

Vergaderjaar 2022–2023

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 481

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2023

Op 24 juni 2022 maakte het kabinet bekend toe te gaan werken naar een nieuwe balans tussen enerzijds het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en anderzijds de leefomgevingskwaliteit rondom deze luchthaven, specifiek voor omwonenden, via het Hoofdlijnenbesluit Schiphol.¹ Concreet heeft het kabinet zich tot doel gesteld om de rechtspositie van omwonenden te herstellen, met voorrang de geluidshinder rondom de luchthaven te verminderen en duidelijkheid en perspectief te bieden aan zowel de sector als omwonenden. Het afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet om deze doelen te realiseren. De Kamer is onder andere via de periodieke voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol over de gezette stappen geïnformeerd.²

Zoals aangegeven in deze voortgangsbrieven wordt het Hoofdlijnenbesluit Schiphol via drie sporen geëffectueerd: (1) het beëindigen van het anticiperend handhaven i.c.m. het voortzetten van strikt preferentieel baangebruik, (2) het vastleggen van een lager maximum aantal vliegtuigbewegingen in een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit (LVB), en (3) de ontwikkeling van een nieuw normenstelsel voor de milieugebruiksruimte.

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over het beëindigen van het anticiperend handhaven per 31 maart 2024 (spoor 1) en de start van de notificatiefase in het kader van de balanced approach-procedure (spoor 2). Daarbij wordt ook ingegaan op de impact van de demissionaire status van het kabinet.

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

² Kamerstuk 29 665, nrs. 426, 437, 450 en 471.

Spoor 1: het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het voortzetten van strikt preferentieel baangebruik.

Het kabinet gaat het anticiperend handhaven beëindigen per 31 maart 2024. Hiermee kan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden worden hersteld. Om het strikt preferentieel baangebruik – met per saldo de minste hinder voor de omgeving – te behouden is een (ministeriële) experimenteerregeling opgesteld. Het gevolg van het beëindigen van het anticiperend handhaven en de invoering van de experimenteerregeling is dat er in principe milieuruimte is voor 460.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol. Dit is vergelijkbaar met het aantal vliegtuigbewegingen dat nu in de praktijk gevlogen wordt op Schiphol, mede als gevolg van operationele beperkingen. De experimenteerregeling gaat per 31 maart 2024 in en heeft geen effect op de reeds afgeronde capaciteitsverdeling over het winterseizoen 2023/2024. Daardoor zou het aantal vliegtuigbewegingen over het gebruiksjaar 2024 enkele duizenden vliegtuigbewegingen hoger kunnen uitkomen dan 460.000.

Eerder is de Kamer geïnformeerd over het arrest van het gerechtshof Amsterdam, inzake het hoger beroep van het kort geding tussen KLM c.s./IATA e.a. versus de Staat. Daarbij is toegezegd dat de Kamer geïnformeerd zal worden over de invulling van de vervolgstappen.³ Met deze brief wordt aan deze toezegging voldaan.

Het gerechtshof oordeelt dat het de Staat is toegestaan om per 31 maart 2024 het anticiperend handhaven te beëindigen en de experimenteerregeling vast te stellen. Het gerechtshof stelt dat het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het vaststellen van de experimenteerregeling getuigt van een zorgvuldig en evenwichtig proces. In het arrest wordt specifiek aangegeven dat de Staat terecht uit is gegaan van een beginselplicht tot handhaving. Op 30 augustus 2023 hebben KLM c.s./IATA e.a. cassatieberoep ingesteld tegen het arrest dat het gerechtshof in kort geding gewezen heeft. Een cassatieberoep doet echter niet af aan de mogelijkheid van de Staat om het anticiperend handhaven te beëindigen en de experimenteerregeling vast te stellen.

De afgelopen periode is gewerkt aan het opstellen van de definitieve experimenteerregeling. Daarnaast heeft de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) geoordeeld dat de experimenteerregeling per saldo een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving van omwonenden.⁴ Publicatie van de experimenteerregeling moet uiterlijk 12 september 2023 plaatsvinden in de Staatscourant, zodat Schiphol hier rekening mee kan houden bij de capaciteitsdeclaratie voor het zomerseizoen 2024. Uiterlijk 12 september 2023 wordt de definitieve experimenteerregeling gepubliceerd in de Staatscourant en zal de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden verzocht het anticiperend handhaven te beëindigen. De Kamer wordt nader geïnformeerd via de reguliere voortgangsbrieven van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.

Spoor 2: het vastleggen van een lager maximum aantal vliegtuigbewegingen in een gewijzigd LVB.

In de eerdere voortgangsbrieven is de Kamer meegenomen in de noodzaak om, in het kader van Europese verordening 598/2014, de

³ Kamerstuk 29 665, nr. 478.

⁴ MRS wil einde aan gedogen van overtreding geluidsnormen Schiphol – MRS (maatschappelijk-raadschiphol.nl).

balanced approach-procedure te doorlopen voor geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens. Het kabinet heeft in het kader van de balanced approach-procedure een geluidsdoel gesteld, te weten: minus 20 procent op het etmaal en minus 15 procent in de nacht.⁵ Vervolgens zijn potentiële maatregelen geïnventariseerd en zijn, conform de procedure, berekeningen uitgevoerd in het kader van doelbereik en kosteneffectiviteit van de maatregelen. Zodoende is er gewerkt aan het bepalen wat kosteneffectieve maatregelen zijn om het gestelde geluidsdoel te bereiken, ter voorbereiding op de consultatie. De Kamer is geïnformeerd over de start van de consultatieperiode.⁶

Tijdens de consultatieperiode, die op 15 maart 2023 van start is gegaan, zijn drie combinaties van mogelijke maatregelen gepresenteerd. Deelnemers aan deze consultatie zijn uitgenodigd om te reageren op de selectie, samenstelling, effect en wenselijkheid van de drie gepresenteerde combinaties van maatregelen. Deelnemers zijn ook uitgenodigd alternatieve maatregelen of alternatieve combinaties van maatregelen voor te stellen die bijdragen aan het geluidsdoel. Op 15 juni 2023 is de consultatieperiode afgesloten, waarna de binnengekomen reacties zijn beoordeeld. Lokale overheden, bewonersorganisaties en natuur- en milieuorganisaties hebben gereageerd en zijn uitgesproken voor het verminderen van geluid en het terugdringen van het aantal vliegtuigbewegingen. Daarnaast wordt gewezen op het belang van een ongestoorde nachtrust door zowel de MRS en de Bestuurlijke Raad Schiphol. In de consultatie zijn alternatieve maatregelen ingebracht, met name door de luchtvaartsector, zowel door luchtvaartmaatschappijen als ook door Schiphol. De verschillende alternatieve maatregelen zijn beoordeeld en, indien werd voldaan aan de vooraf vastgestelde criteria, doorgerekend op doelbereik en kosteneffectiviteit.⁷

In de consultatieperiode zijn ook diverse kritische reacties binnengekomen. Onder andere verdragspartners Canada en de Verenigde Staten hebben, vanwege de impact op trans-Atlantische vliegtuigbewegingen, ernstige zorgen uitgesproken over de capaciteitsreductie op Schiphol, het vaststellen van de experimenteerregeling en de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de balanced approach-procedure. Ook zetten zij vraagtekens bij de noodzaak tot snelle geluidsreductie. Gelet daarop is er regelmatig overleg met beide landen en zal dit overleg worden voortgezet tijdens de notificatieprocedure. We blijven alert op eventuele kritische reacties vanuit andere landen.

Vervolgproces notificatie

Na afronding van de consultatieperiode is een maatregelenpakket samengesteld. Dit pakket zal worden genotificeerd bij de Europese Commissie, de lidstaten en de relevante belanghebbende partijen, zoals o.a. Canada en de Verenigde Staten. Deze werkwijze is voorgeschreven in de Verordening. De Europese Commissie kan gedurende de notificatiefase vragen stellen over het aangeleverde pakket en een toets uitvoeren op het doorlopen proces en de inhoud. Uiteindelijk zal de Commissie zich uitspreken over het maatregelenpakket of aandachtspunten meegeven. Het kabinet beslist vervolgens over de definitieve effectuering van de maatregelen.

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 461 – bijlage Samenvatting Consultatiedocument.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 461.

⁷ Kamerstuk 29 665, nr. 461 – bijlage Samenvatting Consultatiedocument.

Op basis van de reacties en de ingebrachte alternatieve maatregelen is een genuanceerd beeld ontstaan ten aanzien van de implementatie van maatregelen. Er zijn op basis van de consultatie nieuwe maatregelen in beeld gekomen, maar ook maatregelen afgefallen naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen van LVNL en ILT. Mede gelet op de uitkomst van deze uitvoeringstoetsen, en rekening houdend met zowel de vastgestelde criteria als de eisen van deze balanced approach-procedure, resteert een beperkt aantal maatregelen dat op korte termijn bijdraagt aan het realiseren van het geluidsdoel. Uitgaande van de beperkte set aan maatregelen die resteert zou een vergaande capaciteitsreductie nodig zijn om het gestelde geluidsdoel te halen. Echter, een capaciteitsreductie die verder gaat dan de in de Hoofdpijnenbrief Schiphol genoemde 440.000 vliegtuigbewegingen is gelet op behoud van de netwerkqualiteit niet verstandig en een dergelijke keuze past ook niet bij de demissionaire status van het kabinet.

Daarnaast zijn er maatregelen die in potentie veel effect kunnen hebben, maar waarvan de impact nog nader onderzocht moeten worden en die bovendien niet per november 2024 geïmplementeerd kunnen worden. Dat betreft bijvoorbeeld het plan van Schiphol voor een (gedeeltelijke) nachtsluiting en het weren van lawaaiige toestellen. Hiervoor wordt steun uitgesproken in de omgeving, maar dit zijn besluiten die wellicht een nieuwe balanced approach-procedure en ook (aanpassing van) regelgeving vergen. Een ander voorbeeld is vlootvernieuwing, waarvan na analyse blijkt dat het vooral effect heeft na 2024.

Dit alles leidt tot het voorstel om het geluidsdoel van minus 20 procent op het etmaal en minus 15 procent in de nacht onverminderd in stand te houden, maar om als eerste stap (per november 2024) ongeveer 15 procent te realiseren, zowel in de dag als in de nacht, en in een volgende fase de overige 5 procent op het etmaal te realiseren. De exacte invulling van de maatregelen om het volledige etmaal doel te behalen zal dan door het (nieuwe) kabinet worden bepaald, in overeenstemming met de Geluidsverordening.

Het notificatiepakket is als gevolg van deze afweging samengesteld met de volgende maatregelen:

- o Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht;
- o Vermindering van het gebruik van de secundaire banen;
- o Reductie van de capaciteit in de nacht tot 28.700 vluchten;
- o Reductie van de capaciteit tot 452.500 vluchten in totaal.

In aanvulling daarop is, na bestudering van de ingebrachte maatregelen tijdens de consultatie, het oordeel dat een door de omgeving gewenste en door Schiphol ingebrachte (gedeeltelijke) nachtsluiting veel potentie voor de toekomst biedt en goed past bij de inzet van het kabinet om geluidshinder voor omwonenden, juist ook gedurende de nacht, blijvend te verminderen. Schiphol is een van de weinige luchthavens in Europa waar op dit moment nog geen sprake is van een (gedeeltelijke) nachtsluiting. Daarbij geldt dat meerdere studies hebben aangetoond dat een (gedeeltelijke) nachtsluiting belangrijk is om slaapverstoring echt aan te pakken. Een (gedeeltelijke) nachtsluiting vergt echter nader onderzoek naar de impact op de hubfunctie, impact op de vliegtuigmaatschappijen, inzicht in de daadwerkelijke hinderbeperking en de kosteneffectiviteit. Een impactanalyse is nodig voordat vervolgstappen kunnen worden genomen in overeenstemming met de Geluidsverordening. Hiervoor worden de benodigde voorbereidingen thans gestart. Op deze manier worden alle

voorbereidende handelingen getroffen om daarna een definitieve beslissing te nemen over een (gedeeltelijke) nachtsluiting.

Met dit pakket wordt op korte termijn een grote stap gezet in de reductie van geluidshinder en tegelijkertijd wordt ruimte geboden aan de realisatie van kansrijke voorstellen die gedaan zijn tijdens de consultatie, maar nu niet meegenomen kunnen worden in de onderhavige notificatie van deze balanced approach-procedure. Op deze manier komt het kabinet tegemoet aan de noodzaak voor omwonenden om op korte termijn een grote stap te zetten in de reductie van geluidshinder, de huidige demissionaire status van het kabinet en aan zorgen van diverse stakeholders over de hoge ambitie voor reductie op korte termijn.

Noodzakelijke stap

Om in november 2024 daadwerkelijk de beloofde stappen te kunnen zetten is het notificatiedocument op 1 september 2023 ingediend bij de Europese Commissie.⁸ Daarnaast is er een aanvulling op het Actieplan Geluid Schiphol vastgesteld, dit zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het indienen van het notificatiedocument op 1 september 2023 houdt verband met de verplichting vanuit de verordening om de notificatiefase zes maanden voorafgaand aan de internationale deadlines voor het proces van slotverdeling te starten. Met de notificatie zet het kabinet geen onomkeerbare stap. Immers: het is aan het kabinet om na afloop van de notificatiefase een separaat besluit te nemen over de implementatie van het definitieve maatregelenpakket. Indien notificatie niet op 1 september 2023 zou starten is er wel sprake een onomkeerbaar proces. Dan wordt implementatie per november 2024 onhaalbaar, in verband met beschreven deadlines en complexe berekeningen die dan opnieuw moeten worden uitgevoerd. Dit zou tot significant uitstel leiden. Dit strookt niet met de noodzaak om op korte termijn stappen te zetten om de geluidshinder in de Schipholregio aan te pakken.

Vervolg

Het bereiken van een betere balans in de Schipholregio vereist een zorgvuldig proces met alle betrokken stakeholders. Hier wordt ook de komende periode blijvend aan gewerkt. Met het beëindigen van het anticiperend handhaven, het vaststellen van de experimenteerregeling en het starten van de notificatiefase in het kader van de balanced approach-procedure zetten we een grote stap richting de betere balans. De Kamer wordt geïnformeerd over de vorderingen omtrent de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁸ Bijlage bij deze Kamerbrief. Annexen bij het notificatiedocument zijn beschikbaar via: <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/bsluit-minder-vluchten-schiphol/spoor-2-balanced-approach>.