van zwaar civiel medegebruik de start- en landingsbaan eerder dan bij uitsluitend militair gebruik dient te worden gerenoveerd. Hiervan zal maximaal f 850 000 voor rekening komen van V&W, als participant in de luchthaven. In het licht van deze garantiestelling zijn de mogelijkheden van zwaar civiel medegebruik verruimd. In dit verband zal volgens de huidige inzichten een gedeelte van de baan in 1997 worden gerenoveerd.

Begin 1996 had de luchthaven Twente alleen een lijnverbinding met Schiphol. Het totaal aantal civiele vliegtuigbewegingen bedroeg in 1995 op Twente ruim 8 000, waarvan 2 334 in het lijnverkeer en 176 charters.

In 1995 waren er in het lijn- en charterverkeer een kleine 22 000 passagiersbewegingen, waarvan ruim 12 000 op lijnvluchten (zie figuur 2). Op de luchthaven wordt wel vracht afgehandeld, maar dit betreft voornamelijk vracht die wordt getrukt. In 1995 was dat bijna 5 800 ton.

De luchthaven Twente had in 1995 een exploitatietekort van ruim f 1,0 mln (zie figuur 3). De rijksbijdrage in de afdekking van het tekort bedroeg in 1995 f 320 000 en de bijdrage voor de luchtverkeersbeveiliging was in dat jaar f 552 000. Hierbij moet worden opgemerkt dat de luchthaven geen inkomsten uit landingsgelden heeft, aangezien deze weer moeten worden afgedragen aan het rijk i.c. de Dienst der Domeinen als eigenaar van het militaire terrein. In 1994 was dit per saldo f 134 000.

Luchthaven Lelystad

De luchthaven Lelystad ligt ten zuidoosten van Lelystad in de polder Oostelijk Flevoland. Het luchtvaartterrein heeft een verharde baan van 1 250 meter en behoort tot de kleine luchtvaartterreinen. Het is opgesteld voor burgerluchtverkeer met vliegtuigen tot een startgewicht van 6000 kg. In principe vinden volgens de huidige aanwijzing van 23.00 tot 07.00 uur geen vluchten plaats vanaf het luchtvaartterrein, met uitzondering van landbouwvluchten in de zomerperiode. In 1995 telde Lelystad ruim 125 000 vliegtuigbewegingen, waarvan 68% lesvluchten.

Sinds 1993 is het aandelenpakket van de NV Luchthaven Lelystad in handen van de NV Luchthaven Schiphol. Conform de PKB Schiphol en Omgeving wordt de niet-mainportgebonden general aviation van Schiphol (met name taxivluchten, lesvluchten en proefvluchten in de kleine luchtvaart) uitgeplaatst naar kleine luchthavens, met name Lelystad. Met het oog daarop is een plan ontwikkeld om de bestaande capaciteit van het vliegveld te verruimen.

Teneinde ook de zwaardere segmenten van de niet-mainportgebonden general aviation van Schiphol te kunnen accommoderen (met name zaken- en taxivluchten), zal de luchthaven ontwikkeld worden tot een «business airport». Omdat de overloofunctie wegens het snelle vollopen van Schiphol vóór 2000 zal moeten worden gerealiseerd en deze ontwikkeling niet geheel past binnen het SBL, zal het SBL voor Lelystad partieel worden herzien. De Tweede Kamer is in brieven van 30 augustus 1996 en 1 oktober 1996 hiervan op de hoogte gesteld. Daarnaast heeft de luchthaven in 1994 een Businessplan 1995–2005 opgesteld voor de korte en middellange termijn, alsmede een Masterplan 1995–2005 voor de ruimtelijke ontwikkeling terzake. In het Businessplan wordt gerekend met circa 180 000 vliegtuigbewegingen in 2005. Uitgangspunt hierbij is onder meer een baanverlenging tot circa 1 600 à 1 800 meter.

Voor de verhouding: luchthaven Schiphol

Om in deze nota enig gevoel voor verhoudingen te geven volgen hieronder enkele gegevens over de NV Luchthaven Schiphol.

Eind 1995 werden vanaf Schiphol 218 lijndiensten uitgevoerd naar passagiersbestemmingen. Op drie bestemmingen werd alleen vracht gevlogen. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol bedroeg in 1995 zo'n 315 000, waarvan ruim 262 000 in het lijnverkeer en 28 000 in het charterverkeer. De overige bewegingen kwamen voor rekening van de general aviation.

Het aantal passagiers was in 1995 bijna 25 mln. Dit waren voor het merendeel lijnpassagiers (ruim 21 mln). In 1995 werd er 978 000 ton vracht gevlogen.

In deel 4 van de PKB Schiphol en Omgeving heeft het kabinet uitwerking gegeven aan het beleid met betrekking tot de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en omgeving, zoals neergelegd in het beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO) dat in april 1991 werd ondertekend door de convenantspartijen. Het kabinet biedt de voorwaarden voor de ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen luchtpassagiers in 2015, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met eenzelfde marge (inclusief trucking) en tenminste 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015.

De kosten van luchtverkeersbeveiliging bedroegen op Schiphol in 1995 f 69,7 mln. Deze kosten werden, zoals hiervoor uiteengezet, geheel opgebracht door het verkeer.

Het netto resultaat van de Luchthaven Schiphol bedroeg in 1995 f 145,7 mln.

De luchthavens vergeleken

Het totaal aantal vliegtuigbewegingen op de vijf regionale luchthavens bedroeg in 1995 ongeveer 355 000. Dat waren er duidelijk meer dan op Schiphol, waar het totale aantal bewegingen 315 000 bedroeg. Het overgrote deel van de vliegtuigbewegingen op de regionale havens komt echter voor rekening van de general aviation. Een uitzondering in dit opzicht is Eindhoven, waar nauwelijks de helft van de bewegingen general aviation betreft (zie figuur 5).

Als we het personenvervoer op de vijf regionale luchthavens bekijken, dan zien we dat er twee kleine en drie grotere luchthavens zijn. Twente haalde rond 22 000 passagiersbewegingen in 1995, Eelde bijna twee keer zoveel, 40 000. Maastricht en Eindhoven kwamen tot ruim 210 000 en Rotterdam, de grootste van de vijf, verwerkte circa 395 000 passagiers (zie figuur 2).

Lijndiensten op het buitenland worden vanaf Rotterdam, Eindhoven en Maastricht geboden. Lijndiensten op Schiphol bestaan er vanaf Maastricht, Eindhoven, Eelde en Twente. Verder zijn er binnenlandse verbindingen vanaf Eindhoven met Rotterdam en Maastricht. Ook bestaat er een «quasi-lijndienst» tussen Rotterdam en Eelde.

Op de luchthavens Eindhoven en Rotterdam vond in 1995 het overgrote deel van de passagiersbewegingen plaats in het lijnverkeer (80%, respectievelijk 85%). Bij Maastricht ligt de verhouding anders. Daar was 48% van de passagiersbewegingen in het charterverkeer.

Luchtvrachtvervoer van enige omvang speelt alleen een rol op Maastricht met 35 000 ton gevlogen vracht in 1995.

De regionale luchthavens zijn niet kostendekkend, met uitzondering van de luchthaven Rotterdam. De benodigde jaarlijkse exploitatiebijdragen van het rijk voor de regionale luchthavens tezamen zijn echter relatief bescheiden te noemen. In totaal gaat het om minder dan f 5 mln per jaar. Wel moet bedacht worden dat ook de lagere overheden bijdragen leveren om de exploitatietekorten van de luchthavens te dekken.

Veel hoger dan de exploitatiebijdragen zijn de jaarlijkse rijksbijdragen aan luchtverkeersbeveiliging. In totaal ging het in 1995 om ruim f 21 mln, waarvan f 1,1 mln als bijdrage aan de militaire verkeersleiding (buiten de militaire openstellingsuren) op de vliegbases met burgermedegebruik.

In tabel 2.2 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de rijksbijdragen in de exploitatie en luchtverkeersdienstverlening op de regionale luchthavens in 1995.

	Rijksbijdrage in exploitatie-tekort	Rijksbijdrage voor luchtverkeersdienstverlening	Totale rijksbijdrage in 1995
Eelde	1,304	6,637	7,941
Maastricht	2,109	6,676	8,785
Rotterdam	- *)	6,957	6,957
Eindhoven	0,312	0,526	0,838
Twente	0,320	0,552	0,872
Totaal luchthavens	4,045	21,348	25,393

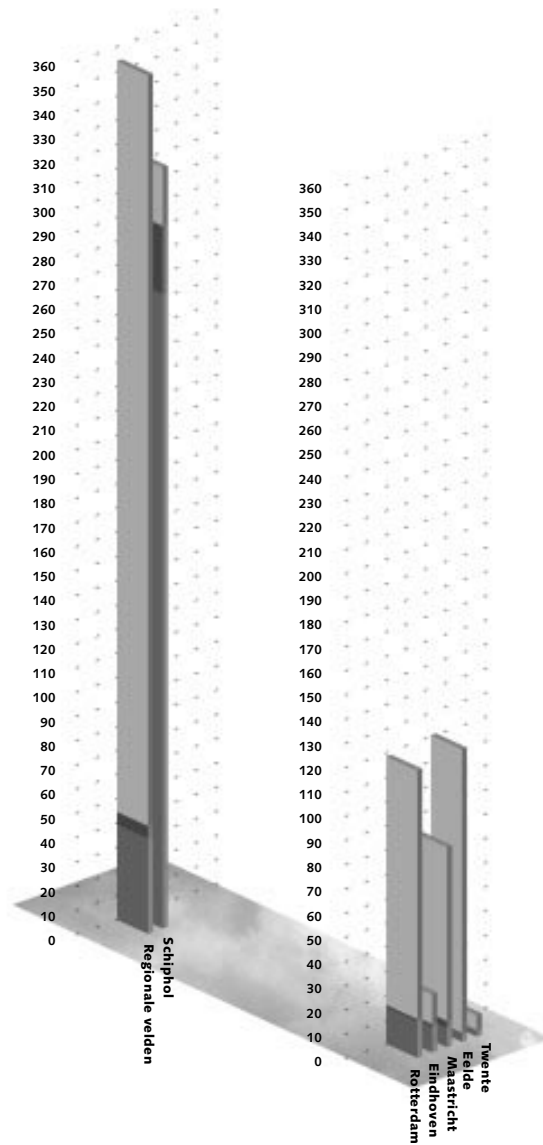
Tabel 2.2: Rijksbijdragen t.b.v. regionale luchthavens in 1995 (in mln gulden)

* Het rijk is niet meer betrokken bij de exploitatie.

Figuur 5

Vliegtuigbewegingen In duizendtallen

- General aviation
- Charter
- Lijn



De economische betekenis van regionale luchthavens

Duidelijk is dat de invloed van een regionale luchthaven op de regio positief is als het gaat om de economische structuur van de regio en de regionale werkgelegenheid. Hoe sterk die invloed is, valt echter niet eenvoudig te meten. Harde uitspraken over een economische multiplierwerking voor regionale luchthavens van Nederlandse afmetingen zijn daarom nauwelijks mogelijk.

Ondanks de problemen die de meetbaarheid van de economische uitstralingseffecten met zich brengt, vraagt de invloed van regionale luchthavens op de economische structuur en werkgelegenheid van de regio nadere aandacht.

De invloed op de economische structuur

In de nota's «Economie met open grenzen»¹ en «Ruimte voor regio's»² wordt ervoor gepleit om alles op alles te zetten om het voordeel van onze goede infrastructuur vast te houden. De vestigingsplaatskeuze van bedrijven in de Europese markt zal daarbij naar verwachting steeds belangrijker worden. Regionale luchthavens hebben een imago-waarde voor bedrijfsvestiging, zo leert de ervaring. De aanwezigheid van een luchthaven speelt daarom zeker een rol bij vestigingsplaatskeuzen. In discussies over de transport- en distributiefunctie van ons land wordt zelden belicht dat deze Nederlandse specialisatie van directe betekenis is voor het vestigingsklimaat voor industriële processen. Recent onderzoek maakt duidelijk hoe groot deze betekenis is aan de hand van de relatieve transportefficiëntie (RTE) van ons land³. De RTE van een regio meet de relatieve totale transport- en overslagkosten indien vanuit een regio alle ander Europese regio's zouden moeten worden bevoorrad. Deze kosten – en dus de RTE – zijn vooral afhankelijk van de locatie van een regio en de vervoersmodaliteiten die worden geboden.

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat transport en distributie niet alleen zelf toegevoegde waarde en werkgelegenheid creëren, maar ook een belangrijke, faciliterende rol spelen bij het aantrekken van industriële processen, omdat deze meeprofiteren van een goede RTE. Daarom zijn grote investeringen in mainports, hoofdtransportassen en verbreding van vervoersmodaliteiten nodig en nuttig.

Beschikbaarheid van een bescheiden pakket aan lijndiensten met name op grote Europese bestemmingen kan de internationale bereikbaarheid van het zakenleven in de regio aanzienlijk vergroten. Ontwikkelt zich bovendien een vrachtfunctie op een regionale luchthaven, dan biedt dit nieuwe ontplooiingsmogelijkheden voor die bedrijven die voor de beheersing van hun logistieke processen meer en meer behoefte aan een direct beschikbare verscheidenheid van vervoerdiensten hebben. Daardoor kunnen naargelang de logistieke behoeften adequatere vervoerwijzekeuzen gemaakt worden. In die zin kan de aanwezigheid van een regionale luchthaven bijdragen aan de verbreding van de economische structuur in de regio. Immers tegen de achtergrond van de geschetste structuurveranderingen kunnen nieuwe soorten van bedrijvigheid worden aangetrokken. Dat geldt in het bijzonder voor internationaal georiënteerde bedrijvigheid, zoals hoofdkantoren van ondernemingen, bedrijven in de sfeer van research and development en sterk logistiek georiënteerde assemblagebedrijven en toeristische en congressactiviteiten.

Veel directer afhankelijk van de luchthaven zijn de luchthaven- en luchtvaartgebonden bedrijven, zoals afhandelingsbedrijven, agenten, autoverhuurbedrijven, tax free shops, brandstofleveranciers, vliegscholen,

¹ *Economie met open grenzen*, Tweede Kamer 1989–1990, 21 670 nrs 1–2.

² *Ruimte voor regio's*, het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000; Tweede Kamer 1994–1995, 24 060, nr 1.

³ AT Kearney, *De relatief hoge transport-efficiëntie maakt Nederland interessant als vestigingsregio voor bepaalde industriële activiteiten*, Amsterdam 1994.

vliegtuigonderhoudsbedrijven, koeriersbedrijven enz. Deze typische bedrijvigheid voegt een extra dimensie toe aan de economische structuur van de regio.

Het effect op de regionale werkgelegenheid

Het werkgelegenheidseffect van een luchthaven kan op verschillende niveaus worden aangegeven. In het kader van de Inventarisatie Economische Effecten (IEE) die voor Schiphol is uitgevoerd, wordt onderscheid gemaakt naar directe en indirecte werkgelegenheidseffecten.

De directe werkgelegenheid betreft de arbeidsplaatsen die voortvloeien uit de activiteiten op de luchthaven zelf, de zogenoemde platformgebonden activiteiten. De hiermee gemoeide werkgelegenheid kent een rechtstreekse samenhang met het activiteitsniveau van de luchthaven (aantallen passagiers, vracht, vliegtuigbewegingen).

De indirecte werkgelegenheid valt uiteen in arbeidsplaatsen die het gevolg zijn van:

- *backward linkages*
- *forward linkages*
- *sterke formatie linkages*

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van backward linkages betreft arbeidsplaatsen door toeleveringseffecten. Deze komen tot stand doordat de op het luchthaventerrein gevestigde bedrijven producten en diensten afnemen van toeleveranciers uit de regio rondom de luchthaven.

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van forward linkages betreft arbeidsplaatsen door toedoen van uitstralingseffecten. Het gaat hierbij om arbeidsplaatsen bij bedrijven waarvoor de luchthaven essentieel is om te kunnen functioneren en waarvoor de luchthaven dan ook tot de primaire vestigingsplaatsfactoren behoort. De activiteiten van deze bedrijven gelden als luchthavengebonden aangezien het al of niet aanwezig zijn van een luchthaven in een regio doorslaggevend is voor vestigingskeuze.

De indirecte werkgelegenheid als gevolg van sterke formatie linkages betreft eveneens arbeidsplaatsen door uitstralingseffecten. Het gaat hierbij om arbeidsplaatsen bij bedrijven waarvoor de luchthaven weliswaar belangrijk is om te functioneren maar waarvoor de luchthaven tot de secundaire vestigingsplaatsfactoren behoort. De activiteiten van deze bedrijven gelden als sterk luchthavenverbonden aangezien het al of niet aanwezig zijn van een luchthaven in een regio wel doorslaggevend is voor vestigingskeuze op het moment dat regio's ten aanzien van primaire vestigingsplaatsfactoren gelijk scoren.

Om de werkgelegenheidseffecten van een bepaalde voorziening te meten worden multipliers gehanteerd. Deze multipliers leggen een relatie tussen het directe werkgelegenheidseffect en de verschillende indirecte werkgelegenheidseffecten. De grens tussen directe en indirecte werkgelegenheid wordt in het algemeen gelegd op het onderscheid tussen binnen en buiten de hekken van de luchthaven. Als de directe werkgelegenheid op de luchthaven een bepaald aantal arbeidsplaatsen bedraagt, dan wordt bij een multiplierwaarde van 2 elders buiten de luchthaven een even groot aantal indirecte arbeidsplaatsen aangenomen. In de IEE is de overall indirecte werkgelegenheidsmultiplier voor Schiphol voor 1990 bepaald op 1,88. In 1990 zorgden dus 100 arbeidsplaatsen op de luchthaven voor 88 arbeidplaatsen buiten het luchthaventerrein.

Het is aannemelijk dat voor de regionale luchthavens de indirecte werkgelegenheidsmultipliers als gevolg van forward en formatie linkages door de meer bescheiden omvang, lager uitvallen dan de voor Schiphol vastgestelde waarden. Hiermee zal voor de regionale luchthavens ook de

overall indirecte werkgelegenheidsmultiplier beneden de 1,88 liggen die voor 1990 voor Schiphol is geraamd.

Van een andere orde dan de hiervoor genoemde werkgelegenheidseffecten, maar niet te verwaarlozen, is de werkgelegenheid die kapitaalinvesteringen (een nieuwe landingsbaan, een nieuwe terminal, een hotel etc.) met zich meebrengen. Die werkgelegenheidseffecten zijn echter doorgaans niet van blijvende aard.

In «Ruimte voor regio's» wordt aangegeven, dat het ruimtelijk faciliteren en accommoderen van de zo noodzakelijke economische groei en toename van de werkgelegenheid op nationaal niveau enerzijds en de verdere versterking van de economische structuur in het Noorden van het land anderzijds de belangrijkste uitdagingen voor het ruimtelijk-economisch beleid zijn. De dichtheid van economische activiteiten in het Noorden is duidelijk geringer dan in andere delen van het land, terwijl ook de endogene groei van deze regio verdere versterking behoeft. In dit verband kan ook de luchthaven Eelde een stimulerende rol vervullen.

Bij het streven naar versterking van de regionaal-economische structuur kan ook het Europees regionaal beleid een rol spelen. Dit is sterk in belang toegenomen. Regio's die een rol spelen in het regionaal toegespitst beleid van de EU en waar tevens een luchthaven gelegen is, zijn Flevoland als doelstelling 1 gebied (bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand) en Zuid-Limburg, Zuidoost-Noord-Brabant, Twente en (delen van) Groningen en Drente als doelstelling 2 gebieden (regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen). Dit kan in indirecte zin de vervoermarkt positief beïnvloeden. Directe inzet van EU-middelen in de investeringen voor de betrokken luchthavens is in deze context overigens niet mogelijk.

Het belang voor de logistieke kracht van Nederland

Voorzover regionale luchthavens ook een vrachtfunctie vervullen, zijn zij ook belangrijke bouwstenen in een ruimere context van Nederland als Transport- en Distributieland.

Voor het functioneren van een economie zijn goede logistieke voorzieningen van grote betekenis. Dat geldt zowel voor het goederen verladende bedrijfsleven, als voor het vervoerende bedrijfsleven. Voor Nederland heeft dit nog een extra dimensie. De vervoerssector vertegenwoordigt een relatief groot deel van onze economie. Nederland is «gateway to Europe».

De transport- en distributiesector levert al geruime tijd een bijdrage van bijna 7% aan de werkgelegenheid in Nederland. Circa 370 000 mensen vinden in deze sector werk. De bijdrage van de transportsector aan het bruto binnenlands produkt bedroeg in 1995 circa 8%.

De luchtvrachtmarkt neemt in de logistieke keten een speciale plaats in. De markt groeide stormachtig. Op Schiphol bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei in het afgelopen decennium 6,5%, het beste resultaat van de grote luchthavens in Europa. Frankfurt volgt echter procentueel op de voet. Schiphol is de vierde vrachtluchthaven van Europa met 978 000 ton gevlogen vracht in 1995. In de PKB-Schiphol heeft het kabinet Schiphol de ruimte gegeven voor een groei naar circa 3 miljoen ton vracht in 2015 (inclusief trucking). Door in te spelen op deze mogelijkheid kan Nederland zich concurrerend opstellen en zijn positie als vervoerder van Europa verder versterken.

Een krachtig groeiend segment binnen de luchtvrachtmarkt, dat speciale aandacht verdient binnen de transitofunctie van ons land, is de expresvracht. Gelet op de ambitie van Nederland om als distributieland een permanente rol in Europa te blijven spelen zal in het regionale-luchthavenbeleid de vraag beantwoord moeten worden of deze bedrijvigheid binnen Nederland geacommodeerd kan worden door het treffen van speciale voorzieningen voor het expresvervoer. Het ontbreken van dit segment in het aanbod van faciliteiten voor goederenvervoer in Nederland wordt door velen gezien als een gemis.

Het NEI¹ heeft voorgerekend dat een centrale sorteerhub voor het expresvervoer in Nederland een werkgelegenheidseffect oplevert van in eerste instantie 1000 à 2000 arbeidsplaatsen. Bovendien leidt zo'n sorteerhub tot een verbetering van het vestigingsklimaat voor grote ondernemingen.

In hoofdstuk 6 wordt nader op deze specifieke transportsector ingegaan.

¹ NEI, *Air-Express Center Netherlands*
Haalbaarheidsonderzoek, naar een «Hub»
voor express-vervoer op Luchthaven
De Peel, februari 1992.

DEEL II DE REGIONALE LUCHTHAVENS IN HUN OMGEVING

HOOFDSTUK 3. ONTWIKKELINGEN IN HET LANGERE-AFSTANDVERVOER

Inleiding

Regionale luchthavens onderscheiden zich van de kleine luchtvaartterreinen doordat hun accommodatie geschikt is voor het ontvangen van groot commercieel verkeer. Structurele ontwikkelingen in de luchtvaart zijn dan ook van belang voor de ontwikkelingsperspectieven van de regionale luchthavens in Nederland. Luchtvaart betreft in verhouding tot andere vervoerwijzen in hoofdzaak het langere-afstandvervoer, dat in Nederlandse begrippen al gauw grensoverschrijdend vervoer is. In dit hoofdstuk worden daarom eerst de marktontwikkelingen in het Europese lange-afstandsvervoer in algemene zin geschetst. Daarna wordt meer specifiek ingegaan op de ontwikkelingen in het luchtvervoer, in de Verenigde Staten en in Europa, gevolgd door een beschrijving van de ontwikkelingen in het Europese railvervoer, met name betreffende de hogesnelheidstrein.

Marktontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer

Om een indruk te krijgen van de marktontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer, die ook in de ontwikkelingen op de regionale luchthavens kunnen weerklanken, moeten we eerst kijken naar de markt voor het langere-afstandvervoer in Europa.

Dat vervoer groeit sterk. Al jaren kent het grensoverschrijdend autoverkeer, het touringcarvervoer en het Europese luchtvervoer een forse groei. Alleen het internationale railvervoer leidde de afgelopen decennia een tanend bestaan door een ontoereikend vervoersaanbod. De te sterke nationale oriëntatie van de betrokken spoorwegmaatschappijen is daar ongetwijfeld debet aan geweest. Het is overigens duidelijk te merken dat daarin – Europees breed – een kentering aan de gang is.

Uiteenlopende factoren zullen de groeiende vervoersvraag alleen nog maar verder stimuleren. In de eerste plaats door de extra impulsen, die de Europese economie krijgt van de Interne Markt en door de verdwijning van het ijzeren gordijn.

Een andere ontwikkeling die het langere-afstandvervoer in Europa zal stimuleren, is de liberalisatie van de luchtvaart in de EU. Algemeen wordt verwacht dat de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen op de Europese luchtroutes zal toenemen door de vrijmaking van de markt. De eerste tekenen daarvan zijn al merkbaar. De invloed daarvan zal zich doen gelden op de vliegprijzen. Bovendien zal het lijndienstprodukt grondig gaan veranderen, omdat de hele netwerkstructuur van de geregelde luchtvaart onder invloed van de vrije marktkrachten de komende tijd een geheel ander beeld zal gaan laten zien, zoals hierna nog aan de orde komt.

Een andere markante ontwikkeling, die zich op de markt van het langere-afstandvervoer in Europa aandient, is de snelle opkomst van hogesnelheidslijnen, die ook voor Nederland gepland zijn. Hiermee doet een nieuw vervoerssysteem zijn intrede op de sterk groeiende markt van het Europese langere-afstandvervoer. Het is uiteraard van belang voor de regionale luchthavens om na te gaan welke relaties tussen de hogesnelheidstrein (HST) en de Europese lijndiensten door de lucht te verwachten zijn. Naast een beschrijving van de te verwachten netwerkontwikkelingen wordt in dit hoofdstuk ook daarop uitvoerig ingegaan.

ONTWIKKELINGEN IN HET LUCHTVERVOER

Wie iets wil begrijpen van de veranderingen die in de Europese luchtvaart zullen optreden als gevolg van de liberalisatie zal eerst naar de luchtvaartontwikkelingen in de VS van de afgelopen vijftien jaar moeten kijken, om enigszins te kunnen bevroeden wat op ons afkomt in een vrije Europese luchtvaartmarkt.

In de Verenigde Staten is in 1978 besloten de strak gereguleerde binnenlandse luchtvaart rigoureuus vrij te maken. Voortaan werden ondernemingsbeslissingen als te bedienen routes, in te zetten capaciteit, te hanteren tarieven en dergelijke aan de luchtvaartmaatschappijen zelf overgelaten. Als gevolg daarvan is de afgelopen jaren een aantal markante ontwikkelingen aan de dag getreden dat met gevoel voor verhoudingen en verschillen tussen de Europese en Amerikaanse markt bekeken moet worden op de consequenties voor een vrije Europese luchtvaart.

Lessen uit de Verenigde Staten

De binnenlandse luchtvaart in de Verenigde Staten is uit mondiaal oogpunt een belangrijke vervoermarkt, die al ruim vijftien jaar de directe marktinvloeden ondergaat. Gevolg is dat in de Amerikaanse luchtvaartmarkt sterke concentratietendensen zijn opgetreden. Momenteel wordt de markt gedomineerd door een klein aantal zeer grote maatschappijen, megacarriers genaamd. Elke megacarrier heeft een zogenaamd «hub-and-spoke»-netwerk ontwikkeld. Dit betekent dat ze vanaf een groot aantal luchthavens vluchten uitvoeren op een centrale luchthaven, die als een spil («hub») dienst doet in een stervormig netwerk. Passagiers, die van elders komen, kunnen hun aansluitende vlucht op de hub-luchthaven nemen om hun eindbestemming te bereiken. De voordelen van dit systeem liggen vooral in de grotere bereikbaarheid binnen dit netwerk en de hogere frequenties als gevolg van de intensievere vervoerbundeling.

De rol van de regionale luchtvaartmaatschappijen in deze nieuwe Amerikaanse netwerken is grondig veranderd. De regionale luchtvaartmaatschappijen hebben zich na de deregulering geconcentreerd op de toevoerlijnen van regionale luchthavens naar grote hubs (de zogenaamde «feeders»). Om een rol in de hub-and-spoke systemen te kunnen blijven spelen hebben de regionale maatschappijen samenwerkingsovereenkomsten met de megacarriers gesloten door feedercontracten aan te gaan, om de toevoer van passagiers naar de grotere lijndienstoperaties vanaf de hub te optimaliseren.

De overschakeling van een lineaire naar een radiale netwerkstructuur heeft duidelijke consequenties voor de regionale luchthavens in de VS gehad. Veel «point-to-point» verbindingen met lage frequenties en zonder doorverbindingsmogelijkheden zijn vervangen door geregelde lijndiensten met minimaal een dagrandverbinding op de grote nabij gelegen hub met geëigende regionale vliegtuigtypes. Het op zo'n lijndienst geconsolideerde vervoer, dat via de hub naar een groot aantal bestemmingen doorvliegt, blijkt doorgaans een betere exploitatiebasis te bieden dan de eerder geschetste verbindingen die vóór de deregulering bestonden.

Aparte aandacht verdient het luchtvrachtvervoer in de VS, dat al in 1977 gedereguleerd werd. Hier was sprake van een homogene, rijpe vrachtmarkt, waar dankzij de deregulering naast de vanouds al bestaande algemene luchtvrachtcarriers een innovatief produkt tot ontwikkeling kon komen: de exprescarriers. Deze nieuwe carriers stortten zich op een specifiek segment van de luchtvracht, het lucratieve vervoer van

tijdgevoelige pakketten die gebonden zijn aan maximale maten en gewichten. Daarvoor zetten de exprescarriers in de VS een gesloten «door-to-door» systeem op van afhaal- en besteldiensten over de weg, gekoppeld aan hub-and-spoke systemen door de lucht met een of meer luchthavens als centrale sorteerhubs. De nachtelijke collectie en distributie van de zendingen vindt via zo'n centraal sorteerpunt plaats. Op deze wijze is voor de verladers een logistiek afgestemde «overnight service» gecreëerd.

In de loop van de jaren tachtig hebben de expresmaatschappijen hun netwerken ook uitgebreid naar andere continenten. Ook in deze bedrijfstak heeft zich een duidelijke concentratie gemanifesteerd. De drie grote maatschappijen die nog over zijn hebben hun keuze voor een nachtelijke sorteerhub in Europa laten vallen op Brussel, Keulen en recentelijk ook Luik. Eerder hadden ook enkele exprescarriers de luchthaven Maastricht als sorteerhub.

Europese liberalisatie

Ook in Europa is intussen een streven naar een vrijere luchtvaartmarkt op gang gekomen. De Europese Commissie werkt reeds vanaf 1979 aan de liberalisatie van de Europese luchtvaartmarkt. Oorspronkelijk was die markt gebaseerd op overeenkomsten tussen twee landen. Dit betekende dat de vervoerscapaciteit gelijkelijk over beide landen werd verdeeld (50/50-basis), dat er afspraken gemaakt werden over routes, frequenties en tarieven, dat de opbrengsten verdeeld werden als de ene partij méér vloog dan de andere en dat er één maatschappij per land (meestal de nationale luchtvaartmaatschappij) aangewezen werd voor het vliegen van de overeengekomen routes. Het resultaat van deze bilaterale overeenkomsten was dat het luchtvervoer zich nauwelijks marktconform kon ontwikkelen. Ter illustratie: medio jaren tachtig was het praktisch onmogelijk om vanaf luchthaven Eindhoven een NLM-lijndienst te openen op Parijs, omdat de Franse overheid toen nog de mening was toegedaan, dat de daarmee gemoeide stoelcapaciteit in mindering gebracht diende te worden op de in te zetten stoelcapaciteit van de KLM-vluchten op de route Amsterdam-Parijs. Sindsdien zijn de mogelijkheden voor de regionale luchthavens aanzienlijk groter geworden.

Het eerste resultaat van de liberalisatiepogingen van de EU was de interregionale richtlijn van oktober 1984. Het basisprincipe van dit voorstel was het praktisch automatisch toekennen van vergunningen voor routes tussen regionale luchthavens, uitgevoerd met kleine vliegtuigen binnen de EU, zonder rekening te houden met bestaande bilaterale verdragen. Door de beperkende voorwaarden bleven de resultaten van deze richtlijn echter zeer pover.

Na deze vingeroefening pakte de Commissie de zaken grootschaliger aan en begon via opeenvolgende pakketten van maatregelen het luchtvervoer tussen de lidstaten te liberaliseren. Op 1 januari 1988 trad het eerste-fasepakket in werking. Naast een zekere tariefvrijheid, ontstonden de eerste mogelijkheden voor eenzijdige uitbreiding van capaciteit en toegang tot de markt. Afspraken die de concurrentie beïnvloedden werden bemoeilijkt. De verruiming van de toegang was vooral ook voor de regionale luchthavens van belang, omdat voor het eerst de routes van regionale luchthavens naar de grote nationale luchthavens werden vrijgegeven voor kleinere vliegtuigen.

Het eerste-fasepakket is in 1990 door het tweede-fasepakket gevolgd, waarin de toegang tot de markt en de in te zetten stoelcapaciteit steeds verder worden verruimd. Ook de routes tussen de regionale luchthavens

zijn nu volledig vrij. Er duikt nu echter wel een beperking op voor het vliegen op hubs om de congestie aldaar niet te verergeren.

Vervolgens werd de stap gezet naar de derde fase na 1992. Voorstellen van de Europese Commissie hiervoor zijn in juni 1992 door de EU-Raad aanvaard. Enkele voor de regionale luchthavens interessante elementen uit de voorstellen zijn:

- de mogelijkheid van vervoer tussen twee derde landen, zonder dat het eigen land behoeft te worden aangedaan (volledige vijfde vrijheid, respectievelijk zevende vrijheid¹);
- vliegen tussen twee punten in een ander land dan het land van registratie van de luchtvaartmaatschappij (volledige cabotage), in te voeren na 1997;
- twee jaar bescherming (met inachtneming van non-discriminatiebeginselen) tegen concurrentie op nieuwe routes voor toestellen met maximaal 80 passagiers (alleen voor dunne routes);
- recht voor lidstaten om verkeer te verdelen tussen luchthavens behorend tot één luchthavensysteem;
- geen capaciteitsrestricties meer: de ene maatschappij kan in principe 100% van de stoelcapaciteit naar zich toe trekken terwijl de maatschappij uit het andere land zijn operaties moet staken;
- een geharmoniseerd vergunningensysteem, gekoppeld aan het vestigingsrecht in alle lidstaten. Dit is per 1 januari 1993 ingegaan.

Met de acceptatie van dit pakket is een interne markt ontstaan die de vrije «domestic» markt in de VS dicht begint te benaderen. Europese luchtvaartmaatschappijen kunnen immers nieuwe hub-luchthavens en netwerken gaan ontwikkelen in de traditionele thuismarkten van hun Europese concurrenten.

Daarmee zal het krachtenveld waarbinnen de regionale luchthavens nu opereren, aanmerkelijk veranderen. De belangrijkste en nu nog nauwelijks te beantwoorden vraag daarbij zal zijn, welke nieuwe bestemmingen binnen Europa naast de traditionele hub-luchthavens in aanmerking gaan komen voor nieuwe lijndienstproducten vanaf de regionale luchthavens, danwel welke bestaande connecties in de gevarezone gaan komen.

In het derde-fasepakket vragen overigens uit het oogpunt van de regionale luchthavens ook charters de aandacht. In wezen is bij de liberalisatie het onderscheid tussen geregeld en chartervervoer uiteindelijk volledig losgelaten. Daardoor is het in 1993 voor een Nederlandse chartermaatschappij ook mogelijk geworden om vanaf een buitenlandse luchthaven in de EU passagiers naar hun vakantiebestemming binnen de EU² te gaan vervoeren (zevende vrijheid), met naar keuze charter- of lijnoperaties. Omgekeerd zal dit uiteraard ook gaan gelden voor buitenlandse chartermaatschappijen vanuit Nederland. De tot nu toe nog sterk nationaal georiënteerde chartermarkten zullen daardoor onderlinge concurrentie gaan ondervinden. De verschillen aan weerszijden van de landsgrenzen – het Duitse charterproduct is merkbaar duurder dan het Nederlandse – smelten weg. De als gevolg van de liberalisatie verwachte toename in het geregelde verkeer zal via een meer gedifferentieerde tarievenstructuur, waarbij met name een sterke ontwikkeling in de promotionele tarieven valt te verwachten, ook repercussies op de chartermarkt krijgen, die zich immers al van oudsher op het prijsgevoelige marktsegment richt. Voor veel chartermaatschappijen zijn dit redenen om naar een «low cost» lijndienstproduct te gaan zoeken in de Europese markt. De Europese liberalisatie zal daarom op langere termijn waarschijnlijk tot een vervaging tussen het Europese geregelde en ongeregelde vervoer leiden. Een belangrijke consequentie daarvan is dat ook chartermaatschappijen met hun «low cost» lijndienstproduct steeds meer aansluiting gaan zoeken op de zich ontwikkelende hub-and-spoke

¹ Zie voor een omschrijving van deze vrijheden bijlage 2, Luchtvaartbegrippen.

² Een aantal belangrijke charterbestemmingen is daarbij uitgesloten, te weten de Griekse eilanden, Cyprus, Turkije en Noord-Afrika.

netwerken in Europa. Dit om hun bezettingsgraden te verbeteren met additionele transferreizigers via de hub. Daarmee worden ook de traditionele chartermaatschappijen evenals de regionale lijndienstmaatschappijen bouwstenen in de netwerken van de nationale maatschappijen.

Een andere EU-maatregel die de luchthavens zal raken is het besluit om de taxfree-verkopen na 1 juli 1999 voor intra-EU passagiers te beëindigen. Hierdoor zullen de regionale luchthavens een interessante inkomstenbron verliezen.

Gevolgen van de Europese liberalisatie

Door de Europese liberalisatie worden vergelijkbare krachten los gemaakt als die de Amerikaanse deregulering aan het licht heeft gebracht. Concentratie en samenwerking zullen dan ook in Europa de komende jaren de trefwoorden zijn die in de luchtvaart de boventoon zullen voeren. Het zal niet vanzelfsprekend meer zijn dat elke lidstaat een nationale luchtvaartmaatschappij met een dito luchthaven heeft, waar zowel Europees als intercontinentaal verkeer wordt afgehandeld.

De Amerikaanse megacarriers beginnen hun concurrentiekracht steeds duidelijker te laten voelen op de Europese markt, terwijl de Europese lijndienstmaatschappijen steeds meer in een openlijke onderlinge concurrentie komen zonder afgeschermd thuismarkten. Dit leidt ook in Europa tot concentratietendensen die zich al duidelijk op nationaal niveau aftekenen en zelfs transnationale dimensies kunnen gaan vertonen. De consequenties van transnationale fusies voor de betrokken nationale luchthavens kunnen zeer ingrijpend zijn. Ook de positie van Schiphol als mainport is uiteraard sterk afhankelijk van dit concentratieproces.

Intussen zoeken de meeste Europese carriers naar nauwere samenwerkingsverbanden met zowel Europese als Amerikaanse maatschappijen, waarbij vooral de onderlinge koppeling van elkaars netwerken de drijvende factor is. De voordelen van steeds grotere netwerken zijn ook hier de impuls voor een proces naar een sterker geconcentreerde Europese luchtvaart. Evenals in de VS zullen de uiteindelijk resulterende Europese megacarriers zich bedienen van meervoudige hub-and-spoke systemen. Wel zal zo'n systeem in Europa minder verfijnd te ontwikkelen zijn dan in de VS. We hebben nu eenmaal in Europa te maken met gemiddeld kortere afstanden, een goede kwaliteit van infrastructuur over land en een andere ruimtelijke spreiding van economische activiteiten.

Die nationale luchthavens in Europa die tot nu toe dankzij hun home carrier veel transferverkeer accommoderen, richten zich als intercontinentale gateways op het zesde vrijheidsvervoer. Europese vluchten sluiten dan aan op de intercontinentale vluchten, vice versa. Luchthavens als Schiphol, Kopenhagen en Zürich zijn door dit concept groot geworden. In de vrije interne markt ontwikkelt zich ook een nieuw transfermechanisme voor aansluitende vluchten binnen Europa, de zogenaamde Eurohubs. Tot op zekere hoogte zijn zij de evenknie van de Amerikaanse «domestic» hubs. Dat beide transfermechanismen op dezelfde luchthavens gecombineerd kunnen worden, laat de KLM op Schiphol zien.

Schiphol en de regionale luchthavens

Binnen dit sterk veranderende krachtenveld moet de positie van de regionale luchthavens beoordeeld worden. Uiteraard is daarbij in vergelijking met Schiphol van volstrekt verschillende dimensies sprake, getuige de verkeers- en vervoerscijfers vermeld in hoofdstuk 2. De

bovengeschetste ontwikkelingen tengevolge van de liberalisering van de luchtvaart in de EU kunnen Schiphol ingrijpend treffen, maar ook de kansen en bedreigingen van de regionale luchthavens mogen niet los gezien worden van deze structuurveranderingen in de Europese luchtvaartmarkt. De vraag is hoe Schiphol in deze ontwikkeling geplaatst moet worden, en welke consequenties daarvan doorwerken op de regionale luchthavens.

Naarmate het lijndienstenpakket op Schiphol zich in omvang en diversiteit uitbreidt, neemt de zuigkracht op de verzorgingsgebieden van de regionale luchthavens toe. Die concurrentie zal zich bovendien des te sterker in de regio doen gevoelen naarmate in het kader van de mainport-strategie de bereikbaarheid van Schiphol vanuit het achterland steeds verder verbeterd wordt. In wezen wordt daardoor de reistijd tussen Schiphol en de regio over land kleiner en de concurrentie met de regionale luchthavens op gemeenschappelijke Europese bestemmingen groter.

ONTWIKKELINGEN IN HET EUROPESE RAILVERVOER

Een tweede subsysteem in het Europese langere-afstandvervoer waaraan ook in het kader van de PKB Schiphol en Omgeving aandacht besteed is, is de hogesnelheidstrein (HST). Hoe die de perspectieven van de regionale luchthavens raakt komt hierna aan de orde.

Een Europees netwerk van hogesnelheidstreinen

Het kabinet heeft zich uitgesproken voor aansluiting van Nederland op het Europese net van hogesnelheidslijnen, mede met het oog op de ontwikkeling van Schiphol tot mainport. De Europese Commissie heeft eind 1990 een rapport uitgebracht over het uiteindelijk gewenste netwerk¹. Daaruit blijkt onder meer hoe snel men in 2010 kan reizen tussen de belangrijkste Europese steden. Dergelijke tijden impliceren dat de HST op bestemmingen als Keulen, Frankfurt, Parijs en Londen, reistijden kan bieden, die concurreren met de luchtvaart. De HST biedt de reizigers immers hart op hart verbindingen met de stadscentra en de grote luchthavens, terwijl het voor- en natransport van een luchtreis juist tijdrovend kan zijn.

Een ander element dat in de concurrentieverhoudingen tussen luchtvaart en HST van belang is, betreft de prijs. Algemeen is de verwachting dat de toenemende concurrentie in de luchtvaart een neerwaartse druk op de vliegtarieven zal gaan uitoefenen. Daartegenover staat dat niet mag worden uitgesloten dat BTW en brandstofaccijnzen geïntroduceerd zullen worden. Om de internationale concurrentieverhoudingen in de luchtvaart niet te verstoren en ontwijkgedrag te vermijden is echter een introductie van dergelijke heffingen op tenminste Europese schaal nodig. Het netto-effect van deze verschillende invloeden is nu nog niet aan te geven.

Welke hogesnelheidslijnen zijn van belang?

(a) Tussen Parijs en Amsterdam wordt volgens plan een grotendeels nieuwe spoorlijn aangelegd, die geschikt is voor snelheden tot 300 km per uur. Het betreft de verbinding Parijs–Lille–Brussel–Antwerpen–Rotterdam–Schiphol–Amsterdam. Schiphol krijgt dus een directe aansluiting op deze lijn. Dat geldt ook voor de luchthaven Zaventem bij Brussel. De hogesnelheidslijn zal vanuit het zuiden via station Brussel-Zuid ook naar deze luchthaven rechtstreeks worden doorgetrokken. De PKB voor aanleg van het Nederlandse deel van de nieuwe HSL, waarin de tracé-mogelijkheden zijn aangegeven, is in procedure. Als na de eeuwwisseling de nieuwe

¹ Commission des Communautés Européennes, *Rapport du Groupe de travail à haut niveau pour le développement d'un réseau Européen de trains à grande vitesse*, december 1990.

spoorlijnen klaar zijn, zal er aanvankelijk met een uurfrequentie naar Brussel worden gereden. Eens per twee uur zal worden doorgereden naar Parijs. Enkele malen per dag zal mogelijk worden gereden naar de Parijse luchthaven Charles de Gaulle, Lyon, Marseille, Nice en Bordeaux. Naar verwachting zal de frequentie al na enkele jaren moeten worden verhoogd. Vergroting van het aantal rechtstreekse bestemmingen is mogelijk. Voor de bestemmingen Londen, Birmingham, Manchester, Leeds, Newcastle en Edinburgh zal vooralsnog in Brussel moeten worden overgestapt op de speciale treinen, die van de Kanaaltunnel gebruik maken. Het is de bedoeling na de eeuwwisseling, wanneer de hogesnelheidslijn voor de Kanaaltunnel naar Londen gereed is, doorgaande treinen naar Londen te laten rijden. De reistijd vanuit Amsterdam en Rotterdam wordt dan 3.50, respectievelijk 3.15 uur.

Naast de directe substitutie van het luchtvervoer van en naar Zestienhoven zal door de aanleg van deze HSL-Zuid ook de invloed van Schiphol in de Zuidvleugel van de Randstad toenemen. De frequentie van de verbinding Amsterdam-Rotterdam over het nieuwe snelle tracé zal namelijk al snel vier keer per uur bedragen. De reistijd tussen Rotterdam en Schiphol wordt, van circa 50 minuten nu, teruggebracht tot circa 20 minuten.

(b) Er zal ook een aansluiting van de Randstad op het Duitse hogesnelheidsnet komen. Deze snelle verbinding wordt gerealiseerd via Schiphol-Amsterdam-Arnhem-Duisburg-Düsseldorf-Keulen-Frankfurt en maakt evenals de HSL-Zuid deel uit van het trans-Europese netwerk van hogesnelheidslijnen. De luchthavens van Frankfurt en vermoedelijk Keulen worden halteplaats op deze lijn. De verbinding Amsterdam-Keulen zal volgens plan rond de eeuwwisseling met HST's worden onderhouden over de bestaande lijn, één maal per twee uur.

Het traject Keulen-Frankfurt zal volgens de plannen ook rond de eeuwwisseling als hogesnelheidslijn worden geopend. Naar verwachting zal de treindienst Schiphol-Keulen vanaf dat moment eens per uur kunnen rijden. In het verlengde daarvan zal acht keer per dag worden doorgereden naar Frankfurt. Vijf treinen daarvan zullen doorgaan naar Stuttgart, München en Wenen. Aanvankelijk zal men nog gebruik maken van de bestaande spoorlijn tussen Amsterdam en Arnhem, maar in de periode 2000-2010 zal dit traject mogelijk viersporig worden en geschikt zijn voor snelheden tot 200 km/uur. Rond 2010 zullen dan uiteindelijk vanuit Schiphol twee HST's per uur rijden richting Keulen/Frankfurt. Een nog nader te bepalen deel daarvan rijdt dan door naar Zuid-Duitsland/Oostenrijk.

(c) Als onderdeel van het project hogesnelheidstrein Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam zal rond het jaar 2000 een hogesnelheidstrein rijden op het traject Parijs-Brussel-Namen/Luik-Aken-Keulen-Frankfurt. Ook op deze lijn zullen de luchthavens van Keulen en Frankfurt een halteplaats worden.

(d) Mede in verband met de ontwikkelingen in Oost-Europa zal het kabinet de mogelijkheden bestuderen van een treinverbinding voor hoge snelheden tussen Amsterdam, Hannover, Hamburg en Berlijn. Er zullen relaties worden gelegd met de Duitse plannen voor een oost-westverbinding.

Deze netwerkontwikkelingen roepen de vraag op, hoe de verhouding tussen het toekomstige hogesnelheidslijnnet en het luchtvervoer als componenten van het Europese langere-afstandvervoer getaxeerd moet worden, gelet op de toekomst van de regionale luchthavens. Die

verhouding is gedeeltelijk concurrerend en gedeeltelijk complementair van aard. Beide aspecten komen hier aan de orde.

Concurrentie HST en vliegtuig

De directe concurrentie tussen HST en vliegtuig zal zich op dié vervoerrelaties manifesteren, waar zowel een verbinding over de rail als door de lucht aangeboden wordt. We spreken dus over concrete stedenparen als Parijs–Amsterdam, Londen–Keulen enz. De doorslaggevende factoren, die de keuze van de reizigers op dergelijke trajecten zullen bepalen, zijn de reistijd, het comfort en de reiskosten.

Onderzoek van het Institute of Air Transport¹ laat zien dat, rekening houdend met tijd en kosten, aan te geven is op welke routes een van beide vervoersmodaliteiten absoluut dominant is. Op internationale routes geldt, dat op hemelsbrede afstanden onder de 250 km tijd en kosten in het voordeel zijn van de HST. Op afstanden boven de 1000 km is echter het vliegtuig zowel in tijd als kosten voordeliger. Uiteraard zijn deze afstandscriteria met forse marges omgeven al naargelang de gehanteerde veronderstellingen. Zo heeft bijvoorbeeld een hogesnelheidslijn met hoge vaste kosten te maken, die overigens ook weer sterk afhankelijk zijn van lokale situaties. Het spreekt voor zich dat de totale kosten per reiziger in zo'n geval sterk afhankelijk zijn van de dikte van de vervoersstroom op die lijn en dat die kostenkarakteristieken ertoe bijdragen dat HST en vliegtuig met elkaar concurreren op afstanden tussen de 250 en 1000 km hemelsbreed. Binnen die range kan de reiziger reistijd en reiskosten tegen elkaar afwegen om tot een voor hem optimale keuze te komen (zie figuur 6).

Bij figuur 6 past een belangrijke kanttekening in de context van de regionale luchtvaart. De HST is een grofmazig systeem voor zeer dikke vervoersstromen tussen grootstedelijke gebieden in Europa.

Lijndiensten vanaf regionale luchthavens bedienen doorgaans uiterst dunne vervoersstromen, waarbij voor een dubbele dagrandverbinding met een turboprop op de middellange afstanden een minimale vervoersstroom van 13 à 14 000 passagiers op jaarbasis voldoende is. Op de langere afstanden (boven de 500 km) vergt het comfort eerder de inzet van kleine straalvliegtuigen, waarvoor een minimale vervoersstroom van zo'n 70 000 passagiers nodig is. Dit in plaats van miljoenen passagiers die op jaarbasis nodig zijn om de HST rendabel te maken.

Daarbij komt dat regionale luchtlijnen gekenmerkt worden door een grote geografische flexibiliteit, terwijl een HST aan de infrastructuur is gebonden. Nieuwe luchtlijnen vanaf regionale luchthavens kunnen daarom snel en voor beperkte perioden inspelen op de specifieke behoeften in het langere-afstandvervoer. Een luchtlijn kan immers makkelijk geopend en ook weer gesloten worden.

Resteert de vraag, hoe en wanneer de HST het regionale luchtvervoer direct beïnvloedt. Voor een directe concurrentie is voorwaarde dat de HST een stop maakt in het verzorgingsgebied van de betrokken regionale luchthaven. Als dat het geval is, moet rekening gehouden worden met een aanzienlijke afroming door de HST op dié grote bestemmingen in West-Europa die via het HST-net te bereiken zijn. Doorgaans zijn daarbij regionale toevoerlijnen naar de grote buitenlandse luchthavens in het geding.

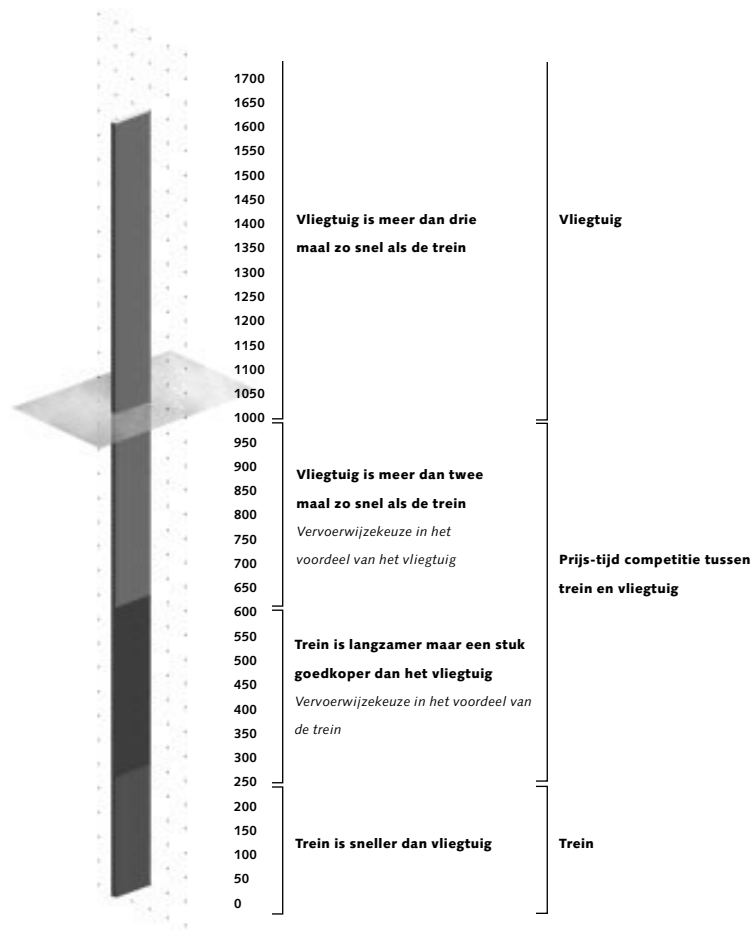
Voor de grotere luchthavens in Europa, die in staat zijn een hub-and-spoke mechanisme te ontwikkelen, kunnen de HST, mits direct aangesloten op hun luchthaven, ook als een versterking van hun positie gebruiken. Dan kan de HST als een extra lijndienstoperatie in het

¹ Institute of Air Transport, *Rail/Air complementarity in Europe, The Impact of High-Speed Train Services*, A Study prepared for the Commission of the EC, 1991.

hub-and-spoke netwerk gaan opereren, waarbij reizigers overstappen van HST op regionale lijndiensten en omgekeerd. Dit is bij voorbeeld het geval op Schiphol, Parijs-Charles de Gaulle en Lyon-Satolas.

Figuur 6

De marktsegmenten van hogesnelheidslijn en luchtvaart In kilometers



De complementaire functie van trein en vliegtuig

Met dit laatste voorbeeld zijn we eigenlijk al aanbeland bij de complementaire functie van trein en vliegtuig. Daar waar luchthaven en station geïntegreerd zijn in één gebouw, een zogenaamde rail-luchthaven, kan een optimale uitwisseling van reizigers tussen lucht- en railnetwerken plaats vinden. Daar ontstaan nieuwe vervoerketens die nieuwe mogelijkheden bieden in reistijd en reiskosten. Voorbeelden zijn de HST die als voortransport dienst doet in aansluiting op een vlucht vanaf de rail-luchthaven. Omgekeerd kunnen lijndiensten door de lucht vanaf regionale luchthavens een toevoerfunctie ontwikkelen op de HST via de rail-luchthaven. Kenmerkend voor deze nieuwe combinaties is dat alle in de transportketen betrokken vervoerssystemen er voor- én nadelen van ondervinden.

De integratie van trein en vliegtuig in Europa levert met name concrete praktijkvoorbeelden in Frankrijk, Duitsland en Zwitserland op.

In Duitsland reed bijvoorbeeld tot voor kort op het traject Düsseldorf–Keulen–Frankfurt–Stuttgart de Lufthansa Airport Express. Deze trein verzorgde een deel van het voor- en natransport van luchtreizigers naar de luchthavens van Düsseldorf en Frankfurt. Het lag in de bedoeling op termijn ook de luchthaven van Keulen te bedienen. In de trein werd dezelfde service geboden als in het vliegtuig. De bagage werd op het station al ingecheckt. De reservering van een plaats in de trein geschiedde onder de verantwoordelijkheid van Lufthansa. Een vliegticket op het betrokken traject gaf toegang tot deze trein. De vijf betrokken spoorwegstations hebben een IATA-code van drie letters, net als een luchthaven en zijn als zodanig in het computer reservering systeem van de Lufthansa opgenomen. Met deze service kon het netwerk van de Lufthansa als het ware uitgebreid worden tot het voor de reiziger dichtstbij gelegen station van de spoorwegen. Intussen heeft de Lufthansa via de nieuwe Duitse ICE-verbindingen gekozen voor een minder kostbare oplossing door voorlopig coupés te huren in de reguliere treinen van de Deutsche Bundesbahn op de betrokken trajecten, met behoud van de eerder genoemde voorzieningen.

In Zwitserland is het inchecken op treinstations nog wijder verbreed dan in Duitsland. Bovendien is het nog geavanceerder. Kan men in Duitsland op enkele tientallen stations inchecken, in Zwitserland kan dat op ruim honderd stations. Is het op dit moment in Duitsland slechts mogelijk de bagage op de vijf eerder genoemde stations in- en uit te klaren, in Zwitserland kan dat op ruim honderd stations. In 1990 werden 500 000 koffers op deze wijze via de combinatie trein-vliegtuig verwerkt. Uiteraard spelen hierbij «security»-eisen vanuit de luchtvaart een rol, waaraan voldaan moet zijn alvorens dergelijke faciliteiten kunnen worden aangeboden.

Uit het oogpunt van een mainportstrategie zouden vergelijkbare producten als de Lufthansa Airport Express ook op het NS-net ontwikkeld kunnen worden, in plaats van dagrandverbindingen door de lucht vanaf Nederlandse regionale luchthavens op Schiphol. Dergelijke producten kunnen ook een nieuwe toevoerfunctie gaan krijgen voor aansluitende HST-trajecten. In dat geval wordt een hoogwaardige rail-luchthavenexpres benut voor de transfer van en naar het vliegtuig én de HST. Bij de ontwikkelingsperspectieven mag echter het verschil in dimensie tussen de binnenlandse luchtvaartmarkt in Duitsland en die in Nederland niet uit het oog worden verloren.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Regionale luchthavens zijn infrastructurele voorzieningen voor het langere-afstandvervoer in Europa. Ontwikkelingen op die markt zijn dus van belang als we spreken over de consequenties voor de regionale luchthavens.

Belangrijk is dat we hier te maken hebben met een sterk groeiende vervoersmarkt, waarop concurrerende en complementaire vervoerssystemen hun vervoerdiensten aanbieden. Die sterke groei hangt zowel samen met de komst van de interne markt als met de liberalisatie van de Europese luchtvaart. Door die groei kunnen nieuwe regionale luchtlijnen tot ontwikkeling komen, die tot nu toe niet boven een minimale exploitatiedrempel uitkwamen.

Als gevolg van de liberalisatie zal naar verwachting het luchtlijnnet in Europa veranderen zodra dezelfde concentratietendensen zich aandienen die zich de afgelopen vijftien jaar al in de VS hebben gemanifesteerd. In deze context is voor regionale luchthavens de ontwikkeling naar Eurohubs van belang. Hierdoor kunnen nieuwe kansen voor luchthavens ontstaan door de aansluiting via nieuwe luchtlijnen op dergelijke draaischijven voor het Europese verkeer. Anderzijds moet benadrukt worden dat de levensvatbaarheid van interregionale luchtlijnen tussen secundaire luchthavens door de nieuwe netwerkontwikkelingen wordt aangetast.

Ook de ontwikkelingen rond de HST moeten in ditzelfde licht beoordeeld worden. Nieuwe hogesnelheidslijnen, die een halte hebben in het verzorgingsgebied van een regionale luchthaven, zullen de perspectieven voor regionale lijndiensten naar grote concurrerende bestemmingen als Londen, Parijs en Frankfurt aantasten. Vooralsnog speelt dit voor de regionale luchthavens alleen bij Rotterdam.

De perspectieven voor vakantiecharterverkeer vanaf regionale luchthavens dreigen als gevolg van de liberalisatie beperkter te worden, voorzover zij gebaseerd zijn op prijsvoordelen in de Nederlandse markt. Op kortere termijn zal een veel homogener Europese chartermarkt ontstaan door het verdwijnen van nationale beperkingen: Nederlandse chartermaatschappijen mogen ook vanuit andere EU-lidstaten gaan opereren en omgekeerd. Dit kan dus ook betekenen dat een chartermaatschappij uit een andere EU-lidstaat bij voldoende potentieel bereid is vanaf een Nederlandse regionale luchthaven te gaan opereren. Op langere termijn zal echter het onderscheid tussen charter- en lijndienstoperaties steeds verder vervagen. De resulterende lijndienstoperaties zullen voor zover mogelijk aansluiting zoeken op de hub-luchthavens om een graantje van het transferverkeer mee te pikken. Daarnaast zullen de nationale luchtvaartmaatschappijen deze nieuwe «low cost»-maatschappijen steeds nadrukkelijker aan zich gaan binden als bouwstenen in hun netwerken op de nationale thuisbasis. De kans dat een vakantiechartermaatschappij een regionale luchthaven tot thuisbasis kiest neemt dus om deze reden al af.

Ook de mainportstrategie van Schiphol zal voelbaar worden in de perspectieven van de regionale luchthavens. De verbeteringen in de landzijdige ontsluiting van Schiphol houden tweërlei bedreigingen in. In de eerste plaats zal de aantrekkingskracht van Schiphol zich in een groter gebied doen voelen, waardoor reizigers eerder voor Schiphol als vertrekhaven kiezen. In de tweede plaats komen de dagrandverbindingen van de regionale luchthavens met Schiphol onder druk te staan. Zolang daar echter geen volwaardige alternatieven voor worden geboden, zoals een intercity met extra op de luchtvaart gerichte service die aansluit op de intercontinentale vluchten, dient men ervoor te waken voorbarige

beslissingen te nemen door dergelijke luchtlijnen vroegtijdig op te heffen. Dit met het oog op de belangen van de mainportstrategie.

In het Nationaal Milieubeleidsplan is als NMP-actie 197 opgenomen dat er substitutie zal moeten plaatsvinden van het gebruik van het vliegtuig door het gebruik van de trein. In de PKB-Schiphol heeft het kabinet bevestigd, dat het grote waarde hecht aan het bevorderen van substitutie van lucht naar rail. Er wordt gestreefd naar een substitutie van tenminste 5 miljoen passagiers in 2015. De geschetste ontwikkelingen laten zien dat het waarschijnlijk is dat een gedeelte van deze substitutie autonoom tot stand zal komen. Indien de trein echter onvoldoende vervoer van het vliegtuig overneemt, kan het nodig zijn hier nader te ontwikkelen beleid voor in te zetten. Duidelijk mag zijn dat deze beleidsintentie de perspectieven voor sommige lijndiensten vanaf de regionale luchthavens niet bevordert.

HOOFDSTUK 4. LUCHTHAVENCAPACITEIT IN BINNEN- EN BUITENLAND

Inleiding

De mobiliteitsgroei in Europa, en dan met name de groei van de luchtvaart, heeft consequenties voor het luchtverkeers- en luchthavensysteem. In dit hoofdstuk worden eerst de capaciteitsproblemen, die het gevolg zijn van die mobiliteitsgroei, behandeld. Daarna volgt een oriëntatie op de mogelijkheden voor de ontwikkeling van strategische luchthavencapaciteit in Nederland op de langere termijn. Tenslotte wordt ingegaan op de capaciteitsafstemming tussen enkele Nederlandse regionale luchthavens en concurrerende luchthavens, net over de grens in de ons omringende landen.

Capaciteitsproblemen

Kenmerkend voor het luchtverkeer in het algemeen is de sterke groei die zich al geruime tijd manifesteert en die zich volgens de huidige inzichten in de achterliggende factoren de komende decennia krachtig zal blijven manifesteren. Die groei concentreert zich bovendien sterk op de grotere luchthavens in Europa: de grote groeien over het algemeen sneller dan de kleine. Ook het Nederlandse luchthavensysteem is een weerspiegeling van dat proces: de groei op Schiphol is van een volstrekt andere orde dan op de regionale luchthavens, zoals in hoofdstuk 2 al geïllustreerd werd.

Die ruimtelijk geconcentreerde groei van het luchtverkeer leidt in toenemende mate tot capaciteitsproblemen in het luchtvaartstelsel. De congestieproblematiek bestaat uit en-route congestie en luchthavencongestie, die elkaar doorgaans sterk beïnvloeden.

Er wordt een actief beleid gevoerd om in de luchtverkeersleidingscapaciteit verbetering te brengen. Zo is op 24 april 1990 door de ECAC-ministers het actieplan «Air Traffic Control in Europe, ECAC Strategy for the 1990's» goedgekeurd. Momenteel is Eurocontrol bezig deze strategie in actie om te zetten. Nederland steunt deze acties krachtig en bevordert de betrokkenheid van de EU in dit kader.

Op 17 maart 1992 hebben de ECAC-ministers tevens een van Nederlandse zijde krachtig gesteund programma «Relieving Congestion in and around Airports, ECAC Strategy for the 1990's» goedgekeurd, dat zich richt op de congestieproblematiek op en rond luchthavens.

De programma's hebben tot doel te komen tot een European Air Traffic Management System. Om dat concept te ondersteunen hebben de ECAC-ministers op 10 juni 1994 een opdracht verstrekt aan de ECAC-Directeuren Generaal voor de luchtvaart om een studie te verrichten naar mogelijke institutionele maatregelen teneinde een dergelijk systeem goed te kunnen beheren c.q. beheersen. Deze studie wordt ten dele door Nederland geleid. Het resultaat zal in 1997 aan de ECAC-ministers worden gepresenteerd.

Niet alleen de luchtverkeersleidingsproblematiek, maar ook milieu-restricties, ontoereikende luchthaveninfrastructuur en logistieke beperkingen kunnen er de oorzaak van zijn dat de systeemcapaciteit tekortschiet. De milieuproblematiek leidt er toe dat luchthavens zoals Schiphol en Frankfurt te maken hebben met beperkingen op nachtvluchten of zelfs met volledige nachtsluiting (b.v. Eindhoven) en soms, zoals Düsseldorf, met een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen gedurende de drukste maanden van het jaar.

Ontoereikende infrastructuur leidt eveneens tot een beperking van de luchthavencapaciteit. Die capaciteit is weer een samenstel van de

capaciteit van het banenstelsel, de platformcapaciteit en de terminalcapaciteit, die elk op hun beurt de knellende factor kunnen zijn.

Na de totstandkoming van een interne luchtvaartmarkt heeft de Europese Commissie een Comité van Wijze Mannen uitgenodigd om zijn visie te geven op de verdere ontwikkeling van de Europese luchtvaart¹. Het Comité constateert dat de Europese luchtvaart nog steeds een hoge prijs betaalt voor de gefragmenteerde Europese markt. Teveel concurrentieverstorende factoren maken het voor de Europese luchtvaartmaatschappijen moeilijk om zich te ontwikkelen tot concurrenten in een wereldwijde markt. Gepleit wordt voor een enkelvoudig luchtverkeersleidingssysteem en een werkelijk trans-Europees luchthavennetwerk. Met name de hoge Europese luchtverkeersleidingskosten en havengelden baren het Comité zorgen met het oog op de tekortschietende concurrentiekracht van de Europese luchtvaart. Daarnaast pleit het Comité nadrukkelijk voor het zo snel mogelijk opruimen van infrastructurele bottlenecks in het luchtvaartinfrastructuursysteem.

Al met al dreigt een groeiend aantal met name grote Europese luchthavens gedurende kortere of langere perioden overbelast te raken². Daarom zijn er op enkele overvolle luchthavens in Europa op piektijden slotregelingen ingevoerd. Een slot is de aankomst- of vertrektijd volgens de dienstregeling die wordt toegewezen aan een vliegtuigbeweging op een bepaalde dag van de week op een luchthaven. Sinds februari 1993 is in de Europese Unie een regeling inzake de toewijzing van slots van kracht. Deze regeling is gebaseerd op het wereldwijde slot-allocatiesysteem van de International Air Transport Association (IATA). De EU-regeling beoogt o.a. de transparantie bij de toedeling van slots aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen te verhogen en de kansen op slots voor nieuwkomers te vergroten, zodat een mogelijke vergroting van de concurrentie niet smooit in de tekort schietende infrastructuur. Zo kent de verordening een zogenaamde «use it or loose it rule»: wanneer minder dan 80% van een voor een lijndienst toegekende reeks slots wordt gebruikt, dan vervalt het recht op die slots in een volgend seizoen. In het in juni 1994 verschenen actieprogramma van de Europese Commissie «Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa» wordt geconstateerd dat congestieproblemen een ernstig obstakel kunnen zijn voor een optimaal gebruik van de mogelijkheden van de geliberaliseerde luchtvaartmarkt in de EU. Aangekondigd wordt dat de effectiviteit van de EU-regeling de komende tijd intensief zal worden bekeken en indien en dat, indien nodig, op korte termijn nieuwe EU-initiatieven zullen worden genomen.

Een consequentie van de groeiende congestie op sommige grote luchthavens is de slotoptimalisering die de luchtvaartmaatschappijen op die luchthavens gaan nastreven. De slots voor regionale luchtlijnen worden daardoor naar dalperioden verschoven om plaats te kunnen maken voor dikkere luchtlijnen. Regionale luchtvaartmaatschappijen die vanaf regionale luchthavens in Nederland opereren, dreigen daardoor hun vluchten op grote luchthavens als Londen Heathrow en Frankfurt naar commercieel minder aantrekkelijke tijden te moeten verplaatsen. Het aantal aansluitende lange-afstandsvluchten neemt daardoor merkbaar af en daarmee de aantrekkelijkheid van dergelijke regionale lijndiensten.

Een trans-Europees netwerk van luchthavens

In het belang van de Interne Markt is een beroep gedaan op de Europese Commissie voor de instelling en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Vervoer speelt een belangrijke rol in de integratie

¹ *Expanding Horizons*, a report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, January 1994.

² SRI International, *A European planning strategy for air traffic to the year 2010*, prepared for IATA, Geneva, maart 1990.

van de EU, de economische ontwikkeling en de mobiliteit van de burgers. Met de ontwikkeling van een trans-Europees netwerk (TEN) van luchthavens hoopt de EU o.a. te verzekeren, dat de luchthavencapaciteit binnen de EU kan voldoen aan de huidige en toekomstige vraag.

In 1994 heeft de Europese Commissie bij de Raad van Ministers van de lidstaten en bij het Europees Parlement een voorstel ingediend voor Trans-Europese Netwerken voor verschillende modaliteiten. Dit voorstel is in juli 1996 aanvaard¹.

Voor de selectie van luchthavens in het luchthaven-TEN is een aantal kwantitatieve criteria vastgelegd. Op basis van vervoerscijfers in het referentiejaar 1992 wordt een indeling in 3 klassen gehanteerd:

- internationale verbindingpunten (waaronder Schiphol),
- communautaire verbindingpunten,
- regionale verbindingpunten en toegangspunten.

Luchthavens met tenminste 250 000 passagiers òf 10 000 ton gevlogen vracht zijn opgenomen in laatstgenoemde klasse. Een luchthaven wordt ook in deze klasse opgenomen als niet aan deze criteria is voldaan, maar de hemelsbrede afstand tot het dichtstbijgelegen internationale of communautaire verbindingspunt groter is dan 100 km. Voor Nederland zijn de regionale luchthavens Maastricht en Rotterdam op grond van de vervoerscijfers en Eelde en Twente op grond van het afstandscriterium opgenomen in deze klasse. De luchthaven Eindhoven voldeed in het referentiejaar aan geen der criteria en is als consequentie hiervan niet opgenomen in het netwerk. In de toekomst blijft aanpassing van het TEN overigens mogelijk, als de vervoersontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Extra luchthavencapaciteit voor de lange termijn

De groei van de luchtvaart en a fortiori de concentratie ervan op de grote Europese luchthavens maken dat ook Schiphol de komende tijd tegen haar capaciteitsgrenzen zal aanlopen die de PKB Schiphol en Omgeving oplegt. Dat is geen vrijblijvende constatering, want met name de toekomstige internationale bereikbaarheid en concurrentiekracht van de Randstad is daarbij in het geding. Zoals in «Ruimte voor regio's» wordt aangegeven is een excellente aansluiting op het Europese infrastructuur-netwerk noodzakelijk voor handhaving en versterking van de positie van Nederland in het netwerk van Europese stedelijke regio's en vervoersassen. Het gaat hierbij zowel om de ontwikkeling van de mainports, die functioneren als draaischijven tussen het mondiale en het Europese economische netwerk, als om een goede integratie van de mainports binnen de Europese economie.

Ook in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening² werd al aangekondigd dat de rijksoverheid zich sterk zal maken om de Randstad in het Europese krachtenveld zo goed mogelijk te profileren als een agglomeratie met een grootstedelijke allure. In die context is dus de vraag aan de orde, hoe de internationale bereikbaarheid van de Randstad ook op de lange termijn gewaarborgd kan worden. Overigens is ook voor de andere economische centra in ons land een goede bereikbaarheid een eerste levensbehoefte. Omdat het goederen- en personenverkeer, zowel in Nederland als in de andere lidstaten van de EU, in de komende jaren verder groeit, zal de bereikbaarheid verder onder druk komen te staan. Voor het opvangen van de verwachte groei van het intra-Europese verkeer speelt ook de totstandkoming van trans-Europese infrastructuurnetwerken een belangrijke rol.

¹ Beschikking nr. 1692/96 EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-europees vervoersnet.

² *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Deel A, Tweede Kamer 1987-1988, 20 490 nrs 1-2; *Vierde Nota Extra*, Deel III, Tweede Kamer 1990-1991, 21 879 nrs 5-6.

Een gericht lange termijn verkeersinfrastructuurbeleid is in dit verband dan ook van essentieel belang.

Deels krijgt dat beleid al vorm via de aansluiting van de Randstad op het Europese hogesnelheidslijnnennet, zoals in hoofdstuk 3 al aan de orde kwam. De troeven van deze vervoerswijze (massale, grofmazige vervoersstromen op middellange Europese afstanden) vormen een zeer belangrijke capaciteitstoevoeging om de toekomstige langere-afstandvervoersbehoeften van de Randstad binnen Europa te kunnen accommoderen. Bovendien is het vanuit milieu-oogpunt wenselijk dat de HST in steeds grotere mate voor het vervullen van die behoefte wordt benut.

Aangezien de HST alleen voorziet in de verplaatsingsbehoeften van een deel van de markt voor lange-afstandsverplaatsingen, zal de tijdige ontwikkeling van additionele luchthavencapaciteit in of nabij de Randstad een centraal thema worden in de TNLI-discussie en de daaropvolgende PKB-procedure.

Uit de in het kader van de PKB-Schiphol uitgevoerde Inventarisatie Economische Effecten (IEE) blijkt dat de mogelijkheden voor «uitplaatsing» beperkt zijn en met name liggen bij de general aviation. De overige typen vluchten die in principe in aanmerking komen, blijken niet te kunnen worden uitgeplaatst zonder negatieve gevolgen voor de mainport-ontwikkeling en voor de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen.

De NV Luchthaven Schiphol heeft daaraan voorzover mogelijk reeds uitwerking gegeven door de general aviation op Schiphol zoveel mogelijk te ontmoedigen. Het beleid van de NV Luchthaven Schiphol is gericht op een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen in de general aviation van 46 000 in 1988 naar 28 000 in 2003. Schiphol streeft ernaar om met name het lesverkeer zoveel mogelijk te stimuleren hun operaties te verplaatsen naar andere luchthavens. In de eerste planperiode is de general aviation die geen rol speelt bij de mainportfunctie zoveel mogelijk naar Lelystad uitgeplaatst.

Al met al blijkt dat een groot deel van het vervoerprodukt op een luchthaven als Schiphol, die het vooral van het transferverkeer moet hebben, een sterke cohesie vertoont en niet zomaar te verdelen is over verschillende locaties, zonder juist dat transferverkeer onevenredige schade te berokkenen. Deze visie is ook neergelegd in de PKB Schiphol en Omgeving (deel 4). De TNLI-discussie en de daaropvolgende PKB-procedure zal de consequenties daarvan voor de toekomstige luchtvaartinfrastructuur nader in beeld moeten brengen, ook waar het de rol van de regionale luchthavens aangaat.

Concurrerende luchthavens aan de andere kant van de grens

Het tegendeel van tekortschietende luchthavencapaciteit lijkt zichtbaar te worden aan weerszijden van de landsgrenzen. In sommige grensregio's blijken immers volwaardig voor het groot commercieel verkeer uitgeruste luchthavens aan weerszijden van de grens dicht bij elkaar te liggen, waarbij de betrokken verzorgingsgebieden elkaar onmiskenbaar overlappen. De luchthavenplanning is niet het resultaat van een centrale systeemaansturing, maar van een sinds jaar en dag sterk nationaal of zelfs regionaal georiënteerde planning aan weerskanten van de grens.

In een interne markt verdient het de voorkeur om, op termijn, te komen tot geïntegreerde grensoverschrijdende luchthavenplanning. Betrokken luchthavens zullen in een interne markt hun ontwikkelingsplannen op elkaar moeten afstemmen om de kansen op een levensvatbare

luchthavenontwikkeling voor hun grensregio te vergroten. Uiteraard gaat een dergelijke afstemming hand in hand met de bestuurlijke Euregionale ontwikkeling. De grensoverschrijdende samenwerking in de Euregio Maas-Rijn is in die context van belang voor de luchthaven Maastricht, terwijl de Euregio Rijn-Ems-IJssel van belang kan zijn voor de luchthaven Twente.

Met een aantal luchthavens in België en Duitsland dient namelijk rekening gehouden te worden in die grensoverschrijdende afstemming. In figuur 7 zijn deze luchthavens en hun ligging ten opzichte van het HSL-netwerk aangegeven.

Twee Belgische luchthavens zijn concurrenten van de luchthaven Maastricht en in mindere mate wellicht ook van Eindhoven.

Liège-Bierset

De Belgische luchthaven Liège-Bierset ligt op 10 kilometer van Luik, op ongeveer 35 kilometer van Maastricht.

Liège-Bierset is van oorsprong een militaire luchthaven. Het management van Liège Airport is in 1992 in handen gekomen van de Waalse regering. Deze heeft een concessie verleend aan SAB, een publiekrechtelijke vennootschap. Het banenstelsel blijft eigendom van het Ministerie van Defensie. Er zijn twee start- en landingsbanen, een van 3 287 meter (45 meter breed) en een van 2 272 meter. Met het terugtrekken van het Belgisch leger uit Duitsland verminderden de militaire activiteiten op Liège-Bierset aanzienlijk. Sinds 1994 is er een squadron helikopters gestationeerd. Deze hoeven geen gebruik te maken van de start- en landingsbaan, die daardoor geheel ter beschikking is voor civiele activiteiten.

Enige jaren geleden is een ambitieus investeringsprogramma gestart, met steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Er werd ca. f 60 mln geïnvesteerd in een platform, een vrachtgebouw, kantoorgebouwen en een parkeerterrein. Daarnaast is land aangekocht voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein.

In Liège-Bierset wil men zich voornamelijk op (expres)vracht richten. Hoewel de luchthaven afhankelijk is van de beschikbaarheid van militaire verkeersleiding zijn er in praktijk geen belemmeringen voor nachtvluchten.

De positie van Liège-Bierset op vrachtgebied wordt versterkt door de aangekondigde verhuizing van een groot expresvrachtbedrijf van de luchthaven Köln/Bonn naar Liège-Bierset. Ook vrachtoperaties van El Al concentreren zich nu op deze luchthaven.

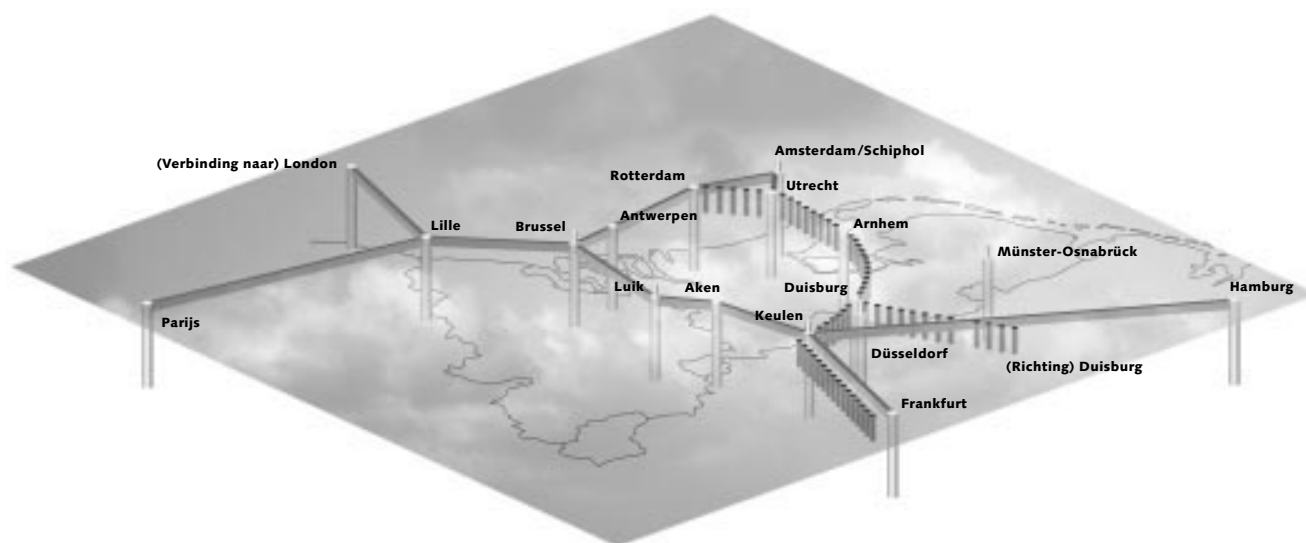
De luchthaven heeft momenteel geen passagierslijndiensten. Daarbij komt dat de hogesnelheidslijn Parijs-Brussel-Keulen ook een halte in Luik zal krijgen. Op passagiersgebied zullen de perspectieven voor Liège-Bierset verder afnemen, omdat de concurrentie met de luchthaven van met name Keulen dan intensiever wordt, gelet op de directe aansluiting van de HSL op die luchthaven.

Voor vakantieverkeer is in de regio van Luik overigens verhoudingsgewijs weinig belangstelling. Men hoopt wat dat betreft vooral op Aken, zoals ook de luchthaven Maastricht doet. Maastricht heeft hier echter een voorsprong doordat de stad Aken feitelijk deelneemt in deze luchthaven. Dit komt ook in de naamgeving (Maastricht Aachen Airport) tot uitdrukking.

Liège-Bierset ligt vrij gunstig vanuit het oogpunt van geluidhinder. De bereikbaarheid is bovendien in principe goed doordat de luchthaven aan een kruispunt van belangrijke autowegen ligt.


Figuur 7

Concurrerende luchthavens in het buitenland en het HSL-netwerk



 Concurrerende luchthavens

 Oost-variant

 Zuid-variant

In het in 1994 ingediende voorstel van de Europese Commissie voor een luchthaven-TEN, dat in juli 1996 door het Europees Parlement is aanvaard, is Liège-Bierset, in tegenstelling tot de luchthaven Maastricht, niet opgenomen.

Pogingen om tot een afstemming tussen beide luchthavens te komen, zijn door een gebrek aan zekerheid over het perspectief van Maastricht tot nu toe op niets uitgelopen.

Brussel

Naast Liège-Bierset is er ook concurrentie te duchten van de luchthaven Brussel, die zo'n 75 kilometer van Maastricht en circa 100 km van Eindhoven ligt. Deze luchthaven heeft drie start- en landingsbanen, waarvan de langste 3 638 meter is. Brussel had in 1994 zo'n 11 mln passagiersbewegingen en verwerkte ruim 380 000 ton vracht. Daarmee komt de luchthaven wat vracht betreft op de vijfde plaats op de Europese ranglijst van belangrijkste luchthavens, direct achter Schiphol. Op de luchthaven zijn een aantal expresvervoerders gevestigd. In december 1994 is een nieuwe passagiersterminal met een capaciteit van 15 mln passagiers geopend. Daarmee komt de totale capaciteit op 21 mln passagiers. Rond het jaar 2000, als de oude terminal gerenoveerd zal zijn, en de capaciteit van de nieuwe uitgebreid is tot 20 mln, zal de luchthaven 26 mln passagiers kunnen accommoderen. Bij een prognose van 15 mln passagiers in dat jaar blijft er voorlopig dus voldoende groeiruimte. De luchthaven zal met een nieuwe spoorlijn worden aangesloten op het hogesnelheidstreinstation Brussel-Zuid.

De luchthaven Brussel heeft sinds enige jaren te maken met wettelijke regelingen op het gebied van geluid. De geluidbelasting wordt beperkt, maar hieraan zijn geen compenserende maatregelen voor omwonenden verbonden. Hierdoor heeft de luchthaven een financieel en operationeel voordeel ten opzichte van de Nederlandse luchthavens. Op termijn zullen, conform het EU-beleid, uitsluitend Hoofdstuk 3-vliegtuigen¹ worden toegelaten.

In Duitsland concurreren twee luchthavens met de luchthaven Maastricht, namelijk Düsseldorf en Köln/Bonn. Die van Münster/Osnabrück concurreert met de luchthaven Twente. Daarnaast kunnen zich in de toekomst nieuwe concurrenten aandienen, indien militaire bases in Duitsland geschikt gemaakt worden voor civiel gebruik.

Düsseldorf

De luchthaven Düsseldorf ligt op een afstand van 115 kilometer van Maastricht. De luchthaven heeft twee banen, een van 3 000 meter en een van 1 630 meter. Düsseldorf verwerkte in 1994 bijna 14 mln passagiers, waarvan ruim 10 mln op lijndiensten. Bovendien verwerkte men bijna 50 000 ton vracht. Er waren in 1994 ruim 175 000 vliegtuigbewegingen. Wegens geluidhinder is het aantal vliegtuigbewegingen gelimiteerd. Daarom én om capaciteitsredenen wordt een deel van het luchtverkeer (regionaal en general aviation) uitgeplaatst, waardoor het aantal bewegingen met grote vliegtuigen nog toe kan nemen. Er gelden bepaalde beperkingen voor nachtvluchten tussen 22.00 en 6.00 uur. De bereikbaarheid van de luchthaven over de weg is matig, maar er wordt gewerkt aan betere aansluitingen op de snelweg. Er komt geen directe aansluiting op de HST, maar misschien wel indirect via een pendel-systeem.

¹ In 1981 heeft ICAO geluideisen geformuleerd (Annex 16, Volume I) voor vliegtuigen. Zij maakt een onderscheid tussen niet-geluidgecertificeerde toestellen (de lawaaiigste), zogenaamde hoofdstuk 2-toestellen (minder lawaaiig) en hoofdstuk 3-toestellen (de stillere vliegtuigen).

Köln/Bonn

De luchthaven Köln/Bonn ligt op ongeveer 120 kilometer van Maastricht. De luchthaven heeft drie start- en landingsbanen. De langste is 3 800 meter. Er waren in 1994 ruim 4 mln passagiersbewegingen (waarvan zo'n driekwart in het lijnverkeer) en de luchthaven verwerkte circa 240 000 ton vracht. Köln/Bonn bedient twee grote expresvervoerders. In 2000 verwacht men 7,8 mln passagiers en 500 000 ton vracht. De faciliteiten voor deze groei zijn al aanwezig. Het nachtgebruik is formeel beperkt. In praktijk waren er in 1993 zo'n 26 000 nachtelijke vliegtuigbewegingen. De luchthaven is over de weg goed bereikbaar. Gestreefd wordt naar een aanzienlijke verbetering van de ontsluiting door vooral de stimulering van het openbaar vervoer, zoals aansluiting op de HST en de aanleg van een S-bahn naar de stad.

Münster/Osnabrück

De luchthaven Münster/Osnabrück ligt ongeveer 70 kilometer van Enschede. De luchthaven heeft een baan van 2 170 meter. Het aantal passagiers is de laatste jaren sterk gegroeid. In 1994 werden hier ruim 625 000 passagiers vervoerd. Het aandeel van het charterverkeer groeide van ca. 25% in 1990 naar bijna 53% in 1994. De hoeveelheid luchtvracht blijft beperkt tot enkele honderden tonnen. In maart 1995 werd een nieuwe passagiersterminal voor 1,5 mln passagiers geopend. Deze terminal maakt deel uit van een programma van uitbreidingsinvesteringen van 150 mln D-mark, gericht op ondermeer de baanverlichting, een platform en een vrachtgebouw. Bovendien zal geïnvesteerd worden in betere bereikbaarheid van de luchthaven. Ook Münster/Osnabrück kent formeel een nachtsluiting voor de relatief lawaaiige hoofdstuk 2-vliegtuigen van 22.00 tot 6.00 uur. Bij de luchthaven ligt het accent op lijnvluchten.

Laarbruch

Een van de mogelijke nieuwe concurrenten zou de Britse luchtmachtbasis Laarbruch kunnen zijn, die volgens Duitse plannen geschikt gemaakt zou kunnen worden voor civiel gebruik vanaf 1999. De nu voorliggende plannen baren het kabinet zorgen vanwege de milieuoverlast op Nederlands grondgebied en de veiligheidsrisico's in verband met de vliegprocedures van de luchtmachtbasis Volkel. Het gaat hier echter om een initiatief waarover noch op het niveau van de deelstaatregering, noch op het niveau van de bondsregering een standpunt is ingenomen, waardoor een aangrijpingspunt voor overleg op regeringsniveau vooralsnog ontbreekt.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Diverse buitenlandse hubs hebben of krijgen te maken met congestie. Dit beperkt de mogelijkheden van nieuwe lijndiensten vanaf regionale luchthavens op die hubs, vanwege de schaarste aan slots. Met name op commercieel aantrekkelijke tijden zullen de vluchten met grote vliegtuigen tussen hubs voorrang krijgen op regionale lijndiensten. Daar staat tegenover, dat er nieuwe kansen zullen ontstaan voor (taxi)luchtvaart vanaf de regionale luchthavens. Dit om de met congestie kampende centrale luchthavens te omzeilen.

De vervoersontwikkeling van sommige regionale luchthavens kan negatief beïnvloed worden door een te grote luchthavencapaciteit in de grensregio. De nationaal aangestuurde luchthavenplanning aan weerszijden van de grens is daar debet aan. De concurrentie van naburige

buitenlandse luchthavens geldt vooral voor Twente en Maastricht. Een grensoverschrijdende afstemming vergt echter eerst een verdere euregionale bestuurlijke ontwikkeling.

Met het oog op de internationale bereikbaarheid van de Randstad op de lange termijn is bezien of een regionale luchthaven een aanvullende rol naast Schiphol kan spelen. Dit vergt een herverdeling van het luchtverkeer over de betrokken luchthavens. De uitplaatsbaarheid van verkeer van Schiphol naar andere luchthavens wordt echter niet hoog aangeslagen, indien men het vervoerprodukt op Schiphol niet onevenredig wil schaden. Anderzijds zal de milieucapaciteit van Schiphol in de toekomst een belangrijke rol spelen. De besluitvorming inzake Maastricht Aachen Airport, die in hoofdstuk 6 nader aan de orde komt, geeft aan dat ook de milieucapaciteit van de regionale luchthavens zelf een beperking aan de uitplaatsbaarheid kan opleggen.

Uitbreiding van capaciteit in de volgende eeuw vergt een integrale benadering. Een integrale visie op de toekomstige rol van de luchtvaart in Nederland zal in het kader van TNLI worden ontwikkeld. In vervolg daarop kunnen concrete infrastructuuralternatieven in het kader van een nieuw SBL worden uitgewerkt.

HOOFDSTUK 5. BELEIDSONTWIKKELINGEN

Inleiding

De afgelopen jaren is het rijksbeleid op diverse terreinen bijgesteld, zoals het verkeers- en vervoersbeleid, het ruimtelijke-orderingsbeleid en het milieubeleid. Ook de rol van de overheid is aan verandering onderhevig. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de perspectieven van de regionale luchthavens. Het is van vitaal belang voor de regionale luchthavens om in te spelen.

De ontwikkelingen die de luchthavens rechtstreeks raken zijn in twee groepen te onderscheiden: enerzijds verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu en anderzijds de overheid in beweging.

VERKEER EN VERVOER, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU

De eerste groep ontwikkelingen omvat het beleid op het gebied van verkeer en vervoer, de ruimtelijke ordening en het milieu. Het beleid ten aanzien van de regionale luchthavens moet aansluiten bij het integrale verkeers- en vervoersbeleid. De daarin geformuleerde ruimtelijke orderings- en milieudoelstellingen dwingen tot nieuwe afwegingen, met name op het gebied van geluidhinder, luchtverontreiniging en veiligheid.

Verbetering van de bereikbaarheid

Het verkeers- en vervoersbeleid van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II)¹ richt zich op een verbetering van de bereikbaarheid van de economisch belangrijke centra van ons land. Verbetering van de bereikbaarheid is een belangrijk instrument om de transport- en distributiefunctie van ons land te behouden en te versterken. Daarom krijgen de verbindingen met de zeehaven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol bijzondere aandacht.

De regering heeft aan de verbetering van de bereikbaarheid wel voorwaarden gesteld. In het Nationaal Milieubeleidsplan en in het SVV-II is gekozen voor een duurzame samenleving. Dat houdt in dat er grenzen worden gesteld aan de externe effecten van verkeer en vervoer: grenzen aan de geluidhinder en luchtverontreiniging, aan het energieverbruik, aan de versnippering van de natuur en aan de (on)veiligheidseffecten.

Een kernthema is het begrip selectieve bereikbaarheid. Het gaat hierbij om keuzen die per saldo moeten resulteren in het bereikbaar houden van plaatsen die voor de concurrentiepositie van ons land het belangrijkste zijn.

De vraag of en in hoeverre deze beleidslijn van invloed is op de luchtvaartmobiliteit en met name wat betreft de regionale luchthavens is nog niet beantwoord. Immers, het SVV-II bevat geen beleid voor de regionale luchthavens als zodanig. Het richt zich alleen op verbetering van de bereikbaarheid van luchthavens per openbaar vervoer, zowel voor luchtreizigers als voor bedrijven. Het ligt echter voor de hand om het SVV-II beleid waar nodig en mogelijk toe te passen op de regionale luchthavens, op basis van een visie op intermodaal vervoer. In dat opzicht moeten regionale luchthavens worden opgevat als bescheiden knooppunten in intermodale transportketens, waar landgebonden vervoer en luchtvervoer op elkaar aansluiten. In die zin zijn goed functionerende vervoerssystemen aan de landzijde van een luchthaven belangrijk voor het adequaat functioneren van de «luchtschakel» in de transportketen. De groeiende congestieproblemen van het wegverkeer in de Randstad illustreren dit aspect op grotere schaal voor Schiphol.

¹ *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Deel D, Tweede Kamer 1989–1990, 20 922, nrs 15–16.

Bij het streven naar selectieve bereikbaarheid in de zin van het SVV II dient al met al zorgvuldig onderscheid te worden gemaakt tussen regionale luchthavens enerzijds en regionale luchtvaart anderzijds. Voor wat betreft de luchthavens dient de bereikbaarheid aan de landzijde zoveel mogelijk gegarandeerd te worden. De luchtvaart zelf dient met het oog op een duurzame samenleving te worden afgewogen tegen concurrerende vervoerwijzen.

In het SVV-II is besloten dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende integraal verkeers- en vervoersbeleid zullen worden overgedragen aan regionale overheden. Langs de lijn van de decentralisatie-impuls zullen deze instanties de daarvoor benodigde financiële middelen ontvangen. Het past in dit streven om de betrokken mede-overheden ook een belangrijke stempel te laten drukken op de mogelijkheden die de regionale luchthavens in hun gebied zouden kunnen vervullen op het vlak van intermodale elkaar versterkende – transportactiviteiten. Deze hervakeling van verantwoordelijkheden moet mede worden gezien in het licht van de kerntakendiscussie van V&W, waar straks nog op wordt teruggekomen.

Versterking van de verstedelijkte gebieden

Niet alleen het beleid van het SVV-II heeft consequenties voor de regionale luchthavens. Ook de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)¹ is in dit kader van belang. Hoewel die regeringsnota als zodanig niet handelt over de regionale luchthavens bevat hij visies en beleidslijnen die de regionale luchthavens raken.

De beleidslijn welke de luchthavens met name aangaat is het versterken van de centrumpositie voor dienstverlening van een beperkt aantal stedelijke knooppunten in regionaal verband. Deze versterking heeft voor wat betreft het rijksbeleid betrekking op de bundeling van collectieve voorzieningen, telecommunicatie en een goede bereikbaarheid. Als stedelijke knooppunten met een (inter)nationale positie zijn onder meer aangewezen Groningen, Maastricht, Rotterdam en Eindhoven en als stedelijk knooppunt met een euregionale positie Enschede/Hengelo. In die gebieden liggen regionale luchthavens. Hoewel de VINEX geen expliciete relatie legt tussen deze stedelijke knooppunten en de aanwezigheid van een regionale luchthaven ter plekke is die relatie niet zonder belang. De aanwezigheid van een regionale luchthaven kan een versterking betekenen voor een stedelijk knooppunt. Voorwaarde is wel dat lijndienstverkeer zich dan ook feitelijk manifesteert.

Stedelijke knooppunten als centra van economische bedrijvigheid dienen volwaardige infrastructurele ontsluiting te hebben, passend binnen de afwegingen met het milieu. Echter, noch de VINEX, noch het SVV-II, noch het NMP(+) schenken aandacht aan de relatie tussen regionale luchthavens (en hun ontsluiting ten behoeve van het landzijdig vervoer) als instrument voor versterking van een stedelijk knooppunt en eventuele randvoorwaarden vanuit de optiek van het milieu. Het NMP gaat wel expliciet in op de milieu-aspecten van de luchtvaart. Deze komen in het vervolg aan de orde.

Luchtvaart en geluidhinder

De problematiek van de geluidhinder wordt reeds geruime tijd door de luchtvaartsector onderkend. Reeds in 1969 belegde de International Civil Aviation Organization (ICAO) een speciale bijeenkomst over dit onderwerp en in 1981 heeft zij geluideisen voor vliegtuigen vastgelegd. Zij maakt onderscheid tussen niet-geluidgecertificeerde toestellen (de lawaaigste),

¹ Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, Deel III, Tweede Kamer 1990–1991, 21 879.

zogenoemde hoofdstuk-2 toestellen (minder lawaaiig) en hoofdstuk-3 toestellen (de stillere). Ter verduidelijking: een niet-geluidgecertificeerd toestel klinkt ongeveer vier keer zo luid als een hoofdstuk-3 toestel. De categorieën danken hun naam aan de normen in hoofdstuk 2, respectievelijk 3 van Annex 16 Volume I waarin een en ander is vastgelegd. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU is bovendien besloten om vanaf 1 januari 1990 het vliegen met niet-geluidgecertificeerde toestellen in de EU-landen niet meer toe te staan. Vanaf 1 april 1995 worden hoofdstuk-2 vliegtuigen van 25 jaar of ouder geleidelijk uitgefaseerd. Na 2002 zijn in de EU alleen nog maar hoofdstuk-3 vliegtuigen toegelaten.

Nederland heeft ten aanzien van dit laatste een voorschot genomen en heeft in samenwerking met het luchtvaartbedrijfsleven een beleid ontwikkeld voor de versnelde uitfasering van hoofdstuk 2-vliegtuigen.

De Nederlandse overheid bestrijdt de geluidhinder langs vier wegen:

- a. door wettelijke maatregelen aan de bron, dat wil zeggen door conform ICAO-normen eisen te stellen aan maximaal toelaatbare geluidproductie van vliegtuigen;
- b. door maatregelen ten aanzien van het gebruik van luchtvaartterreinen (baangebruik e.d.) en luchtvaartuigen (voorgeschreven routes) om de vorm, ligging en grootte van geluidszones te beïnvloeden en te handhaven;
- c. door middel van geluidszonering, dat wil zeggen, door grenzen op te leggen aan de geluidproductie van het vliegverkeer, alsmede door het grondgebruik in de omgeving van luchtvaartterreinen af te stemmen op de optredende en in de toekomst te verwachten geluidbelasting;
- d. door geluidsisolatie van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

De zonering van luchthavens met groot commercieel verkeer en de hiermee samenhangende isolatie van woningen vindt in Nederland plaats op basis van de «Kosten-eenheid» (Ke). Deze dosismaat drukt de relatie uit tussen de geluidbelasting en de ondervonden hinder (dag en nacht) in een jaar. De isolatiekosten worden doorberekend aan de veroorzakers: de luchtvaartmaatschappijen. Op grond van het Heffingenbesluit Burgerluchtvaartuigen (Stb. 584, 1982) wordt bij elke landing van vliegtuigen boven 6000 kilo een toeslag gelegd op het landingsgeld. De opbrengsten zijn uitsluitend bestemd voor geluidisolatie van huizen in de omgeving van de luchthaven. De hoogte van de heffing is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de geluidproductie en het gewicht van een toestel. Wat Schiphol betreft dient deze landingsheffing ter financiering van de zgn. eerste fase isolatie. Voor de tweede fase is in aanvulling hierop een ticketheffing voorzien (zie deel 3 van de PKB Schiphol en Omgeving).

Een specifiek probleem zijn nachtvluchten, waarbij naast hinder ook gezondheidseffecten zoals slaapverstoring optreden. De Ke-norm kent wel een nachtstraffactor. Die houdt in dat vliegtuiglawaai in de avond zwaarder wordt meegewogen en in de nacht tien maal zo zwaar meetelt. De Ke-norm is echter niet ontwikkeld voor de bescherming tegen gezondheidseffecten zoals ontwaakreacties en slaapverstoring. Om die reden is besloten een specifieke nachtnorm in te voeren voor een periode van 7 aaneengesloten uren tussen 23.00 – 07.00 uur (op de luchthaven Schiphol van 23.00 – 06.00 uur). Het kabinet heeft gekozen voor de dosismaat LAeq. Deze dosismaat geeft het gemiddelde (equivalente) geluidsniveau weer over een bepaalde periode, in dit geval de nacht. De hoogte van het LAeq wordt uitgedrukt in dB(A), berekend binnen het slaapvertrek. Voor de bepaling van het LAeq worden alle geluidgebeurtenissen, veroorzaakt door startende en landende vliegtuigen

meegeteld. Bij de wijziging van de Luchtvaartwet in 1994 is een nachtnormering met een grenswaarde van LAeq 26 dB(A) opgenomen.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet is daarna afgesproken een hernieuwd onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheid en de wenselijkheid van aanpassing van de nachtnorm. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek heeft het kabinet besloten dat op luchthavens waar sprake is van structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer de regeling voor de nacht ongewijzigd blijft. Voor de luchthaven Schiphol werd besloten dat een zgn. vroege-ochtendregime van toepassing zou zijn, tenzij de capaciteit dit niet zou toelaten.

Tijdens de Tweede Kamerbehandeling van de PKB Schiphol en Omgeving in juni 1995 heeft het kabinet na de verwerking van de moties uiteindelijk besloten dat ook in het uur tussen 6.00 en 7.00 in de komende 3 jaar volgens het nachtregime moet worden gevlogen. De regering zal een onderzoek uitvoeren naar de gezondheidseffecten van geluidhinder veroorzaakt door vluchten in de periode tussen 6.00 en 7.00 uur. Tevens zal een onderzoek worden gedaan naar de effecten op de positie van Schiphol als mainport wanneer blijvend het nachtregime zal gelden tussen 6.00 en 7.00 uur. De onderzoeken zullen binnen 3 jaar afgerond worden, waarna de regering aan het Parlement over de uitkomsten ervan zal rapporteren.

Door de zonering is het ruimtelijk beslag dat een luchthaven inneemt veel groter dan het luchthaventerrein zelf. De mogelijkheden om in het vigerend ruimtelijke-ordeningsbeleid nog een nieuwe luchthaven in Nederland aan te leggen zijn dan ook beperkt. Met name in de verstedelijkte gebieden ontstaan er problemen met bestaande en toekomstige woningbouwlocaties en de (schaarse) stiltegebieden.

Hierdoor is het niet alleen moeilijk om een geschikte locatie voor een nieuwe luchthaven te vinden, ook het veranderen van bestaande banenstelsels of het verleggen van een bestaande luchthaven stuit vaak op ruimtelijke en milieuproblemen.

In het NMP zijn met betrekking tot het aantal geluidgehinderden twee duidelijke doelstellingen opgenomen. Ten eerste is het beleid er op gericht om het totaal aantal geluidgehinderden in Nederland in het jaar 2000 niet groter te laten zijn dan in 1985. Ten tweede wordt er naar gestreefd om het aantal ernstig gehinderden in het jaar 2010 tot nul te reduceren. In een visie op de positie en rol van de regionale luchthavens moet hiermee rekening gehouden worden, zeker waar het de toekomstplannen van deze luchthavens betreft.

Luchtvaart en luchtverontreiniging

Naast geluidhinder is ook luchtverontreiniging een belangrijk milieueffect van luchtvaart. In dit kader relevante vliegtuigemissies zijn CO₂, NO_x, H₂O en SO_x. Volgens de door het kabinet in mei 1995 uitgebrachte nota Luchtverontreiniging en luchtvaart (Lulu) ontbreekt op dit moment nog de nodige kennis over de rol en bijdrage van luchtvaartemissies aan de afbraak van de ozonlaag en het broeikas-effect. Volgens de huidige inzichten zijn de belangrijkste emissieproducten van de luchtvaart CO₂ en NO_x. Het aandeel van de totale luchtvaart in de mondiale uitstoot van deze emissies bedraagt ongeveer 2 à 3 %. Op basis van de verwachte groei in de luchtvaartsector, voornamelijk in Zuid-Oost-Azië, wordt verwacht dat de genoemde emissies in de toekomst zullen toenemen tot 3 à 4%.

De nota Lulu, die in juni 1995 is aangeboden aan de Tweede Kamer, wil vooral een probleem(v)erkennende functie vervullen en op basis daarvan een draagvlak creëren voor het voeren van beleid. In de nota worden de huidige wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de milieu-effecten van luchtvaartemissies besproken. Tevens wordt ingegaan op de emissiereducties, die met technische, operationele en mobiliteitsmaatregelen te bereiken zijn. De economische aspecten en de kosten-effectiviteit zijn daarbij nog niet onderzocht. Gezien het internationale karakter en de belangrijke concurrentiepositie van de luchtvaartsector kunnen de meeste beleidsvoornemens slechts op mondiaal niveau in ICAO-verband worden genomen. In het werkdocument Lulu wordt een nadere uitwerking gegeven van de activiteiten die samenhangen met de uitvoering van het beleid zoals opgenomen in de nota Lulu.

Van iedere vliegtuigmotor is de uitstoot van de genoemde stoffen bij verschillende motorinstelling vastgesteld in het kader van de certificatie. De uitstoot door vliegtuigen is echter ook afhankelijk van een groot aantal andere factoren zoals de grootte van het vliegtuig, de vluchtfase (taxiën, stijgen, kruisvlucht, dalen), de vlieghoogte, de vliegsnelheid en de belading. De emissies en het energiegebruik zijn voor de componenten taxiën, stijgen en dalen per saldo ongunstiger dan voor de kruisvlucht. Korte afstanden leiden dus tot relatief meer emissie dan lange vluchten.

Straalvliegtuigen vliegen doorgaans op grotere hoogte (tussen de 10 en 12 kilometer). Het vaststellen van de effecten van de luchtverontreiniging, en met name van NO_x , op dergelijke hoogten is nog niet of nauwelijks mogelijk door het optreden van complexe fysische en chemische processen. Onderzoekers menen dat de gevolgen van de uitstoot in de hoge luchtlagen anders en waarschijnlijk ernstiger zijn dan vlak boven de grond. Turboprops, die veelal in het regionaal vliegverkeer worden gebruikt, vliegen lager (± 7 kilometer) dan straalvliegtuigen. Het is onbekend of dat, bijvoorbeeld door turbulentie, dan nog gevolgen heeft voor de hoge luchtlagen, maar de effecten zullen vermoedelijk veel beperkter zijn dan die van de hoger vliegende straalvliegtuigen.

De huidige generatie vliegtuigen is aanzienlijk zuiniger dan de vorige (ongeveer 40%) en de ontwikkelingen op technisch gebied staan niet stil, hoewel het met name moeilijk is om de uitstoot van NO_x te beperken. Deze materie vereist vooral een mondiale aanpak. Bovendien is nog te weinig bekend om nu reeds doeltreffende maatregelen te kunnen nemen.

Vanaf het eind van de jaren tachtig heeft de ICAO de aandacht voor luchtverontreiniging geïntensiveerd. Het orgaan dat is belast met het doen van aanbevelingen aan de ICAO Council op dit terrein is het «Committee on Aviation Environmental Protection» (CAEP). Het CAEP bestaat uit deskundigen uit 15 lidstaten, waaronder Nederland. In 1992 is, met Nederlandse steun, besloten tot een aanscherping met 20% van de sinds 1986 geldende NO_x emissie-eisen voor nieuwe straalmotoren. Deze aangescherpte eis is vanaf 1 januari 1996 van toepassing op de productie van nieuwe motortypes. Na 31 december 1999 wordt deze eis ook van toepassing op alle geproduceerde motoren. In de nota Lulu komt tot uitdrukking dat de huidige inspanningen van Nederland in ICAO-kaders worden geïntensiveerd. In het kader van het in deze nota aangekondigde beleid heeft Nederland actief meegewerkt aan een voorstel tot verdere aanscherping met 16% van de NO_x emissie-eisen. Dit voorstel is, zij het niet unaniem, door de derde vergadering van het CAEP aangenomen. Het voorstel is voor commentaar aan de lidstaten voorgelegd. Na analyse van de reacties zal de ICAO-Council waarschijnlijk begin 1997 een besluit over het voorstel nemen. Een optie is dat het onderwerp terug wordt verwezen naar CAEP, dan wel naar een aparte Task Force.

Onderzoek in de omgeving van Schiphol en de luchthaven Maastricht heeft uitgewezen dat de lokale luchtverontreiniging, veroorzaakt door de luchtvaart, onder de streefwaarden blijft. Gezien het verkeersvolume op de regionale luchthavens mag de conclusie getrokken worden dat de lokale luchtverontreiniging rond deze luchthavens onder normale weersomstandigheden geen problemen oplevert. In het kader van het programma Evaluatie en Monitoring, dat onderdeel is van de aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet, is een grootschalig onderzoek naar de lokale milieu-effecten rond Schiphol gestart.

Luchtvaart en externe veiligheid

Het ongeval in de Bijlmer, op 4 oktober 1992, heeft het externe veiligheidsbeleid voor burgerluchthavens in het middelpunt van de discussie geplaatst. Meteen na de ramp zijn drie acties in gang gezet: de ontwikkeling van een methode om risico's rondom luchthavens te berekenen, het toetsen op veiligheid van alle schakels in de afhandelingsketen van vliegtuigen op en naar Schiphol en de versnelde ontwikkeling van een algemeen beoordelingskader voor burgerluchthavens. Dit heeft er onder andere toe geleid dat thans beschikt kan worden over:

- een berekeningsmethodiek voor luchthavens met overwegend groot verkeer,
- een specifiek voor Schiphol ontwikkeld externe veiligheidsbeleid dat zich richt op de beheersing van externe risico's door het uitvoeren van brongericht en effectgericht beleid en
- een veiligheidsstudie Schiphol met aansluitende adviezen van het Safetypanel.

De voor Schiphol ontwikkelde berekeningsmethodiek blijkt echter niet geschikt te zijn voor de Nederlandse regionale velden. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de Nederlandse regionale velden relatief veel verkeer in de lichtste gewichtsklassen accommoderen. Gevolg hiervan is een hogere ongevalskans voor de kleine luchtvaart dan voor de grote luchtvaart, maar weer een veel kleinere «crash-area», en een relatief groot spreidingsgebied om de kop van de baan waar ongevallen plaats kunnen vinden.

Het specifiek voor Schiphol ontwikkelde externe veiligheidsbeleid heeft het inzicht vergroot dat luchthavens niet te vergelijken zijn met normale stationaire installaties of een normale transportbeweging:

- het oppervlak van de luchthaven is groot vergeleken met dat van een gemiddelde stationaire inrichting;
- eventuele slachtoffers onder omwonenden ontstaan niet vanwege activiteiten op het terrein van de inrichting, maar vanwege activiteiten daarbuiten;
- het gebied met een significante kans op een ongeval is groot;
- een eventueel ongeval betreft een relatief klein gebied;
- de doorgaande transportbeweging is nauwelijks risicodragend, het risico wordt gedomineerd door starten en landen;
- de risico's vanwege laden en lossen hebben geen invloed op de externe veiligheid in de omgeving van het luchthaventerrein.

In de beleidsmatige afweging van de risico's rondom regionale velden welke de samenleving nog aanvaardbaar acht, zal dit tot uiting komen.

Teneinde dit uit te werken is sinds voorjaar 1995 een interdepartementale werkgroep bezig met de ontwikkeling van een beleidskader voor de externe veiligheid rondom burgerluchthavens. Dit zal moeten leiden tot een beleidsmatige kadernotitie, waarin wordt ingegaan op de verschillende elementen die bij de afweging rond luchthavens een rol spelen vanuit het vervoersbelang, het economische belang, het ruimtelijke ordeningsbelang en het milieubelang. De kadernotitie zal geënt worden

op het begrippenkader van de Notitie Omgaan met Risico's, op nadere besluitvorming betreffende risico's in de Tweede Kamer, het voor Schiphol ontwikkelde beleid, zoals dat is weergegeven in deel 4 van de PKB, alsmede de inzichten welke nadien worden ontwikkeld.

Het beleidsmatig beoordelingskader wordt mede gebaseerd op de risicoberekeningen per luchthaven.

Gewenste vervoerswijzekeuze op de langere afstand

Uit oogpunt van leefbaarheid dient het beleid per marktsituatie gericht te worden op het bevorderen van die vervoerswijze die de minste milieubelasting en het minste energiegebruik met zich meebrengt. Het vergelijken van verschillende modaliteiten zoals bijvoorbeeld HST en vliegtuig op emissies en energiegebruik is echter een lastige aangelegenheid waarbij de uitkomsten nogal eens flink kunnen verschillen. Er moeten aannamen gedaan worden over de gemiddelde bezettingsgraden, de gemiddelde snelheid, het brandstofverbruik, het rendement van elektriciteitscentrales etc. Daarbij komt ook nog dat de emissies en het energiegebruik per vliegtuigtype aanzienlijk verschillen. Tenslotte is van belang dat modaliteiten vergeleken worden die dezelfde markt bedienen. Zoals in hoofdstuk 3 al uiteengezet is, concurreren HST en vliegtuig op afstanden tussen 250 en 1000 km hemelsbreed, waarbij de HST met name een geschikt vervoerssysteem vormt voor de dikke vervoersstromen. Een zinvolle vergelijking is dan ook alleen mogelijk met de grotere straalvliegtuigen die op dergelijke routes worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld de B737-300, B757 en de A310.

In het kader van de nota LuLu is een vergelijking gemaakt van de emissies per passagierskilometer van diverse transportmodaliteiten voor een afstand van 500 km. Hieruit blijkt, dat de HST in het algemeen milieuvriendelijker is dan een B737. Dit geldt met name voor de emissie van CO₂, CO en NO_x. De B737 scoort echter beter voor wat betreft de emissie van SO₂. Andere nationale en internationale studies op dit terrein bevestigen dit algemene beeld. Voor de goede orde zij vermeld dat de verschillen in de emissies per passagierskilometer tussen vliegtuig en HST kleiner worden, naarmate de afgelegde afstand groter wordt. Voor de grotere afstanden komt het vliegtuig namelijk in een betere positie, omdat de start- en glijvluchtfase, waarin relatief veel brandstof wordt verbruikt, minder zwaar op de gemiddelde cijfers per passagierskilometer drukt.

Op die bestemmingen waarop een HST exploitabel is heeft deze op grond van deze uitkomsten uiteraard de voorkeur. Op de dunnere routes, waar een HST geen alternatief is, zouden nieuwe vervoersketens gezocht moeten worden waarin én de trein én het vliegtuig hun geëigende rol dienen te spelen.

Bij kortere (binnenlandse) afstanden zal het vliegtuig er minder gunstig afkomen, aangezien een korte vlucht naar verhouding voor een veel groter gedeelte bestaat uit taxiën, stijgen en dalen. Deze delen van een vlucht kosten veel energie en veroorzaken de meeste vervuiling. De rol van het vliegtuig op dergelijke afstanden zal daarom zorgvuldig moeten worden bezien in het licht van mogelijke alternatieven. Het openbaar vervoer (bijvoorbeeld de intercity-trein) komt hier duidelijk in beeld.

DE OVERHEID IN BEWEGING

Het tweede cluster van dit hoofdstuk gaat over de brede heroriëntatie op de rol en functie van de centrale overheid en de gevolgen daarvan voor de manier waarop het rijk zijn positie bepaalt ten opzichte van regionale luchthavens.

Het terugtreden op kerntaken

Het is hier niet de plaats om in te gaan op alle ontwikkelingen rond de terugtrekkende overheid. Het is voldoende te wijzen op grote operaties als deregulering, decentralisatie, grote efficiency-operatie, concentratie op kerntaken van departementen en privatisering.

In het licht van concentratie op kerntaken, ingegeven door de politieke wens van het kabinet de omvang van de overheid terug te dringen, worden taken overgedragen aan de particuliere sector, aan lagere overheden, aan zelfstandige bestuursorganen of aan verzelfstandigde overheidsdiensten. Decentralisatie van de bijbehorende financiële middelen vindt plaats via gebundelde doeluitkering infrastructuur op basis van de wet op het Infrafonds. (N.B.: deze wet bestrijkt niet de infrastructurele investeringen van de luchthavens).

De heroriëntatie op de financiële rol die het rijk ten aanzien van infrastructuur speelt, heeft in de afgelopen jaren al consequenties gehad voor de gebieden die van oudsher sterk onder de invloedssfeer van het ministerie van V&W stonden, zoals het beheer en de exploitatie van wegen en waterwegen, en de positie in allerlei eigendomsverhoudingen. Naast overwegingen van financiële aard is op bestuurlijke gronden die positie van het ministerie aan het verschuiven. Het Tweede Structuurschema Zeehavens bij voorbeeld, dat in 1990 is ingevoegd in Deel D van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, bepaalt dat V&W zich terugtrekt uit de havenschappen¹ en ophoudt de exploitatietekorten van de zeehavens af te dekken. Op het vlak van wegen en waterwegen heeft door twee commissies onder leiding van de heer Broxk een groot-scheepse overheveling plaatsgevonden van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten, inclusief de overdracht van de benodigde middelen om de overgedragen taken op het punt van exploitatie en beheer te kunnen uitvoeren.

Ook voor het openbaar vervoer heeft een fundamentele wijziging in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheid en vervoerb企业 plaatsgevonden. De directe en intensieve bemoeienis van de overheid met belangrijke onderdelen van de openbaar-vervoerexploitatie vermindert ingrijpend. Een continue concurrentie op de rail dient zich aan en een periodieke concurrentie-impuls om de weg wordt reeds toegepast via regionale aanbestedingen. Er zijn goede redenen om deze beleidslijn ook door te trekken naar de regionale luchthavens.

De consequenties voor de regionale luchthavens samengevat

Verbetering van de bereikbaarheid is ook voor de regionale luchthavens een belangrijk uitgangspunt. Dit mede ter aanvulling van het ruimtelijke en het regionaliseringsbeleid dat het kabinet heeft ingezet ter versterking van de stedelijke knooppunten. Hierbij dient uiteraard wel te worden voldaan aan eisen op het gebied van milieu, veiligheid en ruimtegebruik. Voor de luchthavens betreft dat enerzijds maatregelen – internationaal en nationaal terzake van geluidhinder, luchtverontreiniging en veiligheid. Anderzijds gaat het om een intermodale afweging, leidend tot selectieve investeringen in infrastructuur, en tot veranderingen in de keuze van vervoer.

De regionale luchthavens ondervinden ook de gevolgen van de heroriëntatie op de rol van de centrale overheid. Het proces van «minder centrale overheid en méér eigen, decentrale, verantwoordelijkheid» verandert de inrichting en werkwijze van deze overheden aanzienlijk.

¹ *Tweede Structuurschema Zeehavens*, Tweede Kamer 1988–1989, 21 133, nrs. 1–2.

Specifiek voor het beleidsterrein van V&W geldt het volgende. Posities die niet meer passen in het nieuwe kerntakenbeleid van het ministerie worden afgebouwd. Tegelijkertijd versterkt V&W zijn positie op terreinen waar V&W als exponent van het rijk een unieke rol moet spelen. In concreto betekent dit dat rijks gelden minder moeten worden besteed aan exploitatiesubsidies, maar moeten leiden tot nieuwe impulsen door intensivering van hoofdinfrastructurele investeringen.

DEEL III DE REGIONALE LUCHTHAVENS STRAKS

HOOFDSTUK 6. HET NIEUWE BELEID

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de nieuwe beleidskoers van het rijk ten aanzien van de regionale luchthavens.

Eerst wordt nog eens een samenvatting gegeven van de direct relevante beleidsuitgangspunten, die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren komen en die hetzij direct danwel indirect doorwerken in het toetsingskader. In dat toetsingskader worden de verschillende verkeers- en vervoersfuncties, die zich in het algemeen op een regionale luchthaven zouden kunnen manifesteren, vanuit verschillende beleidsinvalshoeken getoetst op de mogelijkheid voor rijksbetrokkenheid.

Door vervolgens deze functies in een aantal concrete beleidsbeslissingen aan specifieke regionale luchthavens te relateren, resulteren per luchthaven de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid. Ter afronding van die toetsing wordt per individuele luchthaven nog een keer samengevat op welke functies de rijksbetrokkenheid gebaseerd zal worden. De uit deze beleidsbeslissingen voortvloeiende consequenties voor de rijksbegroting komen afzonderlijk in hoofdstuk 7 aan de orde.

I. DE BELEIDSUITGANGSPUNTEN

Uit de voorgaande hoofdstukken is een aantal beleidsuitgangspunten af te leiden voor de ontwikkeling van een nieuw beleidskader ten aanzien van de regionale luchthavens.

Aan de orde komen de volgende vijf uitgangspunten:

- verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens;
- een sterkere voorwaardenscheppende verkeersinfrastructuur;
- een grotere selectiviteit in rijksbetrokkenheid;
- een meer marktconforme exploitatie van infrastructuur;
- afstand nemen van de eigendoms- en exploitatieverhoudingen.

Uitgangspunt 1: Verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens

Wezenlijk onderdeel van het regionale-luchthavenbeleid is de zorg voor de verbetering van de leefbaarheid rond de luchthavens. Dat is bijvoorbeeld te herkennen in de intermodale afstemming tussen trein, vliegtuig en (vracht)auto. Waar mogelijk wordt de voorkeur gegeven aan die vervoerwijze uit de relevante vervoersalternatieven, die, bij gelijke of gelijkwaardige vervoersprestaties, de minste belasting van het milieu inhoudt. Dat raakt dus ook het verkeer en vervoer via de regionale luchthavens.

Ook komt die zorg tot uiting in de ontwikkeling die het luchtvaartgerichte milieubeleid doormaakt. Sinds de wijziging van de Luchtvaartwet van 1978 betreft dit de bestrijding van de geluidhinder. Sinds het PASO zijn lokale en mondiale luchtverontreiniging tevens onderwerpen van beleid geworden. Sinds het ongeval in de Bijmer is ook het externe veiligheidsbeleid voor burgerluchthavens in het middelpunt van de discussie geplaatst.

Wat betreft het eerste onderwerp, de geluidhinderbestrijding, zijn reeds vele maatregelen getroffen. Zo is de voorgenomen aanleg van de oost-westbaan op Maastricht mede ingegeven door de overweging om de geluidhinder voor de omgeving binnen acceptabele grenzen te houden. De zoneringsprocedure voor de bestaande baan bij Eelde wordt gecombineerd met de aanwijzingsprocedure voor de baanverlenging. Het

milieu-effectrapport ten behoeve van de baanverlenging is eind 1995 door het bevoegd gezag aanvaard.

Relatief nieuw is de nachtnormering voor luchthavens waar structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer plaatsvindt. In 1994 is de Luchtvaartwet gewijzigd om naast de KE-zone een aparte nachtzone vast te stellen. Zoals in hoofdstuk 5 al vermeld, is de LAeq als nachtnorm vastgesteld, met een grenswaarde van 26 dB(A).

Tenslotte valt te wijzen op lopende en voorgenomen geluidsisolatie van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

Het tweede onderwerp betreft luchtverontreiniging. Daarover kan worden opgemerkt dat terugdringing van door luchtvaart veroorzaakte luchtverontreiniging aan de orde komt in de in 1995 uitgebrachte Nota Luchtverontreiniging en Luchtvaart.

Wat betreft het derde onderwerp, de externe veiligheid rond regionale luchthavens, is nog onderzoek gaande. In dit kader is pionierswerk verricht door een methode te ontwikkelen om risico's rondom luchthavens te berekenen. Er is een interdepartementale werkgroep bezig met de ontwikkeling van een beleidskader voor de externe veiligheid rondom burgerluchthavens. De Kadernota Externe Veiligheid Luchthavens, die overigens met name betrekking zal hebben op het externe-veiligheidsbeleid voor de regionale luchthavens, zal volgens de huidige planning in het tweede kwartaal van 1997 in concept gereed zijn. Er wordt naar gestreefd dat Kamerbehandeling van de Nota voor eind 1997 zal kunnen plaatsvinden. Aansluitend zal in 1997 een begin worden gemaakt met aanpassing van de luchtvaartwetgeving.

Milieubeleid wordt effectief als er daarvoor ook een handhavingsbeleid is. In augustus 1994 is een wijziging van de Luchtvaartwet in werking getreden waarmee de regeling met betrekking tot de handhaving van de geluidszones aanzienlijk is verbeterd. In de handhavingssystematiek van de Luchtvaartwet ligt de nadruk op de preventieve handhaving door middel van een jaarlijks vast te stellen gebruiksplan.

In de aanwijzing van een luchtvaartterrein worden voorschriften opgenomen ter voorkoming van overschrijding van de geluidszones en ter beperking van geluidhinder. Overtreding van de voorschriften is strafbaar (repressieve handhaving). In de aanwijzing voor Schiphol zijn voorschriften opgenomen die met name voortvloeiën uit het PASO en de PKB. Ook in de aanwijzing voor Maastricht zijn voorschriften opgenomen in verband met de handhaving van de geluidszone. Voor de overige regionale luchthavens worden eveneens gelijktijdig met de geluidszone voorschriften vastgesteld.

Op grond van de gewijzigde Luchtvaartwet wordt tenslotte per luchtvaartterrein een handhavingsvoorschrift vastgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de voorschriften in de aanwijzing en hoe de toetsing van het feitelijk gebruik van de luchthaven aan het gebruiksplan plaatsvindt.

Uitgangspunt 2: een sterkere voorwaardenscheppende verkeersinfrastructuur

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt steeds intensiever aan het versterken van de aanbodzijde van de economie: de voorwaardenscheppende infrastructuur die het eigenlijke marktproces mogelijk moet maken. Het aandeel van de infrastructurele investeringen in de overheidsuitgaven stijgt dan ook weer, na een jarenlange daling. Dat is de uitwerking van het kabinetsbeleid dat beoogt de sterke directe overheidsinvloed op de marktprocessen terug te schroeven en er een voorwaarden-

scheppende/faciliterende aanpak voor in de plaats te stellen. Marktregulering en subsidiewezen worden steeds verder teruggesnoeid. Het bedrijfsleven zal door deze trend veel meer op eigen kracht moeten opereren. Dat past ook in het EU-beleid dat zich sterk maakt voor gezonde concurrentieverhoudingen.

In de context van de regionale luchthavens impliceert dit uitgangspunt dat in de investerings sfeer luchthavens als componenten van onze verkeersinfrastructuur op een inbreng van het rijk kunnen rekenen. Daaraan is echter wel één «maar» verbonden, zoals het volgende uitgangspunt laat zien.

Uitgangspunt 3: een grotere selectiviteit in rijksbetrokkenheid

Door het spanningsveld tussen bereikbaarheid en leefbaarheid betekent de tweede hoofdlijn geen ongebreidelde uitbreiding van verkeersinfrastructuur. Uitbreiding van minder milieugevoelige vervoerssystemen verdient de voorkeur boven systemen die het milieu sterker aantasten. Daarbij gaat intermodale afstemming een veel grotere rol spelen. Nieuwe combinaties van bestaande vervoerssystemen gaan meer accent krijgen. Rail-, wegvervoer, binnenvaart, zee- en luchtvaart zullen steeds minder als op zichzelf staande systemen worden beschouwd, maar zij evolueren naar samenhangende deelsystemen in de vervoersketen, die elkaar moeten versterken en aanvullen waar dat kan. Intermodale afstemming en ketenbenadering zijn belangrijke thema's voor het infrastructuurbeleid in de jaren negentig.

Voor de regionale luchthavens betekent dit dat, ondanks de rol van de rijksoverheid in de infrastructuurinvesteringen, selectiviteit moet worden betracht als geïnvesteerd moet worden in concurrerende vervoersalternatieven. Als er sprake is van directe concurrentie tussen een nieuw aan te leggen hoge-snelheidslijn en nieuwe regionale-luchthaveninfrastructuur, zullen sterke argumenten nodig zijn om de en/en-optie uit te voeren.

Een tweede aspect van die selectiviteit, die voor de rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens van uitzonderlijk belang is, vormt de steeds duidelijkere scheiding die V&W aanbrengt tussen die voorzieningen die tot de hoofdinfrastructuur van ons land gerekend moeten worden en die voorzieningen die een meer regionale betekenis hebben. Deze omvangrijke herverdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en lagere overheden ten aanzien van de verkeersinfrastructuur kan men niet los zien van de positie die het rijk ten aanzien van de regionale luchthavens wenst in te nemen. Het rijk zal zich dus grondig moeten bezinnen op de vraag welke regionale luchthavens in Nederland tot de hoofdinfrastructuur gerekend dienen te worden en vanuit welke optiek dat kan geschieden. Het spreekt voor zich dat alleen die luchthavens die tot de hoofdinfrastructuur te rekenen zijn, kunnen rekenen op rijksbetrokkenheid in de uitbreidingsinvesteringen aan de luchtzijde. Die betrokkenheid dient uiteraard ook weerspiegeld te worden in de bereikbaarheid van die luchthavens aan de landzijde. Dit vergt afstemming met alle betrokken mede-overheden over intermodale voorzieningen.

Uitgangspunt 4: een meer marktconforme exploitatie van infrastructuur

Dat nieuwe infrastructuurbeleid zal ook gestalte krijgen door een meer marktconforme exploitatie. Met uitzondering van de huidige luchthaven Rotterdam, die een volle dochter is geworden van Schiphol, danken de regionale luchthavens hun bestaan voor een deel aan de jaarlijkse verlies-afdekking door de aandeelhouders, waaronder het rijk. Een te

sterke rol van het subsidie-instrument bij de exploitatie van regionale luchthavens is niet bevorderlijk voor de ontplooiing van bedrijfseconomische mechanismen. Zeker niet in een maatschappelijke omgeving die zich meer en meer marktconform instelt. Naar juridische maatstaven zijn de regionale luchthavens ondernemingen. Een jaarlijkse tekortafdekking door het rijk valt daar moeilijk mee te rijmen. Infrastructuurgebruikers zullen dan ook in toenemende mate geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun mobiliteitsbehoeften. Aan allerlei infrastructuurle voorzieningen komen immers steeds reëlere prijskaartjes te hangen. «Rekening rijden» is zo'n voorbeeld van meer individuele doorberekening van weginfrastructuurkosten, dat al ruimschoots de politieke belangstelling heeft getrokken. Hoewel het doorbelasten van kosten aan individuele ondernemingen en gebruikers in de sfeer van de luchtvaartinfrastructuur in vergelijking met andere vervoerwijzen reeds goed ontwikkeld is, kan de toepassing van dit principe nog verder worden doorgetrokken.

Infrastructuur-exploitatiemaatschappijen, wat de regionale luchthavens in wezen zijn, zullen zich dan ook, zoals dat ook in andere vervoerstakken steeds meer het geval wordt, moeten gaan gedragen als Resultaat-Verantwoordelijke Eenheden (RVE's): «beslissingen nemen en de kosten-consequenties daarvan dragen» komen in één hand te liggen. Hierbij zal het rijk op den duur geen rol meer spelen als aandeelhouder, bestuurder of als verliesafdekker. Dat vergt uiteraard een redelijke overgangperiode, waarop later in dit hoofdstuk nog wordt teruggekomen.

Uitgangspunt 5: afstand nemen van de eigendoms- en exploitatie-verhoudingen

Aansluitend aan het beleid dat al in gang is gezet ten aanzien van de betrokkenheid van het rijk bij de zeehavens zal het rijk terugtreden uit de eigendoms- en exploitatieverhoudingen van de regionale luchthavens. Uiteraard zal dit ook gepaard moeten gaan met een grotere ondernemingsvrijheid in het entameren van projecten die aan een rendementsverbetering van de luchthavens kunnen bijdragen. Dit vergt voldoende zakelijke kennis in de Raden van Commissarissen. Reden waarom het rijk, zo veel als mogelijk en wenselijk is, afstand dient te nemen. Let wel, dit slaat alleen op de eigendoms- en exploitatieverhoudingen. Op andere terreinen, bijvoorbeeld waar het de veiligheidsregels en het toezicht daarop betreft, blijft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu het DG-Rijksluchtvaartdienst, onverkort zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitoefenen.

II. HET TOETSINGSKADER

De bovenstaande vijf beleidsuitgangspunten zullen in het nieuwe beleid voor de regionale luchthavens meeklinken. Die nieuwe beleidskoers wordt ingezet via een toetsingskader, dat wordt opgebouwd in een aantal stappen.

stap 1. Het toetsingscriterium: onderscheid tussen hoofd- en secundaire infrastructuur

In het onderstaande wordt het toetsingskader geschetst voor rijksbetrokkenheid bij regionale luchthavens. (N.B. In het vervolg wordt hiermee de financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid bedoeld, tenzij anders vermeld.) Als er een rechtvaardiging voor rijksbetrokkenheid te vinden is, spreken we conform het ruimere infrastructuurbeleid, zoals dat verwoord is in «Brokx-droog» en «Brokx-nat»¹, van **hoofdinfrastruc-**

¹ Dit betreft rapporten van de Commissie Brokx over herverdeling van wegenbeheer, resp. waterwegenbeheer, over de verschillende bestuurslagen, onder wijziging van het financiële stelsel.

tuur. Het gaat dus bij het beleid ten aanzien van de regionale luchthavens steeds, conform het infrastructuurbeleid ten aanzien van de andere vervoerswijzen, om het uitgangspunt:

**gaat het om hoofdinfrastructuur, dan neemt het rijk zijn verantwoordelijkheid;
gaat het om secundaire infrastructuur, dan komt de verantwoordelijkheid bij de regio te liggen.**

Met grote nadruk zij hier gesteld dat *niet de vraag aan de orde is naar de keuze «Wel of geen luchthaven?»*, maar de vraag «Wie is verantwoordelijk in financieel-bestuurlijke zin, het rijk of de regio?» Dat vergt een consistent en eenduidig toetsingskader.

Terzijde wordt opgemerkt dat deze beleidslijn ten aanzien van rijksbetrokkenheid niet zonder meer kan worden doorgetrokken naar Schiphol. Uiteraard dient Schiphol tot de hoofdinfrastructuur te worden gerekend, maar V&W zal noch bij uitbreidingsinvesteringen in het banenstelsel van Schiphol, noch bij de kosten van luchtverkeersleidingsdiensten van Schiphol financieel betrokken zijn. Het verkeers- en vervoersvolume op Schiphol biedt voldoende basis voor een zelfstandig financieel functioneren van respectievelijk de NV Luchthaven Schiphol en de luchtverkeersleiding aldaar. Dit betekent overigens niet dat Schiphol in alle opzichten op zichzelf is aangewezen. Het rijk steunt de mainportontwikkeling van Schiphol, inclusief een uitgebreid infrastructureel programma ter verdere ontsluiting van Schiphol aan de landzijde.

stap 2. De vier centrale beleidsinvalshoeken van het toetsingskader

Bij het bepalen van de rechtvaardigingsgrond voor financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid zijn – in grote lijnen weergegeven – de volgende centrale beleidsinvalshoeken aan de orde:

a. Vervoersbeleid:

Is er sprake van categorieën luchtvervoer die een regio-overstijgende betekenis hebben?

b. VINEX, versterking stedelijke knooppunten:

Is er sprake van een substantieel pakket lijnvluchten, of van een substantieel luchtvrachtvolume?

c. Ruimtelijk-economisch beleid:

Is er sprake van een substantieel pakket lijnvluchten, of van een substantieel luchtvrachtvolume?

d. SVV II, selectieve bereikbaarheid:

Zijn er gelijkwaardige OV-alternatieven voor binnenlandse lijnvluchten?
Zijn er HSL-verbindingen als alternatief voor intra-Europese lijnvluchten?

stap 3. De vijf te toetsen verkeers- en vervoersfuncties

Vanuit elk van de vier geschetste beleidsinvalshoeken worden de volgende vijf mogelijke verkeers- en vervoersfuncties die zich op een regionale luchthaven kunnen manifesteren, nader getoetst op de rechtvaardiging voor rijksbetrokkenheid:

- lijndiensten
- vakantiechartervluchten

- vrachtluchten
- expresvrachtvervoer
- general aviation.

stap 4. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het vervoersbeleid

De centrale vraag hierbij is: welke bestaande of te verwachten functies hebben regio-overstijgende betekenis, zodat daaraan rijksbetrokkenheid bij de betreffende regionale luchthaven valt te ontlenen?

Lijndiensten

Op diverse regionale luchthavens worden lijndiensten voor het passagiersvervoer onderhouden. Deze lijndiensten weerspiegelen een uitgesproken regionaal belang: de afgehandelde reizigers komen uit of gaan naar het omringende regionale verzorgingsgebied. Aan een lijndienstenpakket op een regionale luchthaven kan derhalve geen betekenis vanuit nationaal belang worden toegekend. Rijksbetrokkenheid uit hoofde van het nationale vervoersbelang is derhalve niet aan de orde. (N.B. Hier is niet de uitplaatsingsdiscussie van Schiphol aan de orde.) Er worden twee uitzonderingen gemaakt, namelijk bij het VINEX- en ruimtelijk-economisch beleid (zie daar ter plaatse voor nadere details).

Vakantiecharters

Op de meeste regionale luchthavens worden ook vakantie-chartervluchten onderhouden in het zomerseizoen. Deze chartervluchten zijn volledig gericht op de vakantiebehoeften van de omringende regio. Ook hier is dus geen aangrijpingspunt voor rijksbetrokkenheid. Voorzover een landelijke behoefte aan vakantiechartervervoer op een regionale luchthaven zou kunnen worden geaccommodeerd door uitplaatsing vanuit Schiphol zou wel van rijksbetrokkenheid sprake kunnen zijn.

Vracht

De via een regionale luchthaven geaccommodeerde luchtvracht draagt, in afwijking van het passagiersvervoer, primair geen regionaal karakter. De meeste luchtvrachtstromen hebben een internationaal karakter. Extra luchthavencapaciteit in aanvulling op de rol die Schiphol vervult is uit nationaal vervoersbelang gerechtvaardigd met het oog op de versterking van de Nederlandse transitofunctie. De grensoverschrijdende betekenis neemt nog toe als de betrokken luchthaven in vergelijking met Schiphol gunstig ligt ten opzichte van het zwaartepunt in de Europese markt. Uit nationaal vervoersbelang is rijksbetrokkenheid derhalve gerechtvaardigd.

Expresvervoer

In de context van Nederland Distributieland zou een draaischijf voor expresvracht ergens in Nederland een toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse economie. Het betrokken netwerk voor deze categorie vervoer draagt een intercontinentaal karakter en de rol van Nederland in deze vervoermarkt is momenteel niet sterk. Bovendien blijkt de directe beschikbaarheid van een expres-netwerk een niet onbelangrijke locatiefactor te zijn voor sommige internationale distributiecentra. Uit een oogpunt van nationaal vervoersbelang is rijksbetrokkenheid op grond van een dergelijke functie dus gerechtvaardigd.

General aviation

Aan de general aviation, die het leeuwendeel van het verkeer op de regionale luchthavens uitmaakt, valt door het in doorsnee regionale karakter in zijn algemeenheid geen rijksbetrokkenheid te ontleen. Daarin onderscheiden regionale luchthavens zich niet van de groene velden. Een uitzondering moet gemaakt worden voor het beroepsverkeer, dat niet regio-gebonden is en dat bovendien in verband met Instrument Flight Rules (IFR) lessen voor een deel is aangewezen op volwaardige luchtverkeersdienstverlening van een regionale luchthaven, zoals dat momenteel plaats vindt op luchthaven Eelde en Maastricht. Uit een oogpunt van haar verantwoordelijkheid voor het handhaven en verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart acht het rijk het handhaven van faciliteiten voor het beroepsverkeer op in elk geval één regionale luchthaven in Nederland van nationaal belang. In die zin is rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven uit hoofde van deze verkeersfunctie gerechtvaardigd.

stap 5. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het VINEX-beleid

Hier dient de vraag zich aan: welke functies rechtvaardigen, gezien vanuit het VINEX-concept ter versterking van stedelijke knooppunten, rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven?

VINEX beoogt een aantal stedelijke knooppunten in Nederland aanzienlijk te versterken. Dit betreft ondermeer Rotterdam, Eindhoven, Groningen, Maastricht en Enschede/Hengelo.

- In die context versterkt een substantieel pakket aan lijndiensten op een regionale luchthaven de knooppuntfunctie van de nabijgelegen stad aanzienlijk. Een flink lijndienstenpakket op een regionale luchthaven bij een stedelijk knooppunt kan alsnog reden geven voor rijksbetrokkenheid. Voorwaarde is echter wel dat, indien mogelijk, een intermodale afweging met concurrerende alternatieven wordt gemaakt (zie nader hieronder bij de SVV-invalshoek).
- Uit VINEX-oogpunt kan de beschikbaarheid van een gevarieerd en substantieel pakket aan luchtvrachtverbindingen op een regionale luchthaven in de nabijheid van de aangewezen stedelijke knooppunten bijdragen aan de versterking van de betrokken knooppuntfunctie. Ook uit hoofde van die functie is rijksbetrokkenheid derhalve gerechtvaardigd.

stap 6. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het ruimtelijk-economisch beleid

De vraag is hier aan de orde: welke functies kunnen, gezien vanuit het ruimtelijk-economisch beleid van de overheid, rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven rechtvaardigen?

Wil een regionale luchthaven een economische uitstraling van enige betekenis hebben voor de omringende regio, dan moet sprake zijn van een substantieel vervoervolume in die categorieën vervoer die van belang zijn voor het regionale bedrijfsleven.

- Uit een oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid rechtvaardigt een substantieel pakket aan lijndiensten op een regionale luchthaven, gelegen in een gebied waar regionaal toegespitst beleid wordt toegepast, alsnog rijksbetrokkenheid.

- Dezelfde argumentatie is van toepassing als op zo'n luchthaven een substantieel vrachtvolume wordt afgehandeld.

stap 7. De toetsing van de verkeers- en vervoersfuncties vanuit het SVV II-beleid

Het gaat hier om de vraag: wanneer dient de lijndienstfunctie vanuit het SVV-beleid nog nader te worden afgewogen tegen concurrerende milieuvriendelijkere openbaar-vervoersalternatieven, alvorens tot rijksbetrokkenheid geconcludeerd kan worden?

Alvorens te concluderen tot rijksbetrokkenheid conform punt b. of c. hierboven, moet nog getoetst worden op vervoersalternatieven. Voor wat betreft binnenlandse vluchten dient aan adequate OV-alternatieven de voorkeur te worden gegeven, zo die er zijn. Dan vervalt alsnog rijksbetrokkenheid op grond van die vervoersfunctie.

Indien er sprake is van grensoverschrijdende intra-Europese lijnvluchten, dient bezien te worden of de HSL een alternatief biedt voor het betrokken verzorgingsgebied. Ook dan wordt de voorkeur gegeven aan het landgebonden alternatief en vervalt de grond voor rijksbetrokkenheid.

Vanuit het SVV II-beleid dient ter afsluiting van dit toetsingskader nog te worden opgemerkt, dat voor regionale luchthavens die op rijksbetrokkenheid kunnen rekenen, de bereikbaarheid aan de landzijde om een intermodale afstemming vraagt tussen het rijk en de andere betrokken overheden. Indien bijvoorbeeld een dichtslibbende weginfrastructuur het functioneren van deze luchthavens bemoeilijkt, zal het rijk hier initiatieven nemen ter verbetering.

III. DE BELEIDSBESSLINGEN OP BASIS VAN HET TOETSINGSKADER

Met de voorgaande zeven stappen is het toetsingskader vastgelegd. Op grond daarvan kunnen nu beleidsbeslissingen worden genomen over de concrete verkeers- en vervoersfuncties die per individuele luchthaven de rechtvaardigingsgrond voor rijksbetrokkenheid geven. Het gaat hier om vijf beleidsbeslissingen die direct uit dit toetsingskader voortvloeien. Daarnaast komen nog drie beleidsbeslissingen aan de orde die niet direct uit het toetsingskader voortkomen, maar die de reeds uitgezette koers betreffen van het kabinet ten aanzien van specifieke luchthavens.

Beleidsbeslissing 1 inzake het expresvervoer: vanwege de onaanvaardbaar hoge geluidsoverlast in de nacht komt in Nederland geen enkele regionale luchthaven in aanmerking voor een draaischijffunctie in het expresvervoer.

Het accommoderen van expresvervoer in Nederland zou op zich aantrekkelijk zijn in het kader van Nederland Distributieland. Deze specialistische tak van goederenvervoer kent een sterk groeiende markt en dankt zijn succes aan de toenemende behoefte om tijdgevoelige pakketten en documenten te versturen. De betrokken vervoersstromen worden via gesloten transportketens van met name lucht- en wegvervoersschakels geacommodeerd. Deze schakels sluiten op elkaar aan in stervormige netten per continent. Centrum van zo'n sternet is een sorteer- en distributiehuis op een luchthaven.

Het accommoderen van een dergelijke markt vraag brengt echter nogal wat afwegingsproblemen met zich mee. De naadloze aansluiting van de betrokken transportschakels via de centrale sorteer- en distributiehuis, én

de «just in time»-condities waaronder dergelijke systemen opereren, vergen namelijk intensieve operaties aan de land- en luchtzijde van een expresvrachtluchthaven gedurende de nachtelijke uren.

Bovendien nopen die «just in time»-condities tot een centrale ligging in de Westeuropese markt. Een iets meer excentrische ligging kan in de totale gemiddelde systeemtijd al gauw juist die tijd schelen die essentieel is voor een levensvatbare concurrentiepositie in dit tijdgevoelige marktsegment. Verder zullen bij een voortschrijdende concentratie in het expresvervoer in zo'n sterk groeiende markt steeds dikkere intercontinentale vervoersstromen zich manifesteren, waardoor steeds grotere vliegtuigen worden ingezet. Dit betekent dat een baan met voldoende lengte en draagkracht voorhanden moet zijn voor het ontvangen van grote vliegtuigtypen.

Om de wegtransportschakel in dit systeem volledig tot zijn recht te laten komen, dient de betrokken luchthaven bovendien een goede aansluiting op het Europese autowegennet te hebben.

Al met al zijn de mogelijkheden voor het accommoderen van expresluchtvracht op bestaande locaties uiterst beperkt. De enige bestaande regionale luchthaven die dicht bij het geschetste wensenprofiel komt is de luchthaven Maastricht. Zodra de oost-westbaan is voltooid, zou deze luchthaven namelijk door zijn ligging ten opzichte van de Westeuropese markt én door zijn baanuitrusting het best van alle Nederlandse luchthavens beantwoorden aan de wensen van een exprescarrier. Zoals eerder al aangegeven werd, is de voorgenomen aanleg van de oost-westbaan echter mede ingegeven door de overweging om de geluidhinder voor de omgeving binnen acceptabele grenzen te houden. Het accommoderen van expresluchtvracht op Maastricht zou een onaanvaardbaar hoog aantal nachtvluchten met zich meebrengen.

Beleidsbeslissing 2 inzake vrachtluchten: buiten Schiphol kunnen die regionale luchthavens op rijksbetrokkenheid uit hoofde van de vrachtfunctie rekenen, die daarvoor voldoende draagkracht in de omringende markt vinden om meer dan incidentele vrachtluchten te kunnen accommoderen. Dit geldt met name de luchthaven Maastricht.

Momenteel wordt luchtvracht voornamelijk op Schiphol afgehandeld. Daarnaast speelt luchtvrachtvervoer alleen op Maastricht een rol van enige omvang. Rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven op basis van bovenregionaal vrachtvervoer is alleen te rechtvaardigen als de luchthaven door zijn ligging een toegevoegde waarde heeft boven Schiphol. Dat geldt alleen voor die van Maastricht, die straks ondanks de bij beleidsbeslissing 6 vermelde restricties ten aanzien van het nachtelijk gebruik én door zijn uitrusting én door zijn ligging in de Europese markt zijn complementaire rol ten opzichte van Schiphol verder kan ontwikkelen.

Beleidsbeslissing 3 inzake general aviation: in de context van de general aviation kan met name voor de opleiding tot verkeersvlieger één regionale luchthaven, te weten Eelde, rekenen op rijksbetrokkenheid uit hoofde van die functie.

Uit een oogpunt van haar verantwoordelijkheid voor het handhaven en verbeteren van de veiligheid in de luchtvaart acht het rijk het handhaven van faciliteiten voor het beroepsverkeer op in elk geval één regionale luchthaven in Nederland van nationaal belang. Het gaat hierbij om dat beroepsverkeer dat niet regiogebonden is en dat bovendien in verband met Instrument Flight Rules (IFR)-lessen is aangewezen op een volwaardig uitgeruste regionale luchthaven, wat luchtverkeersdienstverlening betreft.

Het lessen in slecht-zichtomstandigheden is van belang voor de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart.

Visual Flight Rules (VFR)-vluchten, die ook deel uitmaken van de basisopleiding, worden veelal in het buitenland uitgevoerd, waar de weersomstandigheden gunstiger zijn voor dit type vluchten. Bovendien is door het uitplaatsen van de VFR-vluchten naar het buitenland meer ruimte beschikbaar voor het oefenen van IFR-procedures in Nederlandse omstandigheden.

Ook oefenvluchten (een voortgezette opleiding), enerzijds nodig om op peil te blijven, anderzijds in geval van «overlessen» op een ander type, worden voorzover dat niet op simulators gebeurt, al in belangrijke mate in het buitenland uitgevoerd.

Om die – overigens reeds lang bestaande – basisopleiding, met name wat betreft IFR-lessen, binnen Nederland te garanderen, wil het rijk in elk geval op één regionale luchthaven optimale faciliteiten qua baanuitrusting, luchtverkeersleidingsdiensten, inrichting van een apart lescircuit etc. bieden. De betrokken regionale luchthaven mag dus op grond van die functie op rijksbetrokkenheid rekenen.

De vraag is echter: welke luchthaven komt daarvoor het eerst in aanmerking? Dat hangt af van de voorwaarden waaronder een effectieve en milieuverantwoorde accommodatie kan plaats vinden. Zulke voorwaarden zijn:

- de luchtruimtecapaciteit moet voldoende zijn voor het grote aantal lesvliegbewegingen, waaronder een substantieel aandeel IFR-bewegingen per jaar¹;
- de luchthaven moet in een dunbevolkte streek liggen, aangezien het gaat om een als hinderlijk ervaren activiteit, namelijk veel circuit-vliegen.

Deze voorwaarden maken het niet wenselijk deze functie aan de luchthaven Maastricht toe te kennen, ook al zou dat uit capaciteits-overwegingen in principe niet onmogelijk zijn. Door zijn ligging en weinig gecompliceerde luchtruimtestructuur komt de luchthaven Eelde daarvoor het meest in aanmerking².

Beleidsbeslissing 4 inzake lijndienstvervoer: die regionale luchthavens die met hun lijndienstenpakket de stedelijke knooppuntfunctie versterken in hun verzorgingsgebied, (Eindhoven en in principe Rotterdam), kunnen uit dien hoofde op rijksbetrokkenheid rekenen.

Een regionale luchthaven kan een goede aanvulling zijn voor een stedelijk knooppunt en kan het grootstedelijk concept versterken door een substantieel aanbod van lijndiensten. Daarmee wordt de stad immers in het langere-afstandvervoer beter bereikbaar en daarmee aantrekkelijker voor met name het bedrijfsleven in de regio. De HST kan voor een aantal grote bestemmingen in Europa dezelfde functie vervullen.

Momenteel bieden Rotterdam en Eindhoven een redelijk internationaal lijndienstenpakket. Deze steden worden bovendien onder de stedelijke knooppunten gerekend, waarvan het rijk de centrumpositie wenst te versterken. Zowel het lijndienstenpakket van een regionale luchthaven als een HSL-station zijn van belang voor de versterking van een grootstedelijk concept.

Rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven met het oog op de versterking van de grootstedelijke functie van de nabijgelegen stedelijke

¹ Het aantal IFR-bewegingen van de KLS op Eelde bedroeg in 1994 bijna 12 000, dat van de NLS op Maastricht naar schatting ca. 10 000.

² Dit betekent niet, dat (IFR-)lesvluchten op Maastricht niet meer mogen plaatsvinden, maar zij bieden daar geen grond voor rijksbetrokkenheid.

agglomeratie geldt uit hoofde van het op de betrokken luchthaven geacommodeerde lijndienstenpakket voor:

- de luchthaven Eindhoven;
- een luchthaven bij Rotterdam, voorzover Rotterdam niet op de HSL is aangesloten.

Beleidsbeslissing 5 inzake lijndienst- en vrachtvervoer uit oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid: die regionale luchthaven die door het accommoderen van een substantieel lijndienstenpakket of vrachtvolume een bijdrage levert aan de versterking van de economische structuur in een regionaal stimuleringsgebied, kan uit hoofde van die vervoersfunctie(s) op rijksbetrokkenheid worden gerekend.

Het ruimtelijk-economisch beleid van het rijk richt zich voor wat het regionaal toegespitst beleid betreft alleen nog op het noorden van het land, het gebied waarin ook de luchthaven Eelde is gelegen. De reden hiervan is, dat er sprake is van een zogenaamd «fase-verschil» ten opzichte van de nationale economische ontwikkeling. Binnen een breed pakket van initiatieven om de economische structuur te versterken is ook de vraag aan de orde, of er een of meer vervoer- of verkeersfuncties te onderkennen zijn die de economische structuur van de regio kunnen versterken doordat zij bijdragen aan een aantrekkelijker regionaal vestigingsplaatsprofiel. De meest relevante vervoersfuncties daarvoor zijn uiteraard het lijndienstvervoer van passagiers en het vrachtvervoer. In het lijndienstvervoer wordt enige ontwikkeling mogelijk geacht, gelet op het marktpotentieel. Uit oogpunt van ruimtelijk-economisch beleid zou dit een aangrijpingspunt voor rijksbetrokkenheid kunnen bieden.

De luchthaven Eelde bereidt momenteel met financiële steun van het rijk een baanverlenging voor, waarvan met name een impuls voor het regionale vakantiechartervervoer verwacht wordt. Met een langere baan kunnen namelijk ook grotere toestellen worden geacommodeerd, die op verder weg gelegen Zuid Europese vakantiebestemmingen vliegen. Van een intensivering van dit vervoer kan ook een zekere economische uitstraling op de regio uitgaan.

Hoewel een dergelijke vervoersontwikkeling in de context van het ruimtelijk-economisch beleid geen krachtige aangrijpingspunten voor rijksbetrokkenheid in ruimere zin biedt, meent het kabinet, mede op grond van eerder gedane toezeggingen van het rijk, de financiële bijdrage voor een baanverlenging van Eelde gestand te moeten doen.

Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de noodzaak voor een baanverlenging niet te baseren valt op het IFR-beroepsverkeer, waaraan voor Eelde wel rijksbetrokkenheid wordt ontleend. Een verlengde baan is voor dit kleine verkeer immers niet nodig. Indien zwaar verkeer op Schiphol te zijner tijd niet meer welkom is, zou een verlengde baan op Eelde hiervoor wel soelaas kunnen bieden.

Daarmee zijn de rechtvaardigingsgronden voor rijksbetrokkenheid bij de regionale luchthavens op grond van het toetsingskader bepaald. Alvorens de consequenties van het voorgaande samen te vatten per luchthaven is nog een drietal beleidsbeslissingen relevant, die geen directe samenhang vertonen met het voorgaande toetsingsproces. Het betreft het onlangs genomen besluit ten aanzien van het nachtelijk gebruik van de luchthaven Maastricht, de reeds uitgezette koers ten aanzien van een luchthaven bij Rotterdam en de rol van Lelystad in het kader van de toekomstige totale luchthaven capaciteit in Nederland.

Beleidsbeslissing 6 inzake nachtopenstelling van de luchthaven Maastricht: in de randen van de nacht wordt een beperkt gebruik van de oost-westbaan toegestaan; gebruik van de noordzuidbaan is tussen 23.00 en 6.00 uur niet toegestaan. De voor de groei-mogelijkheden bepalende geluidcontouren worden gebaseerd op ongeveer 950 nachtvluchten per jaar.

Deze beleidsbeslissing betreft een aanvulling op het reeds vastgestelde aanwijzingsbesluit voor het luchtvaartterrein Maastricht ten behoeve van de oost-westbaan. Omdat een volledige openstelling van de luchthaven gedurende de nacht tot onaanvaardbaar hoge milieuhinder zou leiden, heeft het kabinet gekozen voor een beperkte openstelling in de nachtranden. In concreto gaat het, met inachtneming van het bestaande wettelijke regime, om het volgende nachtelijk gebruik voor de oost-westbaan:

23.00 – 01.00 uur: uitsluitend landingen;

01.00 – 05.30 uur: volledige sluiting;

05.30 – 06.00 uur: geen restricties ten aanzien van starts en landingen.

Het kabinet heeft niet gekozen voor een volledige sluiting tussen 23.00 en 06.00 uur, omdat het dan voor chartermaatschappijen niet aantrekkelijk is om Maastricht als thuisbasis te kiezen. Vanwege bedrijfseconomische redenen is het voor dergelijke luchtvaartmaatschappijen noodzakelijk om twee of drie «slagen» per etmaal te kunnen maken, waardoor zij, met name voor verder weg gelegen bestemmingen, soms reeds voor 06.00 uur moeten kunnen starten en in de periode tussen 23.00 en 01.00 uur nog moeten kunnen landen.

Met deze beperkte openstelling van Maastricht in de nachtranden, worden naar de mening van het kabinet voorwaarden gecreëerd waardoor de luchthaven voor chartermaatschappijen aantrekkelijk wordt als thuisbasis. Mede als gevolg van het werkgelegenheidseffect daarvan, is geraamd dat de uitbreiding van de luchthaven zal kunnen leiden tot een werkgelegenheidsgroei van zo'n 3300 arbeidsplaatsen (2005). Als daarentegen besloten zou zijn tot een volledige nachtsluiting van Maastricht, dan is de luchthaven voor chartermaatschappijen niet meer aantrekkelijk als thuisbasis, hetgeen zal resulteren in een veel beperktere werkgelegenheidsgroei, een niet rendabele exploitatie en het in mindere mate kunnen vervullen van bepaalde regio-overschrijdende verkeers- en vervoersfuncties.

Onderkend wordt dat het door het kabinet gekozen nachtrecht regime afwijkt van de wensen die de exploitant kenbaar heeft gemaakt om op termijn tot een sluitende exploitatie te komen. In de procedure voor de nacht-aanwijzing zal het (bedrijfseconomisch) effect van het door het kabinet gekozen nachtrecht regime nader bezien en beoordeeld dienen te worden.

Rijksbetrokkenheid bij de luchthaven Maastricht leidt er dan ook toe dat de additionele negatieve bedrijfsresultaten als gevolg van de beperkte nachtopenstelling in de afkoop van de toekomstige verliesbijdragen zullen worden meegewogen. Nader onderzoek moet duidelijk maken welke bedragen hier exact mee gemoeid zijn.

Beleidsbeslissing 7 inzake nationaal belang van een regionale luchthaven bij Rotterdam: het kabinet zal een definitief besluit nemen over beëindiging van de rijksbetrokkenheid zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de planning eind 1998)

In het in 1994 tot stand gekomen regeerakkoord is de volgende passage opgenomen:

«Uitgaande van een uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998).

Medewerking van het rijk aan onderzoek naar de mogelijkheden van handhaving van de bestaande luchthaven Rotterdam als zakenluchthaven geschiedt onder uitdrukkelijk voorbehoud van dit besluit.

Beleidsbeslissing 8 inzake extra capaciteit voor general aviation: het kabinet bevordert de uitbreiding van vliegveld Lelystad om de van Schiphol uitgeplaatste general aviation te kunnen accommoderen.

Er dienen zich duidelijke infrastructurele capaciteitsproblemen aan voor de general aviation. Zo is in de eerste plaats general aviation op Schiphol ontmoedigd, conform de in de PKB Schiphol en Omgeving bevestigde PASO-afspraken. Verder lopen ook kleine luchtvaartterreinen zoals Lelystad en Hilversum op gezette tijden al tegen hun capaciteitsgrenzen aan en bovendien vergt het Besluit Geluidsbelasting Kleine Luchtvaart een reductie van de geluidsbelasting rond de bestaande luchtvaartterreinen, hetzij via stillere toestellen (bronbeleid), hetzij door minder te vliegen op de meest hinderlijke tijdstippen of andere operationele maatregelen, hetzij door het aantal bewegingen in de kleine luchtvaart vanaf het jaar 2000 op die terreinen zeer aanzienlijk te beperken.

Om die capaciteitsproblemen tegemoet te komen spant het kabinet zich in voor een uitbreiding van de luchthaven Lelystad. Daarbij wordt op termijn een ontwikkeling naar een zogenaamde business airport beoogd, zodat ook de zwaardere categorieën general aviation ontvangen kunnen worden. De financiële rijksbetrokkenheid beperkt zich tot een bijdrage in de noodzakelijke investeringen om de overloop van general aviation van Schiphol te kunnen opvangen. Ten tijde van de besluitvorming hierover was nog onduidelijk of het nodig is om op Lelystad over te gaan tot actieve luchtverkeersdienstverlening. Dit vormt nog onderwerp van onderzoek, vooral tegen de achtergrond van de luchtruimstructuur in relatie tot Schiphol. Indien als uitvloeisel van de PKB Schiphol en Omgeving besloten wordt tot deze luchtverkeersdienstverlening, zal dit tot jaarlijkse bijdragen te zijner tijd van het rijk leiden. In hoofdstuk 7 wordt dit nader uitgewerkt. De benodigde investeringen voor de ontwikkeling tot business airport komen overwegend voor rekening van de exploitant.

Dit alles staat los van de vraag in hoeverre in TNLI-kader een behoefte aan extra luchthaveninfrastructuur zou worden geconstateerd en een locatie in of bij de provincie Flevoland daarvoor soelaas zou bieden. Benadrukt moet worden dat de huidige locatie Lelystad voor een dergelijke functie naar alle waarschijnlijkheid niet geschikt zal zijn.

IV. DE BELEIDSCONSEQUENTIES PER LUCHTHAVEN

Per individuele luchthaven kunnen de voorgaande beleidsbeslissingen nog eens worden samengevat.

- Maastricht:** De luchthaven Maastricht kan op rijksbetrokkenheid rekenen op grond van de door het kabinet beoogde combinatie van verkeers- en vervoersfuncties.
- Rotterdam:** Het kabinet zal definitief besluiten inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (huidige planning eind 1998). Op dat tijdstip zal dus een definitief besluit genomen worden over beëindiging van de rijksbetrokkenheid.
- Eindhoven:** Rijksbetrokkenheid geldt hier op grond van het lijndienstpakket ter versterking van het stedelijk knooppunt.
- Eelde:** Rijksbetrokkenheid wordt ontleend aan de noodzaak gelegenheid op een regionale luchthaven te bieden voor het IFR-beroepsverkeer; financiële betrokkenheid van het rijk bij de baanverlenging is gebaseerd op eerder gedane toezeggingen.
- Twente:** Geen rijksbetrokkenheid.

In aanvulling op de hiervoor geschetste beleidsbeslissingen kunnen de volgende kabinetsvoornemens voor het kleine luchtvaartterrein bij Lelystad en ook dat op Texel als richtinggevend worden aangemerkt:

- Lelystad:** De financiële rijksbetrokkenheid bij het huidige luchtvaartterrein Lelystad richt zich op een bijdrage in de uitbreidingsinvesteringen voor dat terrein om de druk op Schiphol in de komende jaren te verminderen. Daartoe wordt Lelystad geschikt gemaakt voor het accommoderen van een groter volume general aviation, ook in de zwaardere categorieën (business airport).
- Texel:** Het luchtvaartterrein Texel is evenals Lelystad een vreemde eend in de bijt in de context van de regionale luchthavens. Toch verdient het uit een oogpunt van beleidsconsistentie de voorkeur om de beleidslijnen die getrokken zijn ten aanzien van de regionale luchthavens ook door te trekken voor Texel. In het verleden is het rijk financieel/bestuurlijk namelijk ook bij dit terrein met zijn grasbaan betrokken geraakt. Het vliegveld Texel dankt de huidige deelname van het rijk in het aandelenkapitaal en de (eventuele) exploitatieverliezen aan de moeilijke bereikbaarheid van het eiland, met name in de winter. Tegen de achtergrond van het nieuwe regionale-luchthavenbeleid zal het rijk te gelegener tijd als aandeelhouder terugtreden uit de luchthaven. Bovendien zal de bijdrage in de afdekking van mogelijke toekomstige verliezen worden beëindigd met een eenmalige bescheiden afkoopsom, zodat voldoende perspectieven kunnen worden geboden voor het voortbestaan van het vliegveld. Zo blijft het eiland toegankelijk voor de kleine luchtvaart.

V. DE PRINCIPES VOOR DE FINANCIËEL-BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES

Op basis van het toetsingsprincipe «wel of geen hoofdinfrastructuur» is aan de hand van een toetsingskader bepaald welke luchthavens op welke gronden kunnen rekenen op rijksbetrokkenheid. Tot nu toe is echter nog geen inhoud gegeven aan de financieel-bestuurlijke consequenties die aan het toetsingsresultaat, te weten de keuze tussen continuering en beëindiging van rijksbetrokkenheid, verbonden moeten worden, rekening houdend met de eerder geformuleerde vijf beleidsuitgangspunten. De financiële consequenties worden nog gevolgd door enkele opmerkingen over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan die consequenties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uitwerking van de wijze waarop de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten op de regionale luchthavens optimaal verschaft kunnen worden in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Vijf categorieën financiële consequenties

De consequenties van het toetsingsprincipe zijn in vijf categorieën, A t/m E, aan te geven.

A. De jaarlijkse afdekking van de exploitatietekorten.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid zal het rijk die tekorten de komende jaren via een afkoopsom beëindigen.

Bij beëindiging van de rijksbetrokkenheid zal de verliesafdekking per 2000 worden beëindigd. Het is dan aan de luchthaven zelf om met de overblijvende aandeelhouders (zie punt D) nieuwe afspraken over eventuele verliesafdekking te maken.

B. Infrastructurele investeringen.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid komen specifieke luchtzijdige investeringen in de infrastructuur, die nodig zijn uit hoofde van de functies waarop die rijksbetrokkenheid is gebaseerd, voor rekening van het rijk.

Bij beëindiging van de rijksbetrokkenheid zal de regio de wenselijk geachte investeringen voor haar rekening moeten nemen.

C. Kosten van luchtverkeersdienstverlening.

De Minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de verkeersafwikkeling op luchthaventerreinen bij monde van het DG-Rijksluchtvaartdienst altijd het noodzakelijke voorzieningenniveau van luchtverkeersdienstverlening op een luchtvaartterrein, gelet op de feitelijke omvang en samenstelling van het luchtverkeer dat geaccommodeerd wordt. Ongeacht de mogelijke veranderingen in financieel-bestuurlijke verhoudingen zal het DG-Rijksluchtvaartdienst die verantwoordelijkheid blijven nemen.

Waar het de militaire luchthavens met burgermedegebruik, i.c. Twente en Eindhoven, betreft, ligt die verantwoordelijkheid uiteraard primair bij de Minister van Defensie.

Naast een verantwoordelijkheid voor het veiligheidsniveau van de luchtverkeersdienstverlening kent het rijk ook een toezichhoudende functie uit economisch oogpunt, gelet op het wettelijk vastgelegde monopolie van de luchtverkeersdienstverlening in de Wet Luchtverkeer. De daaraan verbonden financiële consequenties bij ongedekte luchtverkeersleidingskosten op de regionale luchthavens kunnen als volgt worden samengevat.

Bij continuering van de rijksbetrokkenheid zal de mogelijkheid worden onderzocht met het ZBO-Luchtverkeersbeveiliging (ZBO-LVB) leveringscontracten aan te gaan, rekening houdend met de minimale eisen inzake het voorzieningenniveau van luchtverkeersdienstverlening. Daarbij zal het rijk een jaarlijks budget ter beschikking stellen voor de geschatte ongedekte kosten van die dienstverlening, waarbij ernaar gestreefd wordt de omvang hiervan zoveel mogelijk toe te snijden op de relevante verkeers- en vervoersfuncties. Voor het ontwikkelen van extra prikkels ter verbetering van de efficiency zullen extra acties worden ondernomen.

Bij beëindiging van de financieel-bestuurlijke rijksbetrokkenheid bij een luchthaven zullen de ongedekte exploitatiekosten van luchtverkeersdienstverlening niet meer voor rekening van het rijk komen. Uit oogpunt van behoorlijk bestuur zal in een dergelijk geval een redelijke overgangstermijn in acht genomen worden waarin de huidige situatie nog ongewijzigd gecontinueerd wordt. Dit moet de betrokken luchthaven(s) en de betrokken regionale overheden voldoende gelegenheid geven om een nieuwe strategie te bepalen. De ongedekte kosten van de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dan wel het Ministerie van Defensie noodzakelijk geachte luchtverkeersdienstverlening komen daarna voor rekening van de betrokken luchthaven.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt nog in meer detail ingegaan op de wijze waarop de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten op regionale luchthavens geoptimaliseerd kan worden.

D. Participatie van het rijk in het aandelenkapitaal van regionale luchthavens.

Ongeacht de vraag of rijksbetrokkenheid gerechtvaardigd is bij de afzonderlijke luchthavens zal het rijk zich op termijn terugtrekken als aandeelhouder uit de luchthaven Maastricht (f 5,3 mln) en de luchthaven Eelde (f 7,4 mln). Dit zal ook gaan gelden voor het kleine luchtvaartterrein Texel, dat overigens buiten het kader van deze nota valt. Bij de overige regionale luchthavens is het rijk geen aandeelhouder.

E. Rijksbijdrage in de isolatiekosten

De vraag van rijksbetrokkenheid bij een regionale luchthaven is in principe ook bepalend voor de eventuele rijksbijdrage in de isolatiekosten. Hoewel het principe dat «de vervuiler betaalt» gehandhaafd blijft, is met name in het geval van de luchthaven Maastricht een bijdrage van het rijk toegezegd in de isolatiekosten rond deze luchthaven. Beëindiging van rijksbetrokkenheid zou ook de grondslag voor een dergelijke rijksbijdrage in de isolatiekosten wegnemen.

Stapsgewijze uitvoering

Daar waar het voorgaande gepaard gaat met financiële sanering, wordt stap voor stap te werk gegaan. Immers, de condities voor de luchthavens om als resultaatverantwoordelijke eenheden te kunnen functioneren ontbreken nog grotendeels. De kwetsbare markt waarin de luchthavens opereren, gevoegd bij hun financiële afhankelijkheid van de aandeelhouders en de langdurige planologische procedures maken de beleidsmarges om tot RVE's te komen op de korte termijn smal. In zo'n situatie zijn al te grote beleidsschokken niet zonder gevaren: rigoureuze stappen van het rijk zonder zorgvuldige afstemming met de andere aandeelhouders, i.c. de lagere overheden, maken de positie van de regionale luchthavens onnodig kwetsbaar, waardoor het risico bestaat dat «het kind met het badwater weggegooid wordt».

Voor de financiële sanering van de luchthavens die rijksbetrokkenheid rechtvaardigen wordt daarom niet hals over kop te werk gegaan. De komende jaren zal dat beleid voor die luchthavens stapsgewijs vorm krijgen. Uiterlijk in het jaar 2000 zal dat proces zijn afgerond. Als indicatie voor de financiële consequenties van een dergelijke sanering zij verwezen naar hoofdstuk 7.

Als de financiële sanering voor alle relevante luchthavens is afgerond, kunnen voor de betrokken luchthavens voldoende perspectieven op het functioneren als RVE aanwezig zijn. Dan is ook de tijd rijp voor het rijk om zich terug te trekken uit het aandelenkapitaal van de regionale luchthavens.

Uiteraard behoudt het rijk zich het recht voor om de aandelen in het jaar 2000 nog niet van de hand te doen, indien mocht blijken dat de aandelen op dat moment nog een te geringe marktwaarde vertegenwoordigen, bijvoorbeeld minder dan de nominale waarde.

Optimale verschaffing luchtverkeersleidingsdiensten

In die gefaseerde aanpak past de wijze waarop een optimale verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten gerealiseerd kan worden in de gewijzigde verhoudingen tussen het rijk en het Zelfstandig Bestuursorgaan Luchtverkeersbeveiliging (ZBO/LVB). Het ZBO/LVB kwam voort uit de verzelfstandiging van de Directie Luchtverkeersbeveiliging van de Rijksluchtvaartdienst per 1 januari 1993. Daarmee is dit orgaan leverancier van diensten op het gebied van de luchtverkeersleiding geworden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu het DG Rijksluchtvaartdienst, zal in overleg met dit ZBO/LVB bepalen waar welke vorm van luchtverkeersdienstverlening zal moeten worden verstrekt. Ook zal de RLD overeenkomstig de Wet Luchtverkeer toetsen of aan het gewenste niveau van dienstverlening wordt voldaan.

Door die verzelfstandiging van de LVB krijgen ook de financiële verhoudingen met betrekking tot de luchtverkeersdienstverlening een ander karakter. Die verhoudingen zijn eigenlijk in de jaren zeventig sterk bepaald door de keuze van het toenmalige kabinet voor een tarievenbeleid dat zich primair richt op een volledige kostendekking van de verkeersleidingsdiensten op Schiphol. Om op dit punt ongelijke concurrentieverhoudingen tussen Schiphol en de regionale luchthavens te vermijden, werd op de regionale luchthavens tot voor kort een zelfde berekeningsmethodiek voor de LVB-tarieven toegepast in de vorm van een identiek opslagpercentage op de landingsgelden. In 1996 is het opslagpercentage vervangen door een prijs per ton startgewicht, uitgaande van de gewichtsklassenindeling in de havengeldregeling van de luchthaven. Het tariefniveau is hierbij niet wezenlijk veranderd. Omdat echter het verkeer op de regionale luchthavens zowel qua volume als qua samenstelling wezenlijk verschilt van dat op Schiphol, vergt de verschaffing van regionale luchtverkeersleidingsdiensten kosten die niet uit de gebruikersheffingen gedekt worden en daarom jaarlijks ten laste van de Rijksbegroting werden gebracht.

Het spreekt voor zich dat de nieuwe bestuurlijke, organisatorische, financiële en juridische veranderingen de driehoeksverhouding V&W, ZBO/LVB en de regionale luchthavens aanzienlijk zullen raken. Ter oriëntatie kan gewezen worden op de volgende zaken, waaraan in een overgangperiode nadrukkelijk gewerkt zal worden:

(a) Daar is in de eerste plaats de noodzaak om van het min of meer uniforme tarievenbeleid langzaam over te stappen naar een beleid waarin het profijtbeginsel een sterkere rol speelt. De rol van de tarieven in de kostendekking zal opnieuw nader worden bezien voor die regionale

luchthavens, die tot de hoofdinfrastructuur gerekend worden. In wezen is die differentiatie al ingezet met de introductie van hogere basistarieven voor de landingsgelden en de daaraan gerelateerde luchtverkeersleidingsheffingen op Schiphol (zie tabel 2.1 in hoofdstuk 2). Uiteraard vereist toepassing van een meer gedifferentieerd tarievenbeleid grote zorgvuldigheid om ongewenste reacties te voorkomen, gegeven de tariefelasticiteiten van de afzonderlijke verkeerscategorieën. Onnodige negatieve volumereacties in de verkeersomvang werken immers ook nadelig door op de exploitatieresultaten van de luchthaven zelf. Rekening houdend met de draagkracht van de verschillende verkeerscategorieën wordt een aanpassing van de luchtverkeersleidingstarieven nagestreefd om tot betere kostendekkingsgraden te komen. Dit nieuwe tarievenbeleid zal ook om een nauwkeurige afstemming met de luchthavens zelf vragen met betrekking tot het door hen te voeren tarievenbeleid inzake de haven-gelden. Gelet op de verhouding tussen kosten en opbrengsten (de dekkingsgraad) en de draagkracht van het verkeer gaat het overigens om relatief beperkte verbeteringen in de kostendekkingsgraden van de luchtverkeersleidingsdiensten per luchthaven.

(b) In de nieuwe verhoudingen tussen V&W en ZBO/LVB kunnen er leveringscontracten worden opgesteld voor de op de regionale luchthavens te verschaffen luchtverkeersleidingsdiensten. Uiteraard zal de rijksoverheid daarbij als vragende partij vanuit haar budgetverantwoordelijkheid nauwlettend toezien op een verantwoorde prijs/kwaliteit-verhouding. Dit betekent dat een zo efficiënt mogelijke verschaffing van luchtverkeersdienstverlening alle aandacht zal krijgen, dit alles uiteraard zonder het veiligheidsniveau ter discussie te stellen. Dit zal in de overgangperiode de nodige acties vergen, zoals ondermeer ten aanzien van:

- optimale afstemming met commercieel acceptabele openstellingstijden;
- de mogelijkheden van integratie en/of automatisering van FIO/meteodiensten;
- de mogelijkheden van concentratie van naderingsverkeersleidingsdiensten in het vlucht-informatiegebied Amsterdam.

Uiteraard is dit geen uitputtende opsomming, maar meer een indicatie van de door de RLD in overleg met het Bestuursorgaan LVB te entameren acties.

(c) Voor de mate van financiële betrokkenheid van het rijk bij de verschaffing van luchtverkeersleidingsdiensten geldt het volgende.

De regionale luchthavens hebben nog een niet altijd eenvoudige weg te gaan naar het uiteindelijke doel, de RVE. De financiële draagkracht van deze luchthavens moet stap voor stap groeien. Dit leidt tot de volgende regels voor financiële rijksbetrokkenheid:

- het rijk garandeert in elk geval de verschaffing van die luchtverkeersleidingsdiensten die nodig zijn voor het accommoderen van dat verkeer, dat samenhangt met de aan de betrokken regionale luchthaven toegekende functie(s). Uiteraard staan die voorzieningen ook ter beschikking aan andere verkeerscategorieën tegen de dan gangbare tarieven;
- de uit die voorzieningen voortvloeiende jaarlijkse exploitatiekosten die niet worden gedekt door de gebruikers blijven, zoals ook nu gebruikelijk is, voor rekening van het rijk (ook in het geval van militaire verkeersleiding);
- indien de huidige of toekomstige functie van een regionale luchthaven geen rijksbetrokkenheid rechtvaardigt, streeft het rijk ernaar de rijksbijdragen zowel in geval van militaire als in geval van civiele verkeersleiding te beëindigen;

- mocht de luchthaven aanvullende luchtverkeersleidingsdiensten wensen, voorzover die nodig zijn bij het accommoderen van additionele verkeerscategorieën (bijv. door langere openstellingsuren of extra LVB-personeel), dan dienen de daaraan verbonden extra exploitatiekosten in principe volledig door dat verkeer c.q. de luchthaven te worden gedekt. In geval er sprake is van civiele verkeersleiding, zullen er additionele afspraken moeten worden gemaakt tussen de betrokken luchthaven en het rijk in overleg met ZBO/LVB;
- initiële investeringen in luchtverkeersleidingsvoorzieningen die samenhangen met infrastructuuruitbreidingen komen voor rekening van het rijk, mits deze beleidsvoornemens dateren van voor de verzelfstandiging van de luchtverkeersleiding in het ZBO/LVB, d.w.z. vóór 1 januari 1993.

Beleidsvoornemens tot initiële investeringen, genomen na dit tijdstip, komen in principe niet voor een (voorwaardenscheppende) investeringsbijdrage van het rijk in aanmerking. Het ZBO/LVB zal dergelijke investeringen op de gebruikelijke wijze via de exploitatie financieren.

HOOFDSTUK 7. FINANCIËLE ASPECTEN

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties, voortvloeiend uit de beleidsuitgangspunten uit hoofdstuk 6, in onderlinge samenhang gepresenteerd.

De huidige financiële betrokkenheid van het rijk richt zich op de volgende onderwerpen:

- infrastructurele renovatie- resp. uitbreidingsinvesteringen (zowel voor het banenstelsel als voor de luchtverkeersleiding);
- de jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's;
- de participatie in het aandelenkapitaal;
- de jaarlijkse bijdragen voor de regionale luchtverkeersleidingsstations (zowel burger als militair).

Naast deze onderwerpen die direct het bedrijfsmatig functioneren raken, vormt ook de verbetering van de leefbaarheid rond regionale luchthavens een onderdeel van het regionale-luchthavenbeleid, dat voor het rijk financiële consequenties kan hebben:

- bijdragen in de kosten van geluidsisolatie en verbetering van de externe veiligheid.

Als gevolg van de beleidsvoornemens gaan op deze onderdelen veranderingen optreden voor de regionale luchthavens. Daarnaast kunnen er ook wijzigingen optreden die de omvang van de financiële betrokkenheid van het rijk raken, maar niet het gevolg zijn van beleidswijzigingen (bijvoorbeeld de wenselijkheid van een grotere rijksbijdrage als gevolg van nieuwe inzichten over de aanlegkosten van luchthaveninfrastructuur).

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties voor het rijk, en met name V&W, in beeld gebracht. Daarbij is als planninghorizon het jaar 2015 aangehouden. Het «kasritme» van de uitgaven is daarbij een niet onbelangrijke factor waar het de tijdstippen van de uitgaven van het rijk betreft.

Voor de middellange termijn vormt de Rijksbegroting 1997 voor met name V&W het referentiekader.

Het spreekt vanzelf dat op een dergelijke termijn gewerkt is met een aantal aannamen. In sommige gevallen zijn meerdere scenario's denkbaar, die in het algemeen met de nodige onzekerheden zijn omgeven. Een voorbeeld hiervan is de definitieve besluitvorming ten aanzien van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, of het aantal nachtvluchten op Maastricht Aachen Airport.

Dit hoofdstuk beperkt zich derhalve tot de grote financiële lijnen, zoals deze thans bekend zijn.

De belangrijkste conclusies zijn aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen.

Infrastructurele investeringen

In de achterliggende jaren was het gebruikelijk dat het rijk grotere **infrastructurele renovatie-investeringen**, die de (financiële) draagkracht van een luchthaven te boven gingen, geheel of gedeeltelijk (voor 40%) à fonds perdu voor zijn rekening nam. Dit was gebaseerd op de Oprichtingswet voor de regionale luchthavens uit 1955. Dat gaat nu veranderen. Dergelijke grote renovaties aan het banenstelsel zullen in de toekomst, zoals dit reeds gebruikelijk was voor kleinere vervangingsinvesteringen, via de exploitatie van de betreffende luchthaven moeten worden

gefinancierd. Dit zal leiden tot een verslechtering van het exploitatie-resultaat; in een verliessituatie zouden ook de kapitaalslasten van grotere renovaties volgens de huidige gang van zaken toch weer voor 40% voor rekening van het rijk komen. Voor de luchthavens die daarvoor in aanmerking komen, zal dit effect in een afkoopsom van toekomstige exploitatieverliezen kunnen worden verdisconteerd. Voor deze problematiek zij verwezen naar de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's», verderop in dit hoofdstuk.

Voor de luchthaven Twente gelden nog bestaande toezeggingen: V&W heeft zich bereid verklaard met een bedrag van maximaal f 850 000 (zie bijlage 2, tabel 1) te participeren in een garantiestelling van in totaal f 2,1 mln. Dit garantiebedrag dient om de financiering veilig te stellen van de extra kosten, die het Ministerie van Defensie zou moeten maken voor renovatie van (delen van) de startbaan. Deze kosten zouden voor rekening van de luchthaven Twente komen indien (delen van) de startbaan, als gevolg van het zware civiele medegebruik (vakantiecharters), eerder dan volgens planning (2003) zou moeten worden gerenoveerd. Thans is bekend dat in 1997 een gedeelte van de startbaan, te weten de baanop, ingrijpend zal moeten worden gerenoveerd (kosten circa f 2 mln). De exploitant beraadt zich momenteel over de meest wenselijke modaliteiten van financiering. Omdat het rijk de financieel-bestuurlijke verhoudingen met de luchthaven Twente in het jaar 2000 zal hebben beëindigd, zijn mogelijk te verwachten uitgaven van V&W met betrekking tot de bovengenoemde garantiestelling, eveneens opgenomen in het jaar 2000 (zie bijlage 2, tabel 1). Dit is in overeenstemming met de Begroting 1997.

Infrastructurele uitbreidingsinvesteringen hebben betrekking op investeringen in het banenstelsel en in de luchtverkeersleiding. In het kader van deze beleidsnota wordt voorbijgegaan aan de financiering van landzijdige zaken (zoals toeleidende infrastructuur), voor zover V&W daarbij betrokken zou zijn. De kern van het nieuwe beleid is dat, voor die regionale luchthavens waar rijksbetrokkenheid is gerechtvaardigd, alleen de kosten van initiële infrastructurele investeringen aan de luchtzijde voortaan voor rekening van het rijk, in casu V&W, zullen komen. Investeringen in passagiersterminals, vrachtgebouwen etc. zullen via de exploitatie van de betreffende luchthaven worden gefinancierd.

Welke bedragen voor V&W met de investeringen in (luchtzijdige) infrastructuur in de gehele planningperiode tot 2015 zullen zijn gemoeid, is thans nog niet aan te geven.

Voor zover thans te overzien, gaat het om de volgende projecten met bijbehorende bedragen voor de periode tot 2002. Een totaaloverzicht van de thans geraamde V&W-bijdragen voor investeringen in deze periode is te vinden in bijlage 2 (tabel 1).

De luchthaven Maastricht

De oorspronkelijke besteksraming voor de oost-westbaan dateert van het begin van de jaren tachtig. De zogenaamde **directe** aanlegkosten (1^e fase) werden indertijd geschat op circa f 130 mln (prijspeil 1982). De directe aanlegkosten zijn de investeringen die in beginsel tot de verantwoordelijkheid van de exploitant kunnen worden gerekend. De 1^e fase heeft betrekking op de aanleg van de oost-westbaan als basisvoorziening. Verdere (uitbreidings)investeringen op het oost-westbaanareaal t.b.v. de groei van het luchtverkeer (infrastructuur, gebouwen, bedrijventerreinen etc.) vinden plaats in de zgn. 2^e fase.

In 1995 zijn de directe aanlegkosten voor de 1^e fase door de NACO¹, in opdracht van V&W, opnieuw bezien. Een belangrijk gegeven is dat, gegeven het aanwijzingsbesluit voor de oost-westbaan (uitsluitend voor vluchten overdag) in oktober 1994, volgens de huidige inzichten, aanbesteding naar verwachting eind 1998/begin 1999 zal kunnen plaatsvinden. De noodzaak van het zorgvuldig doorlopen van de uitvoerige planologische procedures en de besluitvorming ten aanzien van het aantal nachtvluchten is hier debet aan.

Op basis van de NACO-studie wordt voor de directe aanlegkosten thans rekening gehouden met een bedrag van f 207,3 mln (prijspeil 1998). Bovenop de indertijd geraamde f 130 mln (prijspeil 1982) komt derhalve nog f 77,3 mln, waarvan circa f 57 mln als gevolg van inflatie en circa f 20 mln extra kosten op grond van nieuwe eisen zijdens de overheid met betrekking tot de constructie van de baan, etc.

In bestuurlijk overleg (augustus 1995) is tussen de betrokken partijen overeenstemming bereikt over de financiering van de genoemde additionele uitgaven van f 77,3 mln: V&W draagt hieraan f 29,4 mln bij, EZ f 21,8 mln, de provincie Limburg f 18,4 mln en de luchthaven f 7,7 mln (10%).

De totale directe aanlegkosten (1^e fase) van f 207,3 mln worden daarmee als volgt gefinancierd:

- V&W	f 32,4 mln	(zie bijlage 2, tabel 1);
- EZ	f 135,8 mln;	
- Provincie	f 18,4 mln;	
- Luchthaven	f 20,7 mln;	
Totaal directe aanlegkosten	f 207,3 mln	

Over de EZ-bijdrage moet worden opgemerkt dat deze een EFRO-bijdrage (f 39 mln) omvat. Vooralsnog is ervan uitgegaan dat in grote lijnen aan de voorwaarden voor toewijzing van deze fondsen kan worden voldaan, wat inhoudt dat ten laatste in 1998 zal worden aangevangen en het project ultimo 2001 zal zijn afgerond.

De ontwikkeling van de oost-westbaan in de zgn. 1^e fase betreft een primaire basisvoorziening. De hiermee gemoeide kosten worden grotendeels (90%) door de overheden als investeringsbijdrage ter beschikking gesteld, zoals in het bovenstaande is aangegeven.

De verdere uitbreiding en ontwikkeling van het oost-westbaanareaal vindt plaats in een zgn. 2^e fase. Dit betreft investeringen voor aankoop gronden, taxibanen, platforms (airside), maar ook terminals, bedrijventerreinen etc (landside). De bestaande afspraken behelzen dat deze investeringen te zijner tijd door de exploitant zullen worden gefinancierd.

De gronden voor deze 2^e fase (totale financieringslasten ultimo 1997: circa f 8 mln) zijn momenteel reeds grotendeels aangekocht, tegelijkertijd met de gronden noodzakelijk voor de 1^e fase (deze laatste zijn gefinancierd uit het in het bovenstaande aangegeven budget). Gescheiden aankoop van gronden 1^e fase en 2^e fase was niet haalbaar.

Voornamelijk vanwege de langdurige besluitvormingsprocedure ten aanzien van de oost-westbaan (met nachtvluchten) is ten behoeve van de financiering van de gronden 2^e fase door de luchthaven Maastricht een tijdelijke overbruggingsregeling van het rijk onvermijdelijk geworden. In dit verband heeft V&W besloten tot een voorfinanciering van deze gronden voor een bedrag van f 8 mln in 1997. Deze uitgave is niet voorzien in de Rijksbegroting 1997, doch zal bij voorjaarsnota worden verwerkt. Volgens de huidige planning zal dit bedrag rond het jaar 1999 terugvloeien naar V&W (zie tabel 1, bijlage 2).

¹ NACO, *Maastricht-Aachen Airport Oost-westbaan Project: Kosten en Capaciteitsberekening, Evaluatie van het Ruimteplan*, juni 1995.

Onder de zogenaamde **indirecte** kosten vallen de investeringen die niet tot de verantwoordelijkheid van de luchthavenexploitant worden gerekend, zoals LVB-investeringen (landzijdige infrastructurele investeringen blijven hier verder buiten beschouwing). De LVB-voorzieningen (Instrument Landing System, meteo) ten behoeve van het oost-westbaan-project komen volledig voor rekening van V&W en worden geschat op f 20 mln. (Deze toezegging van V&W dateert van voor de verzelfstandiging van de luchtverkeersleiding in het ZBO/LVB.). Dit bedrag is voorzien in de Rijksbegroting 1997.

Op dit moment wordt een nieuwe verkeerstoren niet voorzien. Dit sluit niet uit dat op basis van nog uit te voeren onderzoek te zijner tijd een nieuwe verkeerstoren wel wenselijk/noodzakelijk wordt geacht.

Het kasritme van de uitgaven van V&W ten behoeve van de oost-westbaan is in deze nota, vergeleken met de Begroting 1997 van V&W, verschoven. Volgens de huidige inzichten zal, zoals gezegd, op basis van het (onherroepelijk) aanwijzingsbesluit voor vluchten overdag op zijn vroegst eind 1998/begin 1999 met de aanleg kunnen worden aangevangen. Afhankelijk van de voortgang in de betreffende procedures zal de definitieve fasering van de uitgaven eerst in de komende jaren in overleg met EZ kunnen worden vastgesteld.

De luchthaven Eelde

De baanverlenging op Groningen Airport Eelde zal met 100% rijkssteun worden aangelegd. Het betreft een totaal bedrag van f 22,2 mln (prijspeil 1997), waarvan V&W f 9,9 mln en EZ f 12,3 mln financiert. Deze financiële rijksbetrokkenheid bij baanverlenging tot 2500 m is gebaseerd op gedane toezeggingen. In de Begroting 1997 van V&W is het betreffende bedrag gereserveerd (zie bijlage 2, tabel 1). Volgens de huidige planning zal tegen het jaar 2000 met de aanleg van de baanverlenging kunnen worden aangevangen.

De luchthaven Rotterdam

Ten behoeve van de aanleg van een nieuw vliegveld bij Rotterdam (Nieuw Rotterdam Airport) in het kader van het IPNR, is in de Begroting 1997 van V&W, voorlopig een (niet geïndexeerde) rijksbijdrage voorzien van f 120 mln, ontleend aan in de afgelopen jaren gemaakte afspraken.

Begin 1995 is afgesproken dat het kabinet een besluit zal nemen inzake het vervallen van het nationaal belang van een luchthaven bij Rotterdam, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, zodra de besluitvorming over de HSL en de uitbreiding van Schiphol onherroepelijk is geworden (volgens de huidige planning eind 1998). Uitgaande van een besluit in 1998 kunnen ten aanzien van het nationaal belang en de daaruit voortvloeiende toekomstige ontwikkeling van Zestienhoven in grote lijnen 3 scenario's worden onderscheiden:

1. geen aanleg van NRA, het huidige Zestienhoven wordt gesloten;
2. geen aanleg van NRA, het huidige Zestienhoven blijft voortbestaan;
3. aanleg van NRA.

De scenario's onderscheiden zich overigens niet in de omvang van de daarmee gemoeide financiële betrokkenheid voor het rijk: deze ligt in alle gevallen in de orde van grootte van f 120 mln, zij het dat de samenstelling van de uitgaven zal verschillen. Over de mogelijke aanwending van de gereserveerde gelden ad f 120 mln ten behoeve van de scenario's 1 en 2, zal te zijner tijd nadere besluitvorming moeten plaatsvinden.

Nu de definitieve besluitvorming eind 1998 zal plaatsvinden, is de fasering van de uitgaven (totaal f 120 mln) in deze nota in de tijd gezien met 2 jaar vooruitgeschoven, vergeleken met de Begroting 1997. Voorts is er bij het weergeven van de financiële consequenties voor het rijk

uitgegaan van voortzetting van de huidige situatie (vooral nog inclusief de de jaarlijkse bijdrage voor de LVB; zie hiervoor verderop de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations»).

Het vliegveld Lelystad

Conform hetgeen hoofdstuk 6 aangeeft, heeft het kabinet voorbereidingen getroffen om de druk op Schiphol te verminderen door ruimte te bieden voor een uitbreiding van Lelystad ten behoeve van general aviation en door het leveren van een bijdrage in de daarmee gemoeide investeringen. Daarmee is een uitwerking gegeven aan het beleid, zoals vastgesteld in de PKB Schiphol en Omgeving, om de (niet-mainportgebonden) general aviation op Schiphol te ontmoedigen en voor zover mogelijk uit te plaatsen naar Lelystad. In dit verband kan tevens worden verwezen naar de brieven van resp. 2 juni 1995, 30 augustus 1996 en 1 oktober 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Hierin is aangegeven dat twee ontwikkelingsfasen kunnen worden onderscheiden.

In de eerste fase is sprake van het versterken van de zgn. huidige «overlooffunctie». V&W heeft begin 1993 reeds een bijdrage voor infrastructurele uitbreidingsinvesteringen toegezegd van in totaal f 8,25 mln. Hiervan is inmiddels f 6,5 mln ter beschikking gesteld en geïnvesteerd. In totaal gaat het in deze fase om een investeringsbedrag van circa f 15,75 mln. De resterende ca. f 9 mln zal door de exploitant en de provincie worden geïnvesteerd. Het gaat hierbij om onder meer een parallelle startbaan voor lichte vliegtuigen (ter vergroting van de capaciteit), het uitplaatsen van het zweefvliegen van vliegveld Lelystad naar een andere locatie in de regio, een taxibaan en platform voor de ontsluiting van een nieuw bedrijventerrein en gebouwen.

In de zogenaamde tweede fase zal medewerking worden gegeven aan een verdere ontwikkeling tot «business airport», zodat ook de zwaardere categorieën (niet-mainportgebonden) general aviation dan ontvangen kunnen worden. Op grond van de urgentie zal deze tweede fase vóór het jaar 2000 zijn beslag krijgen. Op dat moment zal ook het resterende bedrag van f 1,75 mln (zie bijlage 2, tabel 1) van de reeds toegezegde rijksbijdrage van f 8,25 mln, bestemd voor baanverzwaring, ter beschikking kunnen worden gesteld.

De overige investeringen conform het «business plan» van in totaal ongeveer f 18 mln (gebouwen, baanverlenging tot 1600 à 1800 m, ILS) zullen worden gefinancierd door de exploitant en de provincie Flevoland.

Daarnaast heeft de ontwikkeling tot business airport, conform beleidsbeslissing 8, mogelijk (nieuwe) financiële consequenties voor het rijk in de vorm van luchtverkeersdienstverlening met de bijbehorende faciliteiten. Dit wordt beschreven in de paragraaf «Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations», verderop in dit hoofdstuk.

Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de luchthaven-NV's

Het bestaande beleid gaat uit van 40% rijksbijdrage in de jaarlijkse exploitatietekorten van de luchthavens Maastricht, Eelde en Twente (en Texel). Voor Eindhoven is dat 25%. Momenteel gaat het in totaal om een bedrag van ruim f 4 mln. Conform de in deze nota geformuleerde beleidsuitgangspunten, zal V&W de jaarlijkse bijdrage in het exploitatieverlies van de luchthavens Maastricht, Eelde, Eindhoven en Twente uiterlijk in het jaar 2000 hebben beëindigd.

Hiervoor in de plaats zal V&W voor de luchthavens, waarvoor rijksbetrokkenheid gerechtvaardigd is (Maastricht, Eelde en Eindhoven) een afkoopsom (een bedrag ineens) op basis van te verwachten toekomstige

exploitatieverliezen verstrekken (voor zover dit het rijksaandeel in de verliezen betreft). Hiermede wordt beoogd de luchthavens een uitgangspositie te bieden die voldoende overlevingsperspectieven op lange termijn biedt.

Een belangrijke consequentie van het beëindigen en/of afkopen van de jaarlijkse exploitatiebijdragen, is dat de regionale overheden en eventuele private partners vanaf dat moment volledig verantwoordelijk zullen zijn voor eventuele toekomstige verliezen.

Dit zal voor de genoemde luchthavens in de periode 1997–2000 zijn beslag krijgen. In navolging op de regionale luchthavens zal V&W in deze periode eveneens de participatie (40%) in het vliegveld Texel stopzetten; overigens is voor dit laatste vliegveld de exploitatiebijdrage van de aandeelhouders, waaronder V&W, gedurende de laatste 10 jaar in totaliteit beperkt gebleven tot enkele duizenden guldens. Wel krijgt het vliegveld tegen het jaar 2000 te maken met een renovatie van de landingsbaan. Financiering via de exploitatie zal tot een verliessituatie leiden. Gelet op de huidige verantwoordelijkheid van het rijk voor vliegveld Texel ligt een afkoop van toekomstige verliezen daar eveneens in de rede.

De luchthaven Twente komt echter niet voor een dergelijke afkoop in aanmerking, zoals in hoofdstuk 6 is uiteengezet. V&W zal in 1999 de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de luchthaven Twente voor het laatst verstrekken.

De huidige planning voor de jaren, waarin de afkoop van het rijk daadwerkelijk ter beschikking zal worden gesteld aan de luchthavenexploitanten, is als volgt: 1998 (Eindhoven), 1999 (Maastricht), 1999 (Texel) en 2000 (Eelde). Deze fasering is mede gebaseerd op de afronding van eventuele planologische procedures die verband houden met belangrijke infrastructuurprojecten (bijv. Maastricht, Eelde).

De hoogte van de afkoopsummen voor de betreffende luchthavens zal in grote lijnen worden gebaseerd op de gekapitaliseerde waarde van te verwachten toekomstige exploitatiebijdragen van het rijk, de zgn. Netto Contante Waarde (NCW, reële disconteringsvoet 4%¹).

In deze nota is afgezien van het geven van een indicatie van de afkoopsum van de genoemde luchthavens.

In de eerste plaats zijn niet voor alle betreffende luchthavens consistente lange-termijnprognoses beschikbaar die kunnen dienen als basis voor de bepaling van een afkoopsum. Zo zal voor de luchthaven Maastricht, het effect van de door het kabinet gekozen nachttregime op de exploitatieresultaten in de procedure voor de nachtaanwijzing nader dienen te worden gezien en beoordeeld.

Thans zijn hierover nog slechts globale indicaties beschikbaar.

In de tweede plaats zal de hoogte van de totale afkoopsum (die mede afhankelijk is van de afkoopperiode), alsmede het bedrag dat voor rekening van het rijk komt, nog onderwerp zijn in het te zijner tijd te voeren bestuurlijk overleg met de regionale overheden en de luchthavenexploitanten.

Zoals eerder in deze nota is aangegeven (beleidsbeslissing 6), wijkt voor Maastricht het gekozen nachttregime af van de wensen die de exploitant heeft kenbaar gemaakt.

In de Begroting van V&W 1997 (Begrotingsartikel 4.10. Beheer en ontwikkeling luchthavens), is voornamelijk f 24,8 mln voorzien voor afkoopsummen voor alle luchthavens gezamenlijk (artikel-onderdeel 4.10.1). Voorts is het niet uitgesloten dat, vanwege de gefaseerde afkoop van exploitatiebijdragen in de periode 1997–2000, de in de Rijksbegroting gereserveerde gelden voor *jaarlijkse* exploitatiebijdragen (artikel-

¹ Ministerie van Financiën, *Rapport Studiegroep Heroverweging Disconteringsvoet*, 9 januari 1995.

onderdeel 4.10.2: circa f 4,8 mln per jaar beschikbaar) reeds in deze periode gedeeltelijk zullen vrijvallen (zie bijlage 2, tabel 3).

Er moet echter worden geconcludeerd dat het thans opgenomen bedrag niet toereikend zal zijn, hetgeen in grote lijnen kan worden toegeschreven aan de benodigde afkoopsom voor de luchthaven Maastricht.

Participatie in het aandelenkapitaal

Conform het nieuwe beleid zal het rijk niet langer participeren in het aandelenkapitaal van de luchthavens Maastricht (f 5,3 mln) en Eelde (f 7,4 mln). In dit verband moet ook het vliegveld Texel worden genoemd (f 343 000). In beginsel zou verkoop tegen nominale waarde in het jaar 2000 f 13 mln voor het rijk opleveren. Uiteraard behoudt het rijk zich in beginsel het recht voor om de aandelen in het jaar 2000 nog niet van de hand te doen, indien mocht blijken dat de aandelen een lagere marktwaarde vertegenwoordigen. Het langer aanhouden zou echter wel strijdig zijn met het streven de financieel-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de betreffende regionale luchthavens over de dragen aan de regionale overheden.

Jaarlijkse bijdragen in de exploitatie van de regionale LVB-stations

De bijdrage van het rijk in de jaarlijkse ongedekte kosten van de LVB-stations op Rotterdam, Maastricht en Eelde, alsmede voor de militaire verkeersleiding op Twente en Eindhoven, zal in de eerstkomende jaren in totaliteit ongeveer f 27 mln per jaar bedragen. Voor Rotterdam, Maastricht en Eelde is dit tot 2000 grotendeels ontleend aan de LVB-begroting 1997, waarbij in de komende jaren zal worden gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke verschaffing van luchtverkeersdienstverlening. Voor de jaren na 2000 zijn de kosten geëxtrapoleerd, waarbij de kosten voor Maastricht enigszins zijn verhoogd in het kader van de besluitvorming rond de oost-westbaan en de bijbehorende dienstverlening.

Bij de inkomsten is rekening gehouden met een toename als gevolg van de te verwachten verkeersgroei.

De geraamde exploitatiebijdragen in de planperiode zijn weergegeven in bijlage 2 (tabel 2).

Op grond van beleidsbeslissing 7 zal besluitvorming over het nationale belang van een luchthaven bij Rotterdam eind 1998 plaatsvinden. Indien in dit kader besloten wordt dat er geen nationaal belang aan de luchthaven wordt toegekend, zal het rijk geen bijdrage leveren in de eventuele infrastructurele investeringen ten behoeve van de ontwikkeling van de luchthaven, noch in de afdekking van de exploitatietekorten.

Parallel aan het plan van aanpak¹ zal onderzocht worden op welke wijze het noodzakelijk geachte niveau van luchtverkeersbeveiliging en daarmee de veiligheid van het luchtverkeer op de luchthaven zo efficiënt mogelijk kan worden voortgezet. Behalve de RLD en het ZBO-LVB zullen de exploitant en de gemeente Rotterdam bij dit onderzoek worden betrokken. In dat kader zal worden vastgesteld of en op welke wijze de LVB-bijdrage voor de luchthaven zal worden beëindigd. Vooralsnog wordt in deze nota uitgegaan van een jaarlijkse bijdrage voor de LVB ten behoeve van Zestienhoven.

Zoals vermeld in hoofdstuk 6, bij beleidsbeslissing 8, is in deze nota voorzichtigheidshalve, in afwachting van nader onderzoek, met ingang van het jaar 2000 rekening gehouden met een jaarlijkse rijksbijdrage van f 8 mln in de ongedekte kosten van (lokale) luchtverkeersleiding op vliegveld Lelystad (Business Airport). Dit bedrag is nog niet voorzien in de Begroting 1997.

¹ Dit is een afspraak tussen de gemeente Rotterdam, de NV Luchthaven Schiphol, de minister van V&W en de minister van VROM om in goed overleg het toekomstig profiel van de luchthaven Rotterdam te bepalen en dit vervolgens via een aanwijzingsprocedure vast te leggen.

Naast de bijdrage in de kosten van de LVB verleent V&W ook een bijdrage voor de regionale luchthavens met militaire verkeersleiding, Eindhoven en Twente.

Omdat de luchthaven Eindhoven rijksbetrokkenheid rechtvaardigt, zal de rijksbijdrage voor de meerkosten van de militaire luchtverkeersleiding (buiten militaire openstellingsuren) na het jaar 2000 ook hier in beginsel worden voortgezet (jaarlijkse circa f 600 000).

Daarentegen zal in het jaar 2000 de bijdrage van het rijk aan de luchthaven Twente voor militaire verkeersleiding, als gevolg van de beleidsombuiging, worden stopgezet (circa f 600 000). De functie van deze luchthaven rechtvaardigt immers geen financiële rijksbetrokkenheid. Hier staat tegenover dat een te introduceren vorm van ATC-heffing (in plaats van de huidige BOT-regeling) vanaf het jaar 2000 volledig ten goede zal komen van de luchthavenexploitatie. Uit deze extra inkomsten zal de exploitant dan de jaarlijkse kosten van de militaire verkeersleiding naar verwachting voor een gedeelte kunnen goedmaken.

Deze beleidsombuiging inzake de meerkosten van militaire verkeersleiding heeft een structureel effect op de V&W-begroting 1997 van uiteindelijk (vanaf 2000) circa f 0,6 mln per jaar. Dit effect is verwerkt in een raming van de toekomstige bijdrage van V&W, zoals gepresenteerd in bijlage 2, tabel 2.

Kosten geluidsisolatie en externe veiligheid

Uitgangspunt volgens de Luchtvaartwet is dat de kosten van geluidsisolatie van woningen rond luchthavens door de gebruikers dienen te worden goedge maakt.

De geluidsisolatiekosten voor de oost-westbaan op de luchthaven Maastricht zijn op basis van het zogenaamde Combi-scenario (zoals gemeld per brief van 12 april 1990 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer) geschat op f 195 mln. De geluidwerende voorzieningen zouden daarbij in een periode van circa 10 jaar worden aangebracht, terwijl de financiering (incl. rente) hiervan door een financieringsstichting zou worden gespreid over een periode van 25 jaar. In dit verband werd overeengekomen dat de luchthaven via geluidsheffingen f 85 mln op het (geprognoseerde) verkeer kon genereren. De overige f 110 mln zouden à fonds perdu worden gefinancierd door V&W (f 60 mln), EZ (f 20 mln), VROM (f 15 mln) en de provincie Limburg (f 15 mln). Bij eventuele lagere isolatiekosten zou de bijdrage à fonds perdu van de overheden worden verlaagd naar rato van de bovengenoemde verdeling.

Met de introductie van de LAeq-norm voor nachtvluchten zijn de totale isolatiekosten (op basis van het Combi-scenario) neerwaarts bijgesteld naar f 120 mln. Per brief van 8 oktober 1994 is aan de betreffende vaste kamercommissies gemeld dat het luchtverkeer het oorspronkelijk overeengekomen bedrag van f 85 mln dient op te brengen. Het resterende bedrag (f 35 mln) zal, conform de oorspronkelijke afspraak, worden verdeeld tussen rijk (f 30,2 mln, waarvan V&W f 19 mln, EZ f 6,4 mln, VROM f 4,8 mln) en de Provincie (f 4,8 mln).

In de Begroting 1997 van V&W (incl. de bijdrage van EZ) is in totaal f 25,4 mln beschikbaar als bijdrage in de isolatiekosten (zie bijlage 2, tabel 3).

De precieze consequenties van het door het kabinet gekozen nachtregime, met een geluidcontour gebaseerd op ongeveer 950 nachtvluchten, voor de uiteindelijke hoogte van de isolatiekosten en de financiering daarvan, zullen in de procedure voor de nachtaanwijzing nader dienen te worden gezien en beoordeeld.

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de stand van zaken van de beleidsontwikkeling aangaande externe veiligheid rond regionale luchthavens. Op dit moment is niet aan te geven of en in hoeverre eventuele ruimtelijke-planologische maatregelen, in navolging van de PKB Schiphol en Omgeving (deel 4), financiële consequenties voor het rijk hebben.

Conclusie

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe de beleidsvoornemens uit deze nota ten aanzien van de financieel-bestuurlijke verhoudingen met de regionale luchthavens in grote lijnen uitwerken op de financiële betrokkenheid van het rijk in het algemeen en van V&W in het bijzonder.

Het merendeel van de uitgaven van het rijk aan regionale luchthavens komt voor rekening van V&W. Naast investeringsbijdragen voor luchthaveninfrastructuur is V&W momenteel verantwoordelijk voor exploitatiebijdragen aan de regionale luchthavens en de ongedekte kosten van de luchtverkeersdienstverlening op deze luchthavens.

Afgezien van V&W levert EZ een aanzienlijke bijdrage aan infrastructurele investeringen op de luchthaven Maastricht (oost-westbaan) en de luchthaven Eelde (baanverlenging). Daarnaast dragen naast V&W de departementen van EZ en VROM bij in de kosten van geluidsisolatie van woningen rond de oost-westbaan op de luchthaven Maastricht. Een overzicht van de totale uitgaven van het rijk aan beide projecten is opgenomen in tabel 4, resp. 5 van bijlage 2.

De uitgaven van het rijk aan deze luchthaven-projecten zijn in de loop der jaren op basis van kabinetsbeslissingen en parlementaire goedkeuring voor het overgrote deel in de Rijksbegroting verwerkt. Dit geldt in feite ook voor een nieuwe luchthaven bij Rotterdam, waarvoor in de V&W-begroting gelden zijn gereserveerd, met dien verstande dat met het regeerakkoord een dergelijke luchthaven een sterk voorwaardelijk karakter heeft gekregen.

In tabel 7.1 zijn de gevolgen van de nieuwe beleidsvoornemens in de financieel-bestuurlijke verhoudingen in beeld gebracht en vergeleken met de reeds bestaande beleidsafspraken, zoals opgenomen in de Rijksbegroting 1997.

Het voorgaande overziende zal als gevolg van de nieuwe beleidsvoornemens in de periode 1997–2001 sprake zijn van extra uitgaven voor het rijk, met name in de vorm van afkoopsommen. Deze zijn nog niet bekend en pm opgenomen.

Voorfinanciering van gronden voor de zgn. 2^e fase ontwikkeling van het oost-westbaanareaal zal per saldo niet tot extra uitgaven leiden. Hier staat tegenover dat mogelijk een jaarlijkse bijdrage in de ongedekte kosten van lokale verkeersleidingsfaciliteiten op Lelystad zal plaatsvinden. Nader onderzoek moet uitsluitsel geven over de noodzaak hiervan. Een dergelijke bijdrage is nog niet verwerkt in de begroting.

Uit een doorkijk voor de langere termijn (2015) blijkt dat lagere uitgaven, als gevolg van het uitvoeren van de beleidsvoornemens (met name het beëindigen van jaarlijkse exploitatiebijdragen aan luchthavens) juist zichtbaar worden in de jaren na het jaar 2000. Niet uitgesloten moet worden dat uiteindelijk, conform de beleidsvoornemens van deze nota, een structureel uitgavenniveau voor V&W aan de regionale luchthavens resulteert dat in dezelfde orde van grootte ligt als momenteel het geval is (zie bijlage 2, tabel 3). Dit hangt samen met nadere besluitvorming over luchtverkeersdienstverlening met betrekking tot de luchthaven Rotterdam en business airport Lelystad.

Tabel 7.1 Raming van de toekomstige meer/minder uitgaven van het rijk volgens de beleidsvoornemens in de periode tot 2015, vergeleken met de bestaande afspraken/Begroting 1997 (in mln gulden, prijspeil 1997)¹

	Bestaande afspraken		Beleidsvoornemens meer (+)/minder(-) uitgaven			
	Begroting V&W 1997	EZ	VROM	V&W	EZ	VROM
* infrastructuur						
- Maastricht						
- oost-westbaan 1 ^e fase	32,4 ²	135,8 ³		-	-	-
- voorfinanciering gronden 2 ^e fase				+ 8/- 8 ⁴		
- aanpassing inrichting	1,6					
- LVB	20					
- Eelde	9,9	12,3		-	-	-
- IPNR	120	-		-	-	-
* isolatiekosten						
- Maastricht	19 ²	6,4	4,8			
* exploitatie NV's						
- 1997-2000: cumulatief	20,0	-	-	pm ⁵	-	-
- 1997-2000: afkoopsom	24,8	-	-	pm ⁶	pm	pm
- 2001-2015: jaarlijks	4 à 5 per jaar ⁷	-	-	- 4 à 5 per jaar ⁷	-	-
* exploitatie LVB						
- LVB-stations: jaarlijks	ca. 25 per jaar	-	-	+ 8 per jaar (na 2000)	-	-
- meerkosten militaire verkeersleiding						
- 1997-1999	1,4 per jaar	-	-	-	-	-
- 2000-2015	1,4 per jaar	-	-	- 0,6 per jaar	-	-

¹ exclusief landzijdige infrastructuur

² exclusief bijdrage EZ van f 13,6 mln op V&W-Begroting 1997

³ inclusief bijdrage EZ van f 13,6 mln op V&W-begroting 1997

⁴ voorfinanciering gronden 2^e fase oost-westbaan, respectievelijk terugbetaling

⁵ pm eventueel cumulatief overschot exploitatiebijdragen in de periode 1997-2000 op V&W-Begroting 1997

⁶ pm extra uitgaven voor afkoopsom boven het beschikbare bedrag van f 24,8 mln in de Begroting 1997

⁷ bij continuering van huidige beleid zou de jaarlijkse bijdrage naar verwachting in de loop der jaren geleidelijk zijn afgenomen

BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

LUCHTVAARTBEGRIPPEN

<i>cabotage</i>	vluchten tussen twee punten in een ander land dan het land van registratie van een luchtvaartmaatschappij
<i>catchment area</i>	gebied waarbinnen een luchthaven aantrekkingskracht uitoefent op potentiële passagiers
<i>code-sharing</i>	combineren van vluchtnummer feedervlucht en aansluitende vlucht tussen hub-luchthavens
<i>commuter</i>	maatschappij die vliegt met vliegtuigen voor minder dan 30 personen, in theorie tussen afgelegen regio's en hubs
<i>dagrand-verbinding</i>	retourverbinding tussen twee luchthavens waarbij men 's ochtends heen en 's avonds terug kan vliegen
<i>eurohub</i>	hub die Europese regionale verbindingen en Europese hoofdverbindingen met elkaar combineert
<i>feeder</i>	toevoerlijn van (regionale) luchthaven naar hub
<i>full freighters</i>	specifieke vrachtvliegtuigen
<i>gateway-functie</i>	intercontinentaal vervoer en Europees vervoer worden via een overstap aan elkaar gekoppeld
<i>general aviation</i>	verzamelnaam voor allerlei vormen van gebruik van vliegtuigen, niet zijnde lijn-, charter- en vrachtverkeer. Dit type luchtvaart bestaat uit zakelijk (waaronder lesvluchten) en recreatief verkeer
<i>general cargo</i>	geen specifieke spoedeisende vracht die met full freighters of passagierstoestellen met vracht in de buiklading vervoerd wordt
<i>geluidpreferent</i>	de voorkeur genietend (het minst hinderlijk) uit oogpunt van geluidoverlast
<i>geregeld vervoer</i>	commercieel vervoer op een vaste route volgens een gepubliceerde dienstregeling
<i>home-carrier</i>	luchtvaartmaatschappij die op de betreffende luchthaven zijn thuisbasis heeft
<i>hub-and-spoke-netwerk</i>	netwerk waarbij vanuit een aantal (regionale) vliegvelden vluchten worden verzorgd naar een centraal vliegveld (hub), van waaruit passagiers verbindingsvluchten kunnen nemen om hun eindbestemming te bereiken
<i>hub-bypassing</i>	interregionaal verkeer buiten de hubs om

<i>inclusive tour</i>	vliegreis waarbij naast het vervoer overnachtingsaccommodatie voor de duur van de reis is inbegrepen
<i>integrator</i>	bedrijf dat bij het transport van goederen het gehele logistieke proces verzorgt, van deur tot deur
<i>mainport</i>	(lucht)haven die fungeert als belangrijk knooppunt, met naast een grote verscheidenheid aan nationale en continentale verbindingen een breed scala van intercontinentale rechtstreekse passagiers- en/of vrachtverbindingen
<i>megacARRIER</i>	een van de weinige zeer grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen die voortgekomen zijn uit het concentratieproces dat zich na de deregulering van de Amerikaanse binnenlandse markt in de jaren tachtig heeft voltrokken
<i>meteo</i>	dienst op een luchtvaartterrein die meteorologische waarnemingen en voorspellingen verzorgt en daarover informatie verstrekt aan bestuurders van luchtvaartuigen
<i>passagiersbeweging</i>	vertrek of aankomst met een vliegtuig van een passagier op een luchthaven
<i>seat-only reis</i>	vliegreis waarbij naast het vervoer geen overnachtingsaccommodatie voor de duur van de reis is inbegrepen
<i>slot</i>	de aankomst- of vertrektijd volgens de dienstregeling die beschikbaar is voor of toegewezen is aan een vliegtuigbeweging op een bepaalde datum op een luchthaven
<i>touch-and-go-beweging</i>	beweging waarbij de landing direct overgaat in een stijgvlucht, bedoeld om het landen en starten te oefenen
<i>trucking</i>	vrachtvervoer per vrachtauto tussen Europese luchthavens onder vluchtnummer en luchtvrachtbrief
<i>turboprop</i>	propeller-vliegtuig met turbinemotor-aandrijving
<i>verkeersleiding</i>	een dienstverlening met het doel botsingen te voorkomen tussen luchtvaartuigen onderling en (op het landingsterrein) tussen luchtvaartuigen en hindernissen, alsmede een geregeld verloop van het luchtverkeer te bewerkstelligen en te onderhouden
<i>verkeersleiding</i> wordt onderscheiden in:	
– <i>algemene (en route)</i>	verkeersleiding voor gecontroleerde vluchten in algemene verkeersleidingsgebieden
– <i>naderings-</i>	verkeersleiding voor aankomende en vertrekkende gecontroleerde vluchten van één of meer luchtvaartterreinen

- *plaatselijke vliegtuig-beweging* verkeersleiding voor luchtvaartterreinverkeer opstijging of landing van een vliegtuig

vrijheden in de lucht, zoals vastgelegd in het verdrag van Chicago van 1944

- *eerste vrijheid* het recht om zonder tussenlanding over het gebied van een of meer verdragsstaten te vliegen
- *tweede vrijheid* het recht om op elkanders grondgebied technische tussenlandingen te maken waarbij geen commerciële lading wordt ingenomen of gelost
- *derde vrijheid* het recht om passagiers, vracht en post uit het land waaronder het luchtvaartuig ressorteert naar het gebied van de verdragspartners te vervoeren
- *vierde vrijheid* het recht om passagiers, vracht en post op het grondgebied van een verdragspartner in te laden wanneer die voor het land bestemd zijn waaronder het vliegtuig ressorteert
- *vijfde vrijheid* (zeer vaak omstreden) volledige vrijheid van luchtverkeer tussen meerdere staten (Dat betekent dus, dat vliegtuigen van een luchtvaartmaatschappij uit land A in het commerciële verkeer niet slechts uit het eigen land naar de staten B en C mogen vliegen, maar ook lading tussen deze staten B en C mogen vervoeren.)

Behalve deze vijf in Chicago gedefinieerde vrijheden zijn er nog «officieel» niet erkende combinatiemogelijkheden tussen de derde, vierde en vijfde vrijheid. Met name van belang is de *zesde vrijheid*:

- *zesde vrijheid* het recht om commerciële lading tussen twee staten te vervoeren via het gebied van de staat tot welks nationaliteit het vliegtuig behoort uiteraard zonder dat de rechten van de vijfde vrijheid zijn toegekend

AFKORTINGEN

ECAC	European Civil Aviation Conference
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIO	Flight Information Office
HSL	Hogesnelheidslijn
HST	Hogesnelheidstrein
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IEE	Inventarisatie Economische Effecten
IPNR	Integraal Plan Noordrand Rotterdam
ITA	Institut du Transport Aérien
Ke	Kosten-eenheid
KLS	KLM Luchtvaartschool
LVB	Luchtverkeersbeveiliging
MER	Milieu-effectrapportage
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NLR	Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
NLS	Nationale Luchtvaartschool
NMP(+)	Nationaal Milieubeleidsplan (plus)
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
PASO	Plan van aanpak Schiphol en Omgeving
PKB	Planologische kernbeslissing
RVE	Resultaat Verantwoordelijke Eenheid
SBL	Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen
SVV-II	Structuurschema Verkeer en Vervoer II
TEN	Trans-Europese Netwerken
TNLI	Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur
VINEX	Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

BIJLAGE 2
**V&W – UITGAVEN T.B.V. REGIONALE LUCHTHAVENS
RAMING PERIODE 1997–2015**
Tabel 1: Raming kasritme investeringsbijdragen V&W voor infrastructuur regionale luchthavens vergeleken met de Begroting V&W 1997–2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	Totaal
Maastricht							
– oost-westbaan (directe kosten)			14 000	23 000	9 000		46 000 ²
– voorfinanciering gronden 2e fase	8 000 ³	– 8 000 ³					–
– aanpassing inrichting					1 600		1 600
– LVB-investeringen			4 500	5 000	10 500		20 000
Eelde							
– baanverlenging				9 900			9 900
Rotterdam							
– IPNR ⁴					10 000	110 000	120 000
Twente							
– renovatie ⁵				850			850
Lelystad							
– overloopfunctie ⁶				1 750			1 750
Totaal raming kasuitgaven	8 000	–	10 500	40 500	31 100	110 000	200 100
Begroting V&W 1997–2001	17 400	17 750	35 100	39 850	20 000	70 000	200 100
Overschot(+)/tekort(-)	– 9 400	+ 17 750	– 24 600	+ 650	+ 11 100	+ 40 000	0

¹ Deze kolom omvat de benodigde middelen c.q. de beschikbare middelen voor zowel het jaar 2002 als de daaropvolgende jaren.

² In de V&W-Begroting 1997 is tevens een gedeelte van de EZ-bijdrage van f 13,6 mln opgenomen.

³ Voorfinanciering gronden 2e fase oost-westbaan. Terugbetaling, vooralsnog verondersteld in 1999, is als negatieve uitgave opgenomen.

⁴ Dit betreft een voorlopige reservering, in afwachting van de definitieve besluitvorming rond 1999.

⁵ Risico-ontwikkeling met betrekking tot garantiestelling V&W.

⁶ Bijdrage enkele jaren opgeschoven in de tijd, in verband met aanwijzingsprocedure voor «Business Airport».

Tabel 2: Raming bijdragen V&W aan de totale ongedekte kosten van verkeersleidingsdiensten op Rotterdam, Maastricht en Eelde, alsmede aan de (ongedekte) meerkosten van militaire verkeersleiding op Eindhoven en Twente, vergeleken met de Begroting van V&W 1997–2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	Bijdrage exploitatie LVB ¹	LVB Lelystad ²	Totaal exploitatie LVB	Begroting V&W 1997	Bijdrage militaire verkeersleiding	Begroting V&W 1997	Totaal bijdragen verkeersleiding	Totaal Begroting V&W 1997	Meer(+) / minder(-) uitgaven
	1	2	3	4	5	6	7 (= 3+5)	8 (= 4+6)	9 (= 7-8)
1997	26 000	–	26 000	25 641	1 300	1 400	27 300	27 041	+ 259
1998	26 000	–	26 000	25 041	1 400	1 400	27 400	26 441	+ 959
1999	25 000	–	25 000	24 441	1 400	1 400	26 400	25 841	+ 559
2000	25 000	8 000	33 000	24 441	800	1 400	33 800	25 841	+ 7 959
2001	25 000	8 000	33 000	24 441	800	1 400	33 800	25 841	+ 7 959
2002	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2003	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2004	25 000	8 000	33 000		800		33 800		
2005	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2006	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2007	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2008	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2009	24 000	8 000	32 000		800		32 800		
2010	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2011	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2012	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2013	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2014	23 000	8 000	31 000		800		31 800		
2015	23 000	8 000	31 000		800		31 800		

¹ incl. jaarlijkse bijdrage t.b.v. een luchthaven bij Rotterdam.

² mogelijke extra uitgaven, in afwachting van nader onderzoek.

Tabel 3: Raming totale uitgaven V&W aan alle regionale luchthavens voor investeringen, exploitatiebijdragen (exclusief afkoopsummen), en ongedekte kosten verkeersleiding (incl. militaire verkeersleiding), vergeleken met de Begroting van V&W 1997-2001 (x f 1000, prijspeil 1997).

	Investerings- bijdragen	Bijdragen isolatie- kosten ¹	Exploitatie bijdragen	Afkoop	Verkeersleiding	Raming totale uitgaven V&W	Meerjaren- begroting V&W 1997-2001	Meer(+)/minder(-) uitgaven
1997	8 000	-	4 200	pm	27 300	39 500	51 310	- 11 810
1998	-	-	4 000	pm	27 400	31 400	55 074	- 23 674
1999	10 500	8 000	4 000	pm	26 400	48 900	80 936	- 32 036
2000	40 500	8 700	-	pm	33 800	83 000	92 786	- 9 786
2001	31 100	8 700	-	-	33 800	73 600	56 636	+ 16 964
2002	55 000	-	-	-	33 800	88 800		
2003	55 000	-	-	-	33 800	88 800		
2004					33 800	33 800		
2005					32 800	32 800		
2006					32 800	32 800		
2007					32 800	32 800		
2008					32 800	32 800		
2009					32 800	32 800		
2010					31 800	31 800		
2011					31 800	31 800		
2012					31 800	31 800		
2013					31 800	31 800		
2014					31 800	31 800		
2015					31 800	31 800		

¹ incl. uitgaven EZ (f 6,4 mln).

² exclusief raming afkoopsum/kapitaalinjectie (pm) voor luchthavens Maastricht, Eelde, Eindhoven, Twente (en Texel).

³ incl. f 24,8 mln gereserveerd voor afkoop.

Tabel 4: Raming totale uitgaven overheden luchthaven Maastricht met oost-westbaan (uitgaande van nachtvluchten) in de planperiode 1997-2015 (prijspeil 1997, in miljoenen).

Luchtzijde	V&W	EZ	VROM	sub-totaal	regio	totaal
Infrastructuur (Oost-westbaan)	32,4	135,8	-	168,2	18,4	186,6
Voorfinanciering, 2 ^e fase	+8/-8					
Aanpassing inrichting	1,6	-	-	1,6	1,6	
Exploitatiebijdrage, afkoopsom	pm	-	-	pm	pm	pm
Luchtverkeersleiding	130	-	-	130	-	130
Isolatiekosten	19	6,4	4,8	30,2	4,8	35
subtotaal	183	142,2	4,8	330	23,2	353,2
Landzijde	V&W	EZ	VROM	sub-totaal	regio	totaal
Aansluiting A2*	11,7	-	-	11,7	15,8	27,5
Aanpassing inrichting	2,5**	-	-	2,5	1,3	3,8
Provinciale weg	-	-	-	-	14	14
Waterhuishouding	-	-	-	-	13,8	13,8
subtotaal	14,2	-	-	14,2	44,9	59,1

* reeds gerealiseerd.

** incl. bijdrage Ministerie van Landbouw.

Tabel 5: Raming totale uitgaven overheden aan luchthaven Eelde met baanverlenging in de planperiode 1997-2015 (prijspeil 1997, in miljoenen).

Luchtzijde	V&W	EZ	subtotaal	regio	totaal
Baanverlenging	9,9	12,3	22,2	-	22,2
Exploitatiebijdragen/afkoopsom	pm	-	pm	pm	pm
Luchtverkeersleiding	130	-	130	-	130
Isolatiekosten	-	-	-	-	-
subtotaal	139,9	12,3	152,2	pm	152,2
Landzijde: geen uitgaven					