

MEMO

Aan: Joost Schrijnen
 Van: John Poot
 Datum: 30 september 2016
 Onderwerp: Opmerkingen inzake draagvlak voor nieuw luchthavenbesluit RTHA

Hoofdpijn:

1. RTHA is een (regionale) luchthaven van nationale betekenis
2. RTHA is mislukt in het streven om een zakenluchthaven te zijn
3. Governance (sturing en beheersing) op de ontwikkeling van RTHA is onduidelijk
4. Governance van RTHA dient gericht te zijn op de gewenste uitruil van positieve en negatieve effecten samenhangend met de luchtvaart
5. Governance vraagt om een integrale regionale gebiedsvisie van RTHA ('airside' en 'landside')
6. Laat het Rijk een beperkte systeemrol vervullen bij de governance van RTHA en geef de provincie of Rotterdam de opdracht om de rol van gebiedsregisseur in te vullen
7. Stel besluit over groei van RTHA uit totdat een integrale gebiedsvisie door de regio is vastgesteld

1. RTHA is een (regionale) luchthaven van nationale betekenis

De luchthavens Eindhoven Airport en Lelystad Airport voorzien voor een belangrijk deel in de opvang van niet mainportgebonden verkeer dat niet op Schiphol wordt geacommodeerd (70.000 vliegtuigbewegingen). Rotterdam The Hague Airport ziet een eigenstandige (groei)markt voor (regionaal) vliegverkeer in de regio rond de luchthaven. Aldus de staatssecretaris in haar antwoord aan de Tweede Kamer op 15 september 2016 op Kamervragen over luchthaven Rotterdam The Hague Airport. Dit maakt te meer duidelijk dat RTHA een regionale luchthaven is die primair een zaak is van de regionale partijen en de regionale markt.

2. RTHA is mislukt in het streven om een zakenluchthaven te zijn

In het Besluit van de minister van (toen) VenW houdende wijziging van de Aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam van 17 oktober 2001 staat in de toelichting vermeld dat dit besluit door de minister is genomen in vervolg op het aanwijzingsverzoek d.d. 31 maart 1998 van de exploitant van Rotterdam Airport (de N.V. Luchthaven Schiphol), mede namens het gemeentebestuur van Rotterdam (hierna: de initiatiefnemers).
 <quote>

De initiatiefnemers zijn overeengekomen Rotterdam Airport in te richten als zakenluchthaven.

Dat wil zeggen:

- dat Rotterdam Airport vooral gericht zal zijn op zakelijk verkeer van en naar Europese bestemmingen;
- dat het overgrote deel van het aantal vluchten zal bestaan uit lijndiensten voor personenvervoer en uit zakenvluchten ten behoeve van het in de Rotterdams-Haagse regio gevestigde bedrijfsleven;
- dat er een beperkt aantal vliegtuigbewegingen door charters voor vakantievluchten en door vrachtvliegtuigen zal worden uitgevoerd.

<unquote>

In het rapport "Economische effecten en perspectief van regionale en kleine luchtvaart in Zuid-Holland (Ecorys/Stratagem, 2007 in opdracht van de provincie Zuid-Holland) wordt al in 2007 duidelijk dat het ontwikkelen van het profiel als zakenluchthaven niet goed van de grond komt. Zo staat op pagina 7 vermeld: "Rotterdam Airport heeft momenteel een overwegend toeristisch karakter: Bijna 60% van de reizigers heeft een toeristisch reismotief, ruim 40% een zakelijk."¹ Het in 2005 tussen de Schiphol Group en de gemeente Rotterdam gesloten convenant om RTHA tot zakenluchthaven te ontwikkelen heeft daarin ook geen verandering aangebracht.² Navraag bij de wethouder van Rotterdam in 2013 heeft uitgewezen dat de

¹ Pagina 15: "Londen is een van de grote financiële centra in de wereld en heeft dus veel meer aantrekkingskracht op luchtreizigers dan Rotterdam dat een ander economisch profiel heeft. Toch is er genoeg zakelijk potentieel om RA tot zakenluchthaven te ontwikkelen."

² Pagina 22: "Belangrijk in het convenant is de voorwaarde dat indien nieuwe nonstop bestemmingen mogelijk worden, indien huidige slots worden opgegeven, deze uit een beperkt aantal luchthavens gekozen kunnen worden. Dit zijn onder andere: Frankfurt, München, Madrid, Milaan, Stockholm, Zurich en Wenen. In eerste instantie is de luchtvaartmaatschappij verantwoordelijk voor de invulling van een slot. De bedoeling van het convenant is dat een raad van advies zo'n nieuwe bestemming kritisch beoordeelt en goedkeurt."

JP: RTHA verzorgt van het genoemde aantal bestemmingen momenteel alleen vluchten op München en Wenen.

gemeente over de keuze van bestemmingen nooit met RTHA overleg heeft gevoerd om zo te trachten het zakelijke profiel te stimuleren.

In het rapport van Ecorys/Stratagem staan op pagina 14 en 19 redenen vermeld waaruit blijkt dat medewerking van KLM / Transavia noodzakelijk is om het zakelijk profiel van RTHA te kunnen verhogen. Deze redenen gelden ook heden ten dage nog. Zonder verandering hiervan zal – ook bij groei – geen zakenluchthaven ontstaan.

Pagina 14:

Echter, de praktijk is weerbarstig vanwege het feit dat RA (evenals Schiphol) slot gecoördineerd is. Dat wil zeggen dat de beschikbare capaciteit op RA verdeeld wordt onder de luchtvaartmaatschappijen met historische rechten. Het grootste deel van deze slots is daarmee in handen van VLM en Transavia.com. Zolang deze historische slots voor 80% worden benut, blijven deze in handen van de luchtvaartmaatschappij, die de slots kan gebruiken voor willekeurige bestemmingen en met willekeurige vliegtuigtypen. VLM³ biedt bestemmingen aan vanaf RA die voldoen aan de kwalificatie zakelijk (Londen, Hamburg, Manchester), echter Transavia.com vliegt voornamelijk zuidelijke bestemmingen, waar de meeste reizigers voor niet-zakelijke redenen naar toe gaan.

Echter Transavia.com zal haar slots niet snel opgeven, noch anders invullen, omdat zakelijk verkeer van en naar de Randstad het liefst door KLM (moedermaatschappij van Transavia.com) zelf via Schiphol worden vervoerd. Dit om de KLM vliegtuigen zoveel mogelijk met zakenreizigers te beladen, die de hoogste ticketprijzen betalen. Daarmee wordt het mainport netwerk zo goed mogelijk in stand gehouden. Het mainport netwerk en Schiphol als bijbehorend knooppunt, leggen de basis voor de regionaal economische ontwikkeling van de grootstedelijke Schiphol regio. De ontwikkeling van RA als zakenluchthaven past daar niet vanzelf in.

Daarbij komt dat RA niet verder kan groeien vanwege de vol gevlogen geluidscontouren, die de belangrijkste reden voor de slotcoördinatie zijn. Er zijn jaarlijks ongeveer 20.000 slots. Transavia.com heeft daarvan ongeveer 50%, maar vliegt wel een onevenredig deel van de geluidsruimte vol. Kortom, alleen als Transavia.com en dus KLM gaat bewegen zullen er mogelijkheden voor verdere invulling van het zakelijk perspectief worden geschapen.

Pagina 19:

Rotterdam Airport heeft de ambitie om zich als zakenluchthaven verder te ontwikkelen. Hiervoor is ook een convenant met de Schiphol Group getekend. Nu kan niet van een zakenluchthaven gesproken worden: bij de vluchten van Transavia.com domineren de vakantiebestemmingen. Of de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk ingezet kan worden hangt sterk af van de bereidheid van Transavia.com (en dus KLM) om hieraan mee te werken. Daarbij dient te worden aangetekend dat er altijd een balans zal zijn tussen zakelijk en toeristisch verkeer. Het zakelijk ontwikkelingsperspectief tracht die balans meer naar het zakelijk segment te laten doorslaan.

In het door TU Delft in juli 2016 uitgevoerde second opinion onderzoek op het MKBA-rapport blijkt dat de huidige situatie (het nulalternatief) een verdeling van 30% zakelijk en 70% niet-zakelijk aangeeft. De TU Delft geeft aan dat de door RTHA beoogde groei in overgrote mate niet-zakelijke reizigers zullen zijn. Daarmee zou RTHA nog verder weg raken van het profiel van zakenluchthaven en in dominante zin een vakantieluchthaven worden, hetgeen maar in beperkte mate leidt tot een versterking van de regionale economie.⁴

3. Governance (sturing en beheersing) op de ontwikkeling van RTHA is onduidelijk

In tegenstelling tot Schiphol (als mainport een luchthaven van nationaal belang en zo ook Eindhoven Airport en Lelystad Airport door de opvang van de overloop van Schiphol) is er geen duidelijkheid op welk niveau / platform wordt gesproken tussen de vele partijen en bijbehorende belangen die betrokken zijn bij (het balans vinden in) de ontwikkeling van de luchtvaart, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven. Bij RTHA is er niet als bij Schiphol een Omgevingsraad waar alle partijen en vraagstukken bij elkaar komen om over deze balans te onderhandelen, informeren en consulteren. Daarnaast is er geen regioforum en geen Raad van Advies zoals bij Schiphol. Nu is RTHA beduidend kleiner dan Schiphol en kan het bovenbedoeld overleg ook op een andere wijze worden vormgegeven. Zo is er de Metropoolregio Rotterdam Den Haag met 23 gemeenten die hun krachten bundelen om het gebied beter bereikbaar te maken en het economisch vestigingsklimaat te versterken. De MRDH bestaat uit twee pijlers, de Vervoersautoriteit (Va) en Economisch Vestigingsklimaat (EV). De eerste gaat over het regionale vervoer en de tweede over het regionale vestigingsklimaat, maar beide gaan niet over de bovenbedoelde ontwikkeling van RTHA. De Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Rotterdam is een onafhankelijk overlegorgaan van regionale en lokale overheden, bewoners en luchtvaartpartijen. Het is geen platform waar alle partijen en vraagstukken bij elkaar komen om over de bovengenoemde balans te onderhandelen, informeren en consulteren. Daarnaast is er de Bestuurlijke Regiegroep RTHA bestaande uit de

³ VLM Airlines is eind 2007 overgenomen door Air France-KLM (waarvan ook Transavia onderdeel uitmaakt).

⁴ Gebaseerd op de plausibele verwachting dat het inbound verkeer op RTHA in beperkte mate toeristisch van aard is.

verantwoordelijk wethouders van de gemeenten Rotterdam, Lansingerland en Schiedam en de verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Wat deze regiegroep precies doet is door gebrek aan transparantie niet duidelijk - niet voor de raden en staten maar ook niet voor de andere betrokken partijen.

4. Governance van RTHA dient gericht te zijn op de gewenste uitruil van positieve en negatieve effecten samenhangend met de luchtvaart

In het onderstaande model zijn de positieve en negatieve effecten samenhangend met de luchtvaart ('airside' en 'landside') in beeld gebracht waarbij is uitgegaan van groeiende ontwikkeling van de luchtvaart.⁵ Dit model geeft schematisch welke aspecten een rol spelen bij het vinden in de balans tussen de groei van de luchtvaart, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven.



Hiervoor is naar mijn mening een integrale regionale gebiedsvisie noodzakelijk, zie ook het advies van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens in 2009 (pagina 45): "Tenslotte is rond regionale luchthavens de ontwikkeling van integrale gebiedsvisies gewenst. Daar is de Provincie de natuurlijke trekker. Het is cruciaal dat alle betrokken partijen participeren in het proces, zodat draagvlak wordt opgebouwd. Per luchthaven kan dat een verschillende constructie hebben: de nieuwe Commissies Regionaal Overleg, Globe (Eindhoven), etc."

5. Governance vraagt om een integrale regionale gebiedsvisie over RTHA ('airside' en 'landside')

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens heeft in 2009 voorgesteld dat er voor de regio's rondom de grotere regionale vliegvelden, in het bijzonder Lelystad, Eindhoven en mogelijk Rotterdam, gezamenlijke gebiedsvisies komen, waarin 'airside' (in brede zin), 'landside' (in brede zin) en de ontwikkeling van de luchthaven in samenhang worden uitgewerkt.⁶ Een integrale gebiedsvisie inzake RTHA ontbreekt nog steeds en maakt het moeilijk om draagvlak voor de ontwikkeling van de luchthaven (inclusief de status quo situatie, het nulalternatief) te verkrijgen. Een aantal voor RTHA relevante passages over integrale gebiedsvisies uit het advies van de commissie wordt hieronder aangehaald.

- Pagina 18: Maak gebiedsontwikkeling rond regionale luchthavens primair een zaak van de regionale partijen en de regionale markt. De beoogde sterke groei van luchthavens als Lelystad, Eindhoven en mogelijk Rotterdam moet ingebed worden in een visie op de regionale luchtvaartmarkt en de ontwikkeling van de bredere regio waarin de luchthaven ligt. De Commissie wil de verantwoordelijkheid daarvoor leggen bij de betrokken provincie, gemeenten, bewoners en het bedrijfsleven.
- Pagina 24-25: Als (mede)eigenaar van de (regionale) luchthavens van Rotterdam, Lelystad en Eindhoven beïnvloedt Schiphol de ontwikkeling van die luchthavens en dus de regio eromheen. De rol van

⁵ Transgovernance | Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie, R.J. in 't Veld, 2014, pagina 44.

⁶ Advies | Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens MAINPORT 2.0 Luchtvaart, luchthavens en de ruimtelijke economie van de regio in samenhang gezien Januari 2009, pagina 16-17. Zie ook pagina 37-38 van het advies, opgenomen als bijlage van dit memo.

internationale dienstverlener Schiphol exporteert het luchthavenmodel en het 'Airport City' concept naar andere landen. In de financiële verslagen van de Schiphol Group zien we deze ontwikkelingen weerspiegeld. Het aandeel 'aviation', het traditionele eerste werkveld, neemt al jaren gestaag af. De 'non-aviation', de bundeling van de overige functies, neemt sterk toe en bevat de grote winstmakers; zie de tabel.⁷

2007	% van de totale omzet	% van totale exploitatieresultaat	return on net assets after tax
Aviation	57	23	3.9%
Non-aviation	43	77	
Consumers	26	34	45.9%
Real Estate	11	41	10.0%
Alliance & Participations	6	2	9.8%

Dit financiële beeld van Schiphol heeft ook te maken met het zogenaamde 'dual till' systeem (Tweede Kamer, 2006). Daarbinnen maken Schiphol en de NMa afspraken over tarieven en winstmarges voor de 'aviation' activiteiten, in het licht van de monopolistische kenmerken daarvan. Het toezicht van de NMa geldt niet de 'non-aviation' activiteiten, waar Schiphol opereert als een commerciële marktpartij, en dus zelf prijzen en marges bepaalt.

De grotere regionale luchthavens in Nederland concentreren zich tot nu toe vooral op de traditionele rol van knooppunt voor luchtvaart. Eindhoven en Rotterdam hebben eerste bescheiden stappen gezet met dienstverlening voor niet-reizigers, maar het is nog te vroeg om van een 'Airport City' te spreken. Niet alleen is de 'aviation' bij deze luchthavens nog te kleinschalig om een stevige 'non-aviation' poot mogelijk te maken, ook ontbreekt een goed knooppunt met het openbaar vervoer. Bij beide luchthavens is vastgoed ontwikkeld in de directe nabijheid en zijn er plannen voor verdere uitbreiding.

- Pagina 31: Besluitvorming over (nationaal) luchtvaartbeleid ('airside') en (nationale, regionale en lokale) ruimtelijke ordening, mobiliteit en economie ('landside') vindt doorgaans los van elkaar plaats. Ze hebben verschillende regievoerders, zonder veel merkbare onderlinge invloed. In de praktijk bepaalt de 'RO in de lucht' veelal de 'RO op de grond', ofwel de luchtvaart creëert schaarste aan ruimte⁸, beïnvloedt het leefklimaat en zorgt voor extra verkeer op de weg. Dit geldt voor Schiphol, maar ook voor grotere regionale luchthavens (Rotterdam, Eindhoven, mogelijk Lelystad). Ook het omgekeerde komt voor: de verstedelijking rukt op tot aan de rand van de contouren en belemmert zo mogelijke groei van een luchthaven, zonder dat daar een integrale afweging van beide belangen aan ten grondslag ligt (voorbeeld: Rotterdam).

Ook voor de regionale luchthavens geldt dat het beleid voor de luchthaven en het beleid voor regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling veelal inhoudelijk en institutioneel gescheiden sporen zijn. En dat terwijl er gevoelige afwegingen op de agenda komen in gebieden rond die luchthavens, zeker wanneer die stevig zullen groeien. Daarbij gaat het vooral om Lelystad en Eindhoven, mogelijk Rotterdam (Tafel van Alders). Aan de ene kant is het de taak van regionale en lokale overheden om de welvaart en leefomgeving in hun regio te optimaliseren. Die hangen deels af van de luchthaven, maar staan daar in veel opzichten ook in meer of mindere mate los van. Aan de andere kant hebben ook het Rijk (minder overlast rond Schiphol, investeringen in infrastructuur) en Schiphol (als (mede)eigenaar van de luchthavens) belangen.

- Pagina 32: Ook rond de regionale luchthavens is geen sprake van integrale gebiedsontwikkeling. Rond Rotterdam Airport worden via afzonderlijke trajecten plannen gemaakt voor de luchthaven zelf (Masterplan), Schieveen, Hoog Zestienhoven, Technopolis en Lansingerland.

6. Laat het Rijk een beperkte systeemrol vervullen bij de governance van RTHA en geef de provincie of Rotterdam de opdracht om de rol van gebiedsregisseur in te vullen

Nu RTHA geen luchthaven van nationaal belang is maar een gewone regionale luchthaven, zou het Rijk in termen van governance een beperkte systeemrol moeten vervullen: stel procesvereisten, maar laat strategische doelen en de concrete uitwerking van de regionale integrale ontwikkeling (economie, ruimte en milieu/gezondheid) over aan partijen in de regio, die daartoe goed moeten gaan samenwerken in opgave-

⁷ Deze ontwikkeling zet zit nog steeds voort (zie recente jaarverslagen van Schiphol Group).

⁸ Zie ook de opmerking op pagina 1 van het Tussentijds advies van de Commissie MER over de MER RTHA (d.d. 12 juli 2016): Het (MER) rapport laat goed zien hoe de geluidhinder en de veiligheidsrisico's toenemen als gevolg van die groei en waar dit leidt tot extra beperkingen in de ruimtelijke ordening in vergelijking met de vergunde situatie. Zo neemt het gebied waarbinnen eventuele woningbouwplannen moeten worden afgewogen of niet meer zijn toegestaan, voor het alternatief waaraan RTHA de voorkeur geeft, met 34% toe, tot ruim 50 km.

georiënteerde samenwerkingsverbanden. De provincie Zuid-Holland of de gemeente Rotterdam zou hierbij de voortrekkersrol kunnen vervullen: de provincie vanuit haar verantwoordelijkheid voor de regionale luchtvaart of de gemeente gezien het feit dat de luchthaven op haar grondgebied ligt (en eigenlijk ook als een stadluchthaven kan worden beschouwd). Het Rijk zou kunnen interveniëren wanneer partijen er niet uitkomen. Het Rijk schept de kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van RTHA, is verantwoordelijk voor de nationale weg- en spoorinfrastructuur en voor de vaststelling en juridische vastlegging in een geactualiseerd luchthavenbesluit. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming over groei (kwantitatief en kwalitatief) van de luchthaven, verstedelijking en woningbouwvraagstukken buiten de beperkingengebieden, natuur en landschap, ruimtelijk-economische ontwikkeling en milieumaatregelen. In analogie met Schiphol zou de luchtzijdige ontwikkeling van RTHA kunnen worden besproken in de Omgevingsraad RTHA (als opvolger van de CRO met een duidelijk mandaat). Vraagstukken over de ruimtelijke ontwikkeling van RTHA en metropoolregio Rotterdam Den Haag kunnen op initiatief van de regio worden besproken in het Bestuurlijk Overleg - Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Het bovenstaande sluit aan bij het advies van de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli-advies 'Sturen op samenhang', 2013 en op de Rli-notitie 'Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving', 2016). In dit Rli-advies over de ruimtelijk-economische toekomst van de regio Schiphol geeft de Rli expliciet een eigen definitie van systeemverantwoordelijkheid: "Systeemverantwoordelijkheid van het Rijk houdt in dat het Rijk het speelveld afbakt (randvoorwaarden bepaalt) en de spelregels opstelt (procesvereisten formuleert) waardoor de samenwerkende spelers op het veld worden aangezet tot een hoogwaardig spel van regionale ontwikkeling (de strategische doelen). Het Rijk kadert de verantwoordelijkheden van medeoverheden en niet-overheden in, maar geeft ze ook ruimte en zorgt verder voor voorzieningen die noodzakelijk zijn om tot een hoogwaardig spel te komen. De spelers spelen vervolgens samen het regionale ontwikkelingsspel, en geven samen vorm aan de regionale ontwikkeling. Systeemverantwoordelijkheid betekent ook dat het Rijk geen zware rol krijgt bij het behartigen van bovenregionale belangen. Het betekent dat het Rijk tot op zekere hoogte moet kunnen toetsen hoe de regio invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheden". In het advies wordt gesteld dat een nationaal belang niet per definitie door het Rijk hoeft te worden behartigd. Dit kan ook gebeuren door samenwerkende partijen in de regio.⁹ Ook dit geeft invulling aan de visie van de Rli op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Rondom de betrokken regionale luchthavens zullen ook weer arrangementen ontstaan (in de praktijk bestaan ze al) waarbinnen besproken wordt hoe eventuele extra vluchten kunnen worden opgevangen. En hoe de nadelen hiervan moeten worden gecompenseerd en hoe de voordelen voor de regio kunnen worden meegenomen.

7. Stel besluit over groei van RTHA uit totdat een integrale gebiedsvisie door de regio is vastgesteld

Het opstellen van een integrale gebiedsvisie over de ontwikkeling van RTHA ('airside' en 'landside') is geen sinecure en vereist het in kaart brengen van alle relevante aspecten, belangen en betrokken partijen, gevolgd door een zorgvuldig en transparant overleg-, afwegings- en besluitvormingsproces. Dit vereist tevens het inrichten van een governancestructuur om die processen te faciliteren (gemeenten, provincie, regio, omwonenden, bedrijfsleven). Op die manier kan gericht gezocht worden naar een duurzaam evenwicht tussen de positieve effecten (economische welvaart gestoed op het maximeren van het profiel als zakenluchthaven met positieve impact op het regionale bedrijfsleven) die RTHA kan genereren en de negatieve effecten hiervan op de burgers die in de buurt van RTHA wonen. Een luchthaven in de dichte nabijheid van woonkernen heeft nu eenmaal een significante invloed op de leefbaarheid. Economisch en sociaal welzijn kan niet worden verbeterd door maatregelen die het milieu / de gezondheid belasten. Solidariteit tussen generaties is eveneens cruciaal: bij elke ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de kansen voor toekomstige generaties. Op die manier kan worden afgewogen of bepaalde milieueffecten, veiligheidseffecten of sociale effecten bijvoorbeeld ontoelaatbaar worden geacht. Ook moet worden meegewogen of bepaalde partijen (zoals de direct omwonenden) niet onevenredig worden benadeeld. Hinderbeperkende maatregelen, individuele compensatie en investeringen in de leefomgeving dienen in kaart te worden gebracht met de daarbij behorende financiële middelen. Een regionale afweging komt ook tegemoet aan de kritiek dat het Rijk zich bij besluiten over luchthavens vooral baseert op geaggregeerde welvaartseffecten, zoals die tot uitdrukking

⁹ Een gebiedsvisie is ook van belang in verband met de combinatie van rollen van RTHA als luchthaven en als exploitant van het gebied rondom de luchthaven. Zie de opmerking van de Commissie op pagina 55: "De vraag is zo of er voldoende 'checks and balances' zijn voor de **combinatie** van rollen van Schiphol, uit het oogpunt van zowel de lange-termijn doelen van de mainport als 'level playing field' voor de concurrenten op de grond- en vastgoedmarkt. Op dit moment kennen regionale luchthavens nog niet de potentiële spanning van de combinatie van traditionele luchthavenrollen en commerciële rollen die daar deels los van staan. Die spanning kan echter ook daar manifest worden, wanneer vliegvelden sterk gaan groeien als gevolg van het selectiviteitbeleid voor Schiphol." (onderstreping JP)

komen in MKBA's.^{10 11} De Commissie vindt dat het Rijk besluiten over de ontwikkeling van luchthavens niet alleen op basis van MER's en MKBA's moeten nemen, maar mede op basis van een goede analyses van a) de verdeling van zowel kosten als baten, nationaal en internationaal, en b) bijdragen aan duurzaamheid op langere termijn. Alleen zo kunnen doelen op het terrein van verdeling van welvaart binnen de huidige generatie en tussen generaties beter tot uitdrukking komen in besluitvorming (zie pagina 58).

Daarnaast zou moeten worden nagegaan onder welke (juridische) condities en met medewerking van partijen als KLM/Transavia een kwalitatieve groei van de luchthaven (bijvoorbeeld door meer echte zakenvluchten en minder vakantievluchten) mogelijk is. De tijdlijn benodigd voor zo'n afgeronde integrale gebiedsvisie zou leidend moeten zijn voor het nemen van een nieuw luchthavenbesluit. Mocht die tijd langer in beslag nemen dan het moment waarop formeel een nieuw luchthavenbesluit dient te worden genomen dan wordt voorgesteld het huidige luchthavenbesluit te continueren (handhaving 'status quo').

¹⁰ Zie de Commissie op pagina 52: Pagina 52: Het Rijk baseert zich bij besluiten over luchthavens vooral op geaggregeerde welvaartseffecten, zoals die tot uitdrukking komen in maatschappelijke KBA's. De baten van de luchtvaartontwikkeling ('airside') komen echter veelal bij anderen (de luchthaven, buitenlandse passagiers, economie in de regio) terecht dan de kosten (in termen van 'landside' verlies aan leefomgevingkwaliteit, beperkingen ten aanzien van ontwikkelingen, etc.). Het patroon van mogelijk forse verdelingseffecten blijft zo onderbelicht.

¹¹ Bewijs hiervoor kan ook gevonden worden in de brief van de staatssecretaris van IenM aan de voorzitter van de Bestuurlijke Regiegroep Rotterdam The Hague Airport (BRR) d.d. 19 juli 2016: (...) "De hoofdconclusie is dat het MER alle milieu-informatie bevat die nodig is voor een besluit over de aard en omvang van verdere groei van de luchthaven. (...) en (...) De belangrijkste conclusie is dat de economische analyses (JP: de MKBA en de economische onderbouwing) plausibel en aannemelijk zijn." (...)

Bijlage

2.2. Oplossingsrichting: Verbind beleid voor 'airside' en 'landside', en denk vanuit de dynamiek van markten (pagina 37-38 van het advies Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens)

(...)

Publieke afwegingen rond luchthavens en de regio's waarin zij liggen zouden de wederzijdse afhankelijkheid tussen 'airside' en 'landside' als startpunt moeten nemen. Die wederzijdse afhankelijkheid reikt veel verder dan de keten 'vluchten-contouren-hinder'. 'Airside' heeft betrekking op het luchtvaartnetwerk en alles wat samenhangt met de wettelijke taak van een luchthaven. 'Landside' dekt – op oplopende schaalniveaus – het vestigings- en leefklimaat en de factoren die dat bepalen (zoals infrastructuur). De luchthaven, met aan de ene kant haar primaire vervoersfunctie en de andere kant haar grond- en vastgoedbedrijf, ligt op het snijvlak van 'airside' en 'landside'.

Dit vraagt om een benadering met twee denklijnen, die verbeeld is in het schema hieronder. De eerste denklijn loopt van 'airside' naar 'landside': wat zijn de ruimtelijk-economische effecten van een optimale strategie vanuit de doelen van de luchtvaart? De tweede denklijn loopt van 'landside' naar 'airside': wat zijn de effecten op de luchtvaart en de luchthaven van een optimale ruimtelijk-economische strategie voor de regio?

Er zijn ook varianten denkbaar: hoe kunnen de negatieve ruimtelijke effecten van de 'airside' ontwikkeling (concentratie versus spreiding van geluid, aantal banen, etc.) geminimaliseerd worden? En: hoe kan de ruimtelijk-economische ontwikkeling in de regio optimaal bijdragen aan de kwaliteit van het luchtvaartnetwerk? Hoe dan ook, in beide redeneringen is de luchthaven de draaischijf tussen luchtvaartnetwerken en -systemen aan de ene kant en ruimtelijk-economische ontwikkelingen in de regio aan de andere kant.

Door deze denklijnen bij elkaar te brengen, kunnen alle relevante doelen en waarden betrokken worden in publieke afwegingen. De invloed van besluiten over de 'airside' op de ruimtelijke ontwikkeling op de grond zal minder eenzijdig worden. Maar het is niet zo dat de 'airside' dictaten van de 'landside' krijgt of dat nu gaat om het ruimtegebruik, bereikbaarheid of de economie. De afwegingsaanpak geeft alle partijen (bevolking, bedrijven, etc.) uiteindelijk de beste garantie dat hun belangen zijn meegewogen.

(...)

