

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 486

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2023

Binnen het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol wordt gewerkt aan de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol van 24 juni 2022 en verschillende andere trajecten om te komen tot een hernieuwde balans tussen het belang van een internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Conform de toezegging in de Kamerbrief van 18 februari 2022 wordt de Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.¹ In dit kader heeft de Kamer verschillende voortgangsbrieven ontvangen.² Hierbij ontvangt de Kamer de vijfde voortgangsbrief.

Op 1 september 2023 is de Kamer geïnformeerd over de voortgang betreffende de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol te weten het beëindigen van het anticiperend handhaven en het starten van de notificatiefase in het kader van de balanced approach-procedure (sporen 1 en 2).³ In deze voortgangsbrief zal de Kamer met name geïnformeerd worden over de voortgang van de andere trajecten.

Voortgang Spoor 3: ontwikkeling normenstelsel geluid

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangegeven dat het kabinet wil overstappen op sturen op milieunormen en op de voortdurende vermindering van de negatieve externe effecten van de luchtvaart. Hiervoor moeten normstellingen worden ontwikkeld voor de desbetreffende milieueffecten. De ontwikkeling van de normstellingen kost tijd. Daarom doen we dat stapsgewijs. Op dit moment is wetgeving in voorbereiding met betrekking tot CO₂ en luchtvaartgeluid. Voor CO₂ is een wetsvoorstel in voorbereiding ter invoering van een CO₂-plafond voor internationale vluchten vertrekkend uit Nederland. Daarnaast is, na de aankondiging in

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 420.

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

³ Kamerstuk 29 665, nr. 481.

de Hoofdlijnenbrief, gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw normenstelsel voor luchtvaartgeluid. De Kamer is in eerdere voortgangsbrieven geïnformeerd over de voorziene planning en participatie.

Naar verwachting start eind 2023 een botsproef: een toetsing uitgevoerd door experts op onder meer uitvoerbaarheid. Parallel aan deze botsproeven vindt afstemming plaats met de voornaamste stakeholders. De Kamer zal na afronding van de botsproeven en klankbordgroepen verder geïnformeerd worden over de inzichten die hieruit voortkomen en hoe deze meegenomen zullen worden.

Isolatieregeling

In 2022 is het kabinet gestart met de uitwerking van een isolatieregeling voor de woningen met de hoogste geluidbelasting in het gebied rond Schiphol. Dit is een belangrijke stap om snel iets te kunnen doen voor de mensen die het meest met gevolgen van luchtvaartgeluid te maken hebben. De regeling wordt bekostigd door middel van een heffing aan de luchtvaartsector. In eerdere voortgangsbrieven Programma Omgeving Luchthaven Schiphol is ingegaan op onder meer de reikwijdte van de regeling en de consultatiefase. Op 29 september 2023 is de regeling in werking getreden. Circa 670 woningen worden in beschouwing genomen voor de regeling die door Rijkswaterstaat zal worden uitgevoerd. Op de website «Luchtvaart in de toekomst» is de tekst van de regeling en meer informatie over het proces te vinden.⁴

Lawaaiige vliegtuigen

Vliegtuigen worden steeds minder lawaaiig, maar er is nog een categorie oudere, meer lawaaiige vliegtuigen op Schiphol die naar verhouding voor veel klachten zorgt vanwege geluidshinder bij omwonenden. Deze categorie noemen we «marginaal conforme» vliegtuigen. Vaak gaat het om oudere vrachttoestellen die zwaar beladen en met vol vermogen opstijgen, vaak in nachtelijke uren. Schiphol is er de laatste jaren in geslaagd om via de landingsgelden deze categorie vliegtuigen sterk te reduceren. De juridische grondslag om dergelijke vliegtuigen te weren ontbrak echter nog. Hiervoor is een wijziging van de regelgeving in voorbereiding. De verwachting is dat het vaststellen van de wijzigingsregeling in het vierde kwartaal van 2023 wordt gerealiseerd. De wijzigingsregeling geeft de formele grondslag voor Schiphol om vluchten met deze categorie vliegtuigen (bij nieuwe aanvragen slots) te weren. De regeling zal dit jaar worden gepubliceerd in de Staatscourant en zal de dag erna in werking treden. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Paternotte c.s.⁵

Onderzoek individuele bescherming

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangekondigd dat het kabinet een onderzoek zal laten uitvoeren naar of en hoe de individuele bescherming van omwonenden tegen vliegtuiggeluid is geborgd, dan wel kan worden geborgd.⁶ De aanleiding voor het onderzoek was onder meer de wens om tegenover de «per saldo benadering» de bescherming van een individuele woning nadrukkelijker aandacht te geven in toekomstig beleid. Het onderzoek, dat is uitgevoerd door M+P en To70, is onlangs afgerond en is als bijlage bij deze brief gevoegd.⁷ De onderzoekers hebben hun bevin-

⁴ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/onderwerpen/geluidisolatieregeling-2023>.

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 497.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

⁷ Bijlage 1 bij deze Kamerbrief.

dingen eerder in de vorm van een webinar gedeeld met belanghebbenden van Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis. De onderzoekers noemen verschillende kansrijke opties die de individuele bescherming en rechtsbescherming van omwonenden tegen vliegtuiggeluid zouden kunnen versterken. De adviezen gaan onder meer in op het, in lijn met andere modaliteiten als weg en spoor, verhogen van het aantal handhavingspunten en het verbeteren van de juridische positie van omwonenden. De inzichten uit het rapport zullen betrokken worden bij de ontwikkeling van het nieuwe systeemconcept voor luchtvaartgeluid, zoals aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief Schiphol (en zie hiervoor ook stand van zaken spoor 3).

Versterking handhavingsinstrumentarium Inspectie Leefomgeving en Transport

De Tijdelijke regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol is op 11 september 2023 gepubliceerd in de Staatscourant. Op 8 maart 2023 is door de ILT een HUF-toets op deze experimenteerregeling uitgebracht. In de HUF-toets heeft de ILT ook aandacht gevraagd voor het handhavingsinstrumentarium van de ILT. De ILT heeft wettelijk gezien geen opties om gedurende het gebruiksjaar lik op stuk handhavingsacties te ondernemen, omdat de wetgeving daarin niet voorziet. De ILT wijst erop dat daarvoor versterking van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Het ministerie heeft hiertoe een aantal ideeën geïnventariseerd waarmee het wettelijk handhavingsinstrumentarium van de ILT zou kunnen worden uitgebreid, om de naleving van de regels in de Wet luchtvaart en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) te versterken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen ideeën waarvoor een wijziging van het LVB (korte termijn) nodig is en ideeën waarvoor (ook) een wijziging van de Wet luchtvaart noodzakelijk is (lange termijn). *Uitgangspunt is dat ideeën voor uitbreiding van het wettelijk handhavingsinstrumentarium toekomstbestendig zijn. Dit houdt in dat de voorgestelde oplossingen niet alleen passen in het huidige stelsel met handhavingspunten, maar ook in het Nieuw Normen- en Handhavingssysteem (NNHS). Daarbij dienen ze zo goed mogelijk rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen, zoals het nog te ontwikkelen systeemconcept waarmee het geluid door luchtvaart op de luchthavens moet worden gereguleerd.*

De opties zullen met betrokken partijen, waaronder de sector en de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) worden besproken. Afhankelijk van de uitkomst hiervan zal de regelgeving hierop worden aangepast.

In het Halfjaarverslag milieu en externe veiligheid Schiphol⁸ heeft de ILT gerapporteerd over een dreigende overschrijding bij handhavingspunt 25. Inmiddels is de geluidbelasting bij het handhavingspunt daadwerkelijk boven de geldende grenswaarde uitgekomen.

Tot 31 maart 2024 is de ILT gehouden aan het anticiperend handhaven. In dat kader bekijkt de ILT aan het eind van het gebruiksjaar of de overschrijding te verklaren is uit het vliegen volgens het NNHS. Wanneer dat niet het geval is, zal handhavend worden opgetreden.

Notitie NLR analyse effect vlootverstillings NRM

Tijdens het Tweeminutendebat Luchtvaart van 28 september jongstleden heeft lid Graus van de PVV verzocht de NLR-notitie «analyse effect vlootverstillings NRM op basis van GP2023» aan de Kamer te doen

⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 480.

toekomen. Hierbij wordt voldaan aan dit verzoek⁹. In de notitie schetst NLR op verzoek van KLM wat het effect zou kunnen zijn van het meenemen van vlootverstillings na 2014 op het aantal mogelijke vliegtuigbewegingen binnen de geluidsruimte van de experimenteerregeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol. Hierbij wordt uitgegaan van een update van de geluidappendices van het Nederlands Rekenmodel voor Schiphol door een opname van een nieuwe vijfde geluidsklasse. Er is niet volgens de voorgeschreven rekensystematiek, met vigerende geluidappendices, gerekend en op voorgeschreven wijze getoetst aan de gelijkwaardigheidscriteria. Schiphol is verplicht om bij declaratie van de capaciteit van de luchthaven uit te gaan van vigerende wetgeving.

De conclusies van de notitie volgen uit de gehanteerde aannames en uitgangspunten. Een aantal aspecten die relevant zijn voor het daadwerkelijke aantal vliegtuigbewegingen dat past, is hier geen onderdeel van. Zo is er bijvoorbeeld niet gekeken naar de kans op overschrijding van de geluidbelasting in handhavingspunten als gevolg van (jaarlijks) verschillende weersomstandigheden. Het ontbreekt in de notitie aan een analyse naar de uitvoerbaarheid van de operatie met meer vliegtuigbewegingen. Het is zeer twijfelachtig of dit in de praktijk uitvoerbaar is. Tegen deze achtergrond onderschrijft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat derhalve de conclusie niet dat een maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 487.000 uitgevoerd kan worden binnen de beschikbare geluidsruimte indien rekening gehouden wordt met de vlootverstillings na 2014.

Gebiedsagenda NOVEX Schipholregio

Binnen de NOVEX Schipholregio geven Rijk en regio samen invulling aan maatregelen om de leefomgevingskwaliteit in de Schipholregio te verbeteren. Met de gebiedsagenda willen Rijk en regio de balans herstellen tussen de bijdrage van de luchtvaart aan welvaart en welzijn enerzijds en de brede impact daarvan op de leefomgeving anderzijds.

In juni 2023 is in dit kader het ontwikkelperspectief gepresenteerd.¹⁰ Dit ontwikkelperspectief bevat de uitgangspunten waarover Rijk en regio overeenstemming hebben bereikt om gezamenlijk uitwerking aan te geven. Het ontwikkelperspectief vormt de bijdrage vanuit de NOVEX Schiphol aan de ruimtelijke puzzels die door de provincies worden gemaakt. In het ontwikkelperspectief staat ook een aantal maatregelen dat op korte termijn kan worden genomen. Bijvoorbeeld dat de ruimtelijke beperkingen in het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB) geactualiseerd worden, nu en op de lange termijn. Daarnaast is op 12 juni 2023 ook het besluit genomen om de ruimtelijke reservering van de Parallele Kaagbaan op te heffen.

Voor het einde van het jaar zal ook de uitvoeringsagenda worden vastgesteld, de volgende stap in de NOVEX-aanpak. Deze uitvoeringsagenda zal de vertaalslag vormen van de uitgangspunten uit het ontwikkelperspectief naar concrete verkenningen, acties en besluiten die Rijk en regio gezamenlijk oppakken om een verbetering van de leefomgevingskwaliteit te realiseren. Sommige acties zullen zich richten op de korte termijn, andere op een gebalanceerde ontwikkeling van de Schipholregio in 2050. De Kamer zal over de uitvoeringsagenda worden geïnformeerd.

⁹ Bijlage 2 bij deze Kamerbrief.

¹⁰ Rijk en regio presenteren uitgangspunten voor versnelde aanpak opgaven in Schipholregio | Nieuwsbericht | Luchtvaart in de toekomst.

Wijziging Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB)

Met de vorige voortgangsbrief is de Kamer geïnformeerd over het wijzigen van het LIB als eerste stap in de herziening van het ruimtelijk beleid rond Schiphol. In de afgelopen periode is samen met BZK en de regio gewerkt aan de uitwerking hiervan. Voor de zorgvuldigheid van het proces is besloten een aanvullend onderzoek te doen naar de milieueffecten van deze LIB wijziging. Daarom wordt in de komende periode een milieu effect beoordeling (hierna: m.e.r.)-beoordeling uitgevoerd. Het uitvoeren van een m.e.r.-beoordeling betekent voor de planning dat de definitieve besluitvorming niet eerder dan maart 2024 kan plaatsvinden. De wijziging van het LIB en de vervolgstappen in de herziening van het ruimtelijk beleid zijn onderdeel van de bestuurlijke samenwerking en vastgelegd in het ontwikkelperspectief van de NOVEX Schipholregio.

Parallele Kaagbaan

Het besluit om de ruimtelijke reservering voor de Parallele Kaagbaan op te heffen is op 12 juni 2023 met de Kamer gedeeld.¹¹ De opheffing neemt onzekerheid weg in het gebied rond de ruimtereservering en biedt perspectief voor de leefbaarheid van de omgeving van Schiphol. Om het besluit te kunnen verankeren is een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) nodig. Van 20 juni 2023 tot en met 1 augustus 2023 heeft dit voorgenomen besluit ter consultatie gelegen. De reacties op de internetconsultatie zijn voor het merendeel ondersteunend aan het voorgenomen besluit om de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan op te heffen en hebben niet geleid tot nieuwe inzichten of argumenten. Daarmee kan de volgende stap in de implementatie van de opheffing worden gezet. Naar verwachting zal de wijziging van het Bkl in het najaar van 2023 aan het parlement aangeboden worden en zal effectuering plaatsvinden op 1 juli 2024.

Grondafhandeling

Op 10 juli 2023 is de Kamer geïnformeerd over het voorgenomen besluit om het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol te beperken tot drie.¹² Deze beperking zal worden toegepast op zowel de bagageafhandeling, platformafhandeling als de vracht- en postafhandeling, voor wat betreft de fysieke afhandeling van vracht en post tussen gebouwen op de luchthaven en het vliegtuig. Tijdens de zomer is dit conceptbesluit verder uitgewerkt en op 15 september 2023 is hiervoor de internetconsultatie geopend. De internetconsultatie zal op 15 oktober 2023 sluiten. Vervolgens zal de input uit de consultatie worden bestudeerd en worden meegewogen in het verdere besluitvormingsproces. Naar verwachting kan later dit najaar een definitief besluit worden genomen over het mogelijk beperken van het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Schiphol zal bij een besluit tot beperking het selectieproces voor bedrijven in de nieuwe situatie – middels een Europese aanbesteding – vormgeven. Hiervoor zal Schiphol eerst een marktconsultatie openen, waarna zij een aanbestedingstraject zullen opzetten. Na de aanbesteding zal nog een overgangsperiode volgen zodat alle betrokken bedrijven en werknemers zich kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie. Gezien de doorlooptijden van deze trajecten, zal naar verwachting op z'n vroegst in het najaar van 2025 een nieuwe situatie met een beperkt aantal grondafhandelingsbedrijven in werking treden.

¹¹ Kamerstuk 29 665, nr. 474.

¹² Kamerstuk 29 665, nr. 479.

Groot baanonderhoud

In de vorige voortgangsbrief (Kamerstuk 29 665, nr. 471) is de Kamer meegenomen in de wijze waarop baanonderhoud op Schiphol wordt gepland en uitgevoerd. Zoals toen aangegeven is het de verantwoordelijkheid van Schiphol om de benodigde onderhoudswerkzaamheden te plannen en hierbij rekening te houden met de belangen van de verschillende partijen waaronder omwonenden. In dit kader is Schiphol momenteel bezig met het evalueren en herijken van de uitgangspunten van de door haar gehanteerde baanonderhoudstrategie (BOS). In dit proces wordt de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) betrokken. Schiphol heeft aangegeven de evaluatie naar verwachting eind 2023 te hebben afgerond en vervolgens te starten met de herijking van de BOS. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

In 2024 staat groot onderhoud gepland aan de Kaagbaan, een van de preferente banen. Vanuit het Ministerie van IenW wordt er ook in dit kader blijvend aandacht gevraagd voor het effect van onderhoudswerkzaamheden op de omgeving en wordt aangedrongen op het zoveel mogelijk beperken van de ontstane overlast. In de voorbereiding is door het Ministerie van IenW een extern bureau ingeschakeld om kritisch mee te kijken op de doorlooptijd van de planning, dit ook inachtigend de motie van het lid Koerhuis.¹³

Omgeving

Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS)

De Regeling transitie CROS-MRS is op 1 juli 2023 in werking getreden. In deze regeling zijn de doelstellingen, kerntaken en de opzet van de MRS geregeld. Op 1 juli is de MRS gestart en zijn de leden voorgedragen en benoemd. Bewonersvertegenwoordigers zijn door middel van verkiezingen gekozen, experts en maatschappelijke organisaties zijn door de voorzitter van de MRS zelf voorgedragen. Hiermee is de transitie van Omgevingsraad Schiphol (ORS) naar MRS in de laatste fase aangekomen. Op dit moment wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarbij de MRS wordt verankerd in de Wet luchtvaart. Daarnaast wordt er inhoudelijk samengewerkt met de MRS aan tal van trajecten. Bijvoorbeeld de experimenteerregeling, waarop de MRS heeft geadviseerd. De samenwerking zal de komende maanden verder vorm moeten krijgen.

De voorzitter van de MRS, de heer Van Hijum, heeft op 27 september 2023 zijn ontslag aangeboden, omdat hij zich verkiesbaar heeft gesteld voor de Tweede Kamer. Dit ontslag zal per 15 oktober worden verleend. Het Ministerie van IenW geeft samen met de MRS de hoogste mogelijk prioriteit aan de benoeming van een opvolger van de heer Van Hijum.

Omgevingshuis

Eerder is de Kamer geïnformeerd over de vormgeving van de MRS en de stap op weg naar een Omgevingshuis.¹⁴ Het is belangrijk dat informatie en dienstverlening over Schiphol en omgeving transparant, centraal vindbaar, begrijpelijk en compleet is. Naar aanleiding van de «rapportage Van ORS naar MRS en Omgevingshuis» is gekozen om eerst een aanvullend onderzoek te laten verrichten naar de behoeften en wensen van zowel toekomstige gebruikers van een Omgevingshuis als de

¹³ Kamerstuk 31 936, nr. 1031.

¹⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 443.

inwoners in de Schipholregio, zodat op basis daarvan een eerste digitale versie van het Omgevingshuis kan worden ontwikkeld. Het ondersteunend bureau van de MRS is voornemens dit najaar het gesprek hierover te voeren met partijen die een rol spelen in de informatievoorziening over Schiphol en de leefomgeving. De uitgangspunten en conclusies uit het onderzoek en de uitkomsten uit de lopende gesprekken worden door het ondersteunend bureau van de MRS meegenomen bij de inrichting van een eerste versie van het digitaal portaal.

Tot slot

De balans tussen het belang van een internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving vraagt blijvende inzet en aandacht. Ook de komende periode zal hier verder aan worden gewerkt binnen de verschillende trajecten. De Kamer zal middels de periodieke voortgangsbrieven op de hoogte worden gehouden van de vorderingen.

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