

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 514

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Met het Hoofdlijnenbesluit Schiphol is een stap gezet om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden.¹ Binnen het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol wordt gewerkt aan de effectuering van dit Hoofdlijnenbesluit, via drie sporen.² Daarnaast wordt ook gewerkt aan diverse andere trajecten, gericht op de balans tussen Schiphol en de leefomgeving. De Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het Programma, onder andere middels de periodieke voortgangsbrief.³ Hierbij ontvangt de Kamer de achtste voortgangsbrief met een stand van zaken binnen een aantal van de verschillende trajecten.

Stand van zaken balanced approach-procedure

In de eerdere voortgangsbrieven is de Kamer meegenomen in de noodzaak om, in het kader van Europese verordening 598/2014, de balanced approach-procedure te doorlopen voor geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens. Dit om te komen tot realisatie van het gestelde geluidsdoel van minus 20 procent op het etmaal en minus 15 procent in de nacht. 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.⁴ Vervolgens is de Kamer op 1 september 2023 geïnformeerd over de start

¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

² (1) beëindiging anticiperend handhaven, (2) vaststellen gewijzigd LVB na afronding balanced approach-procedure, (3) ontwikkeling normstelling voor de milieugebruiksruimte.

³ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 489, 489 en 496.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nr. 461.

van de notificatiefase van de balanced approach-procedure.⁵ Op 25 januari 2024 is de Kamer geïnformeerd dat er door de Europese Commissie naar aanleiding van de gestelde vragen en de gesprekken op onderdelen van het door ons voorgestelde pakket aan maatregelen nog aanvullende onderbouwing gevraagd is. Dit betekende dat de notificatiefase van de balanced approach-procedure meer tijd in beslag zou nemen.⁶ Dit betekende ook dat de beoogde implementatiedatum voor de maatregelen van 1 november 2024 daardoor niet meer haalbaar was, mede door de samenloop met de deadlines voor het slotallocatieproces. De vragen en zorgen van de Europese Commissie hebben geleid tot een aangepast voorstel om het geluidsdoel te behalen. Dit nieuwe voorstel is op 24 mei jl. gepubliceerd en daarmee is ook een aanvullende raadpleging gestart (met 460.000 tot 470.000, met 27.000 in de nacht).⁷ Het is voor het kabinet belangrijk dat iedereen de kans heeft gehad om te reageren op maatregelen die het kabinet wil nemen om het geluid rondom Schiphol te verminderen, voordat het voorstel wordt ingediend bij de Europese Commissie. Na het verwerken van de reacties kan het kabinet een besluit nemen over een definitief maatregelpakket waarover de Europese Commissie vervolgens in kennis wordt gesteld. De Europese Commissie buigt zich vervolgens over het maatregelpakket alvorens zij een advies uitbrengt. Na het verkrijgen van dat advies kan het ministerie de vastlegging van de maatregelen in wet- en regelgeving definitief vormgeven.

Impact analyse nachtsluiting

Op dit moment wordt er onderzoek gedaan naar maatregelen in de nacht en de brede impact van een (gedeeltelijke) nachtsluiting. Een drietal varianten van een nachtsluiting zijn hier onderdeel van. Ook wordt een aantal andere maatregelen onderzocht, zoals het weren van de meer lawaaiige toestellen die nu nog in de nacht vliegen op Schiphol. De impactanalyse bestaat uit 2 delen. Het eerste richt zich op de operationele gevolgen voor verschillende vliegtuigmaatschappijen die nu in de nacht vliegen. Het tweede op geluid, de potentie voor hinderreductie en operationele gevolgen op de luchthaven. De resultaten van de impactanalyse worden in juli verwacht. Verdere besluitvorming en uitwerking kan daarna plaatsvinden.

Wijziging Luchthavenverkeerbesluit (LVB)

Ter opvolging van de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de bodemprocedure tussen Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) en de Staat, wordt momenteel gewerkt aan een herziening van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Op deze manier kan voldaan worden aan het bevel van de rechtbank weer geldende wet- en regelgeving toe te passen. Het kabinet, dat in 2022 begonnen was met een herziening van het LVB, zal er, ondanks de praktisch vrijwel onuitvoerbare termijn van twaalf maanden, alles aan doen om zo snel mogelijk dit gewijzigde LVB vast te stellen. In dit gewijzigde LVB is aandacht voor betere rechtsbescherming voor omwonenden door het opnemen van (meer) handhavingspunten in een groter gebied rondom de luchthaven. Het voornemen is om in dit LVB ook de uitkomsten van de lopende balanced approach-procedure vast te leggen.

Op dit moment wordt volop gewerkt om alle benodigde stappen te doorlopen. Een van deze stappen is het opstellen van een milieueffect-

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 481.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 491.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 499.

rapport (MER). Als onderdeel van het mer-proces is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld waarin de uitgangspunten voor het MER beschreven zijn. In de notitie wordt onder andere beschreven hoe de milieueffecten van de wijziging van het LVB in beeld worden gebracht in het MER. Hierbij wordt rekening gehouden met de aanvullende raadpleging van de balanced approach-procedure die tot en met 21 juni 2024 liep. In de raadpleging wordt uitgegaan van een bandbreedte in het aantal vliegtuigbewegingen. Deze bandbreedte is opgenomen omdat er afhankelijk van de uitkomst van de aanvullende raadpleging een verschillende uitkomst kan zijn. In het definitieve pakket dat wordt aangeboden aan de Europese Commissie zal het definitieve aantal worden opgenomen. De bandbreedte is ook onderdeel van de NRD. De NRD is als bijlage 3 bijgesloten bij deze Kamerbrief. Vanuit de rol van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als Bevoegd Gezag voor het MER heb ik de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd mij te adviseren over de NRD. Het MER wordt na afronding tegelijk met het ontwerpLVB aangeboden aan het parlement voor de voorhangprocedure.

Het krappe tijdpad om opvolging te geven aan de uitspraak en zo spoedig mogelijk een gewijzigd LVB vast te stellen, vraagt om nu stappen te zetten met de NRD en laat geen ruimte voor een uitgebreide zienswijzeprocedure op de NRD. Een zienswijzeprocedure voor de NRD is ook niet verplicht. Wel worden de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS), de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) en de sectorpartijen verenigd in het sectoroverleg gevraagd om input. In combinatie met de aanvullende raadpleging rond de balanced approach-procedure, die van 24 mei tot en met 21 juni liep, en de eerdere raadplegingen, geeft dat een goed beeld van de verschillende opvattingen. Verderop in het proces, gelijktijdig met de terinzagelegging van het ontwerpLVB, is er gelegenheid voor publieke inspraak op het MER via een zienswijzeprocedure.

Geluid: rapport reductiepad geluidhinder Schiphol

Het rapport Reductiepad geluidhinder Schiphol is eind 2023 opgeleverd.⁸ Deze scenariostudie is begin 2022, voorafgaand aan het Hoofdlijnenbesluit Schiphol, door IenW uitgevraagd om meer zicht te krijgen op de mogelijke ontwikkeling van geluidbelasting (en hinder) van vliegverkeer rond Schiphol in de periode tot 2035, als onderdeel van de Programmatische Aanpak Geluidhinder Schiphol (PAGS). Dit programma is opgegaan in de aanpak uit de Hoofdlijnenbrief Schiphol en bestaat als zodanig niet meer. De conclusies van het rapport bieden nuttige inzichten in toekomstige ontwikkeling van de geluidbelasting rond Schiphol en de potentiële rol van verschillende maatregelen daarbij, en zal worden betrokken bij toekomstige normering van de luchthaven onder het nieuwe stelsel vliegtuiggeluid, conform Spoor 3 van de Hoofdlijnenbrief uit juni 2022.

De onderzoekers hebben naar vijf verschillende maatregelcategorieën gekeken en daarvoor vervolgens voor een aantal zichtjaren (2025, 2030 en 2035) scenario's opgesteld, inclusief knelpunten en onzekerheden. De vijf genoemde maatregelcategorieën zijn vlootvernieuwing, beperking van het aantal nachtvluchten, operationele maatregelen, luchtruimherziening en capaciteitsreductie. Deze scenario's zijn daarna met elkaar gecombineerd en vervolgens doorgerekend om een inschatting te geven van de effecten op geluidbelasting en de hieruit volgende hinder. Op deze wijze is inzichtelijk gemaakt wat voor een laag, midden en hoog scenario het potentiële reductiepad is van de geluidbelasting rondom Schiphol.

⁸ Bijlage 4 bij deze Kamerbrief.

De gekozen scenario's zijn deels afgeleid van staand/lopend beleid, maar zijn daar inmiddels niet meer goed op van toepassing. Zo zijn gaandeweg het onderzoek – onder meer door het Hoofdlijnenbesluit – de beleidsmatige/politieke inzichten over het aantal nachtvluchten en de capaciteit in den brede veranderd. Het onderzoek heeft bijvoorbeeld gedeeltelijk parallel gelopen aan het onderzoek naar geluidmaatregelen dat in opdracht van lenW is uitgevoerd in het kader van de nu lopende balanced approach-procedure. De aard, aanpak en zichtjaren van deze onderzoeken zijn dermate verschillend dat vergelijking van de uitkomsten niet goed mogelijk is.

Voornaamste resultaten

Het rapport constateert een verwachte geluidwinst in 2035 ten opzichte van het referentiejaar 2019. Zoals aangegeven is sprake van een bandbreedte om rekenschap te geven van de verschillende onzekerheden die kunnen optreden. De L_{den} geluidbelasting uitgedrukt in aantallen geluidbelaste woningen en ernstig gehinderden kan afnemen met circa 60 tot 90 procent. De L_{night} geluidbelasting uitgedrukt in aantallen geluidbelaste woningen en ernstig slaapverstoorden kan afnemen met 55 tot bijna 95 procent. Van de verschillende categorieën lijkt vlootvernieuwing op langere termijn het grootste effect te hebben op de totale geluidbelasting. Dit betekent overigens niet dat dit tot een evenredige afname van de geluidhinder leidt, zo weten we uit eerder onderzoek van bijvoorbeeld de GGD⁹. Dat geeft bevestiging van het beeld dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om de geluidhinder en het aantal ernstig gehinderden terug te dringen, en dat deze aanvullende maatregelen niet kunnen wachten op de autonome effecten van vlootvernieuwing.

Met betrekking tot de nacht laat het rapport zien dat naast vlootvernieuwing het reduceren van het aantal nachtvluchten en het weren van lawaaiige vliegtuigtypes uit de nacht een groot effect heeft. Dit sluit aan bij het pakket aan maatregelen dat recent voor raadpleging is voorgelegd in de lopende balanced approach-procedure.¹⁰

Ten aanzien van het programma Luchtruimherziening geven onderzoekers aan dat er geluidwinst te behalen is. De omvang van de geluidwinst is echter sterk afhankelijk van de gekozen aannames en kan in de praktijk afwijken. Op dit moment zijn er immers nog geen concrete routesets ingetekend. Dat onderstreept het belang om bij de concrete ontwerpen van de routesets de daadwerkelijke geografische effecten, waaronder geluideffecten, in beeld te brengen. Conform de controversieel verklaring van dit onderwerp door de Kamer, zijn volgende stappen in de luchtruimherziening aan een nieuw kabinet.

Actualisatie NRM-appendices

Schiphol heeft lenW in augustus vorig jaar schriftelijk verzocht een actualisatie uit te (laten) voeren van de appendices behorende bij het Nederlands Rekenmodel (NRM). Het NRM is het rekenmodel dat momenteel wordt gebruikt voor de berekeningen van vliegtuiggeluid op Schiphol. De appendices bevatten geluid- en prestatiegegevens van vliegtuigen die op Schiphol vliegen en die nodig zijn om in het kader van het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) de geluidbelasting van het vliegverkeer in handhavingspunten te berekenen. Naar aanleiding van het verzoek van Schiphol is nagegaan welke acties noodzakelijk zijn voor

⁹ GGD GHOR, 2022, Perceptiestudie geluidsoverlast en slaapverstoring door luchtvaart in 2020. Belevingsonderzoek geluidshinder in slaapverstoring luchtvaart 2020.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 499.

actualisatie, welke varianten mogelijk zijn en hoe de verschillende belanghebbenden tegen het vraagstuk aankijken. Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen zijn voorstander om de appendices te actualiseren, omdat daarmee de berekeningen van de geluidbelasting in NRM zo actueel mogelijk zijn. De Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) heeft aangegeven de aanpassing van de NRM-appendices niet te kunnen steunen. Na weging van de verschillende argumenten is besloten de NRM-appendices op dit moment niet te actualiseren.

Bij dit besluit speelde de centrale vraag of het op dit moment relevant en noodzakelijk is om de appendices van het NRM te actualiseren. Het kabinet wil al geruime tijd overstappen naar DOC29 als rekenmodel. Doc29 is een internationaal rekenvoorschrift, gebaseerd op de meest actuele kennis over het modelleren van vliegtuiggeluid. Dit zal worden geregeld bij de komende wijziging van het LVB. Als gevolg van de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de RBV-zaak moet het LVB binnen 12 maanden worden gewijzigd. Een actualisatie van de NRM-appendices heeft hierdoor effect voor een zeer beperkte periode. Het is niet in lijn met de uitspraak om slechts één element van het stelsel (de appendices) te actualiseren in plaats van een gehele herziening. Een eenzijdige actualisatie van de appendices zou ervoor zorgen dat enkel de berekening van de feitelijke geluidbelasting verandert. Zonder de normering voor de luchthaven opnieuw te berekenen aan de hand van de nieuwe appendices, leidt dit de facto tot meer (lokale) geluidsruimte voor de luchtvaartsector. Tot slot is bij de afweging relevant dat onder het anticiperend handhaven de meerwaarde van een actualisatie van de appendices beperkt is, omdat bij eventuele overschrijdingen van de grenswaarden geen maatregelen wordt opgelegd door ILT als de overschrijding het gevolg is van het vliegen volgens het strikt preferentieel baangebruik van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel. Dit alles beperkt de urgentie op dit moment van een actualisatie van de NRM-appendices.

Toezegging aan het lid Eerdmans inzake klachten vliegtuiggeluid

In het commissiedebat Luchtvaart van 10 april 2024 is aan het lid Eerdmans (JA21) de toezegging gedaan om een nadere duiding te geven over de relatie tussen klachten over vliegtuiggeluid en metingen van vliegtuiggeluid. Hierbij ontvangt de Kamer de gevraagde informatie.

Omwonenden kunnen meldingen doen over vliegtuiggeluid rond Schiphol bij het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). BAS stelt jaarlijks een rapportage op over die meldingen. IenW heeft geen rol ten aanzien van het ontvangen en verwerken van meldingen maar betreft de informatie uit de rapportages wel bij de aanpassing van huidig beleid en/of vorming van nieuw beleid.

Recent is een onderzoek opgestart waarin gegevens van BAS (meldingen over geluid door vliegtuigen) en NOMOS (metingen van vliegtuiggeluid) met elkaar worden gecombineerd. Voorlopige resultaten lijken aan te geven dat met deze combinatie een methode beschikbaar kan komen, waarmee beter inzicht wordt verkregen in de verklaring van hinderbeleving bij veel omwonenden. Recentelijk is de Kamer hierover geïnformeerd.¹¹ Dit onderzoek komt ook tegemoet aan de toezegging aan het lid Eerdmans (JA21) inzake de relatie tussen klachten en metingen. Nieuwe inzichten uit dit lopende onderzoek zullen met de Kamer worden gedeeld.

In het commissiedebat Luchtvaart kwam ook de relatie tussen meldingen en handhavingpunten aan de orde. In de handhavingpunten voor geluid

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1156.

wordt de gemiddelde berekende geluidbelasting over een geheel gebruiksjaar weergegeven. Een directe relatie tussen deze jaarlijks berekende geluidsbelasting en de specifieke meldingen bij BAS is niet te leggen, maar in algemene zin geldt dat er een relatie is tussen de geluidbelasting en het aantal meldingen over vliegtuiggeluid.

Grondafhandeling

Op 10 mei 2024 is het definitief besluit om het aantal grondafhandelingsbedrijven op Schiphol te beperken gepubliceerd in de Staatscourant.¹² Zoals aangekondigd in de zevende voortgangsbrief gaat het hier om een beperking tot drie uitsluitend voor de categorieën bagage- en platformafhandeling van passagiersvliegtuigen.¹³ De beperking geldt niet voor de categorie vracht- en postafhandeling noch voor de afhandeling van vrachtvliegtuigen. Ook de afhandeling van General Aviation (waaronder privévluchten) valt buiten de beperking. Verwacht wordt dat met de invoering van deze beperking een belangrijke bijdrage geleverd kan worden aan verbetering van de situatie in de grondafhandeling op Schiphol. Nu het besluit is gepubliceerd, kan Schiphol een marktconsultatie en een Europese aanbesteding starten. Naar verwachting zal een nieuwe situatie met een beperkt aantal grondafhandelingsbedrijven in werking treden in het voorjaar van 2026.

Parallele Kaagbaan

Het besluit om de ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan op te heffen is op 12 juni 2023 met de Kamer gedeeld.¹⁴ 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 was een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) nodig. Deze wijziging is op 30 april 2024 gepubliceerd in de Staatscourant en het Staatsblad.¹⁵ Per 1 juli 2024 zal de ruimtereservering definitief opgeheven zijn.

Wijziging regeling luchtvaartheffingen

In de zevende voortgangsbrief is de Kamer geïnformeerd over een wijziging van de Regeling luchtvaartheffingen. Deze Regeling bepaalt hoe de exploitanten van de luchthavens een heffing innen en afdragen aan de overheid, voor de financiering en bekostiging van onder andere geluidwerende voorzieningen. De wijziging is nodig omdat deze niet meer aansluit bij de huidige vlootsamenstelling en de manier waarop Schiphol nu de heffingen int. De eerstvolgende heffing die de nieuwe systematiek uit de gewijzigde regeling zal volgen is de geluidsheffing ter bekostiging van de uitvoering van de regeling gevelisolatie Schiphol 2023 («GIS-4»). Op 1 juli aanstaande treedt de wijziging van de regeling luchtvaartheffingen in werking. Over de beoogde aanvangsdatum van de heffing en het te heffen bedrag zal de Kamer later dit jaar worden geïnformeerd.

¹² Staatscourant 2024, 13983 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 496.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nr. 474.

¹⁵ Staatsblad 2024, 116 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) en Staatsblad 2024, 116 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

Wetswijziging Wet luchtvaart inzake verankering Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS)

Op 31 mei 2024 heeft het kabinet ingestemd met het wetsvoorstel Wet Luchtvaart. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de transitie van de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) en de Omgevingsraad Schiphol (ORS) naar Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS). Het wetsvoorstel wordt nu voor advies aangeboden bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Verwacht wordt dat in 2025 het wetsvoorstel door het parlement kan worden behandeld.

NOVEX Schiphol: Geluidsadaptief bouwen

Eerder is aangekondigd dat het kabinet als onderdeel van het terugdringen van geluidshinder gaat kijken naar innovatiegerichte maatregelen zoals geluidadaptief bouwen. Er zijn inmiddels significante resultaten geboekt met de pilot rondom het Field Lab geluidadaptief bouwen in de Haarlemmermeer. Met onder meer gebruik van schuine daken die geluid weerkaatsen en door woningen op een andere manier te positioneren kan het geluid van vliegtuigen in woningen en tuinen worden verlaagd. Vanwege de potentie is destijds besloten om samen met NOVEX partners bij te dragen aan de volgende fase van het Field Lab in opmaat naar een Living Lab. Hiermee kunnen de onderzoeksresultaten verder worden getoetst in de praktijk en wordt ook het effect bekeken van onder meer het toevoegen van gazons en groene muren. De Ministeries van IenW en BZK hebben recentelijk een subsidie voor vier jaar verleend aan de TU-Delft voor een te ontwikkelen Living Lab in Rijsenhout in de gemeente Haarlemmermeer.

Tot slot

De komende periode zal er via diverse trajecten worden doorgewerkt aan het herstellen van de balans tussen Schiphol en de leefomgeving. De Kamer wordt hier in de volgende voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol, voorzien in het najaar van 2024, nader over geïnformeerd.

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