

Vergaderjaar 2021–2022

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 432

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2022

De internationale luchthaven Schiphol verbindt Nederland met de wereld via een uitstekend netwerk van bestemmingen. Mensen vliegen vanaf Schiphol naar familie of vrienden in verre landen, gaan eens in de zoveel tijd met het vliegtuig op vakantie, of gaan vanaf de luchthaven op reis om zaken te doen. Voor een klein land als Nederland levert een goede internationale verbondenheid een belangrijke bijdrage aan onze welvaart. Mede hierdoor kiezen buitenlandse bedrijven er voor zich in Nederland te vestigen, en zijn Nederlandse bedrijven over de hele wereld actief. Bovendien kunnen goederen hun weg snel van en naar Nederland vinden en zorgt Schiphol voor werkgelegenheid. Zo hebben veel Nederlanders direct of indirect te maken met Schiphol.

Tegelijkertijd ligt Schiphol in één van de drukste delen van Nederland: een sterk verstedelijkt gebied met veel bedrijvigheid. Veel mensen wonen, werken en recreëren met plezier in deze veelzijdige omgeving en hebben baat bij de verbondenheid van de regio. Daarentegen ervaren omwonenden ook de nadelen van die drukte. Ze hebben overlast van vliegtuiggeluid en maken zich zorgen om negatieve effecten op hun gezondheid, de natuur en het klimaat.

In het gebied rond Schiphol spelen daarnaast verschillende nationale opgaven: de beperking van de negatieve effecten van luchtvaart op de leefomgeving, verduurzaming van de aanwezige bedrijvigheid en de luchtvaart, transities in de landbouw, de versterking van het energienet, een grote woningbouwopgave en verbetering van de leefbaarheid, natuurbehoud en -herstel van, onder andere, kwetsbare duingebieden. Al deze opgaven hangen nauw met elkaar samen en bepalen mede de leefomgevingskwaliteit in het gebied.

In het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is afgesproken:

«Door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol is Nederland via de lucht uitstekend verbonden met de rest van de wereld. Schiphol zorgt direct en indirect ook voor veel werkgelegenheid. Mede door Schiphol is Nederland een interessante vestigingsplaats voor internationaal opererende bedrijven. Die sterke hubfunctie willen we behouden. Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Er spelen rond de luchthaven diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluids-overlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hubfunctie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven. Het kabinet zal hierover in 2022 besluiten en hierbij de opening van vliegveld Lelystad betrekken en hierbij ook de laagvliegroutes in ogenschouw nemen.»

Het kabinet wil mensen rond Schiphol snel duidelijkheid geven over hoe invulling wordt gegeven aan deze afspraak. De bestaande onzekerheid voor omwonenden en de sector vraagt om het zetten van concrete stappen.

Om een nieuwe balans te kunnen vinden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden, heeft het kabinet de afgelopen maanden een brede afweging van verschillende publieke belangen gemaakt, die in deze brief wordt toegelicht.

In het kader van het belang van omwonenden heeft het kabinet met voorrang gekeken naar de geluidshinder rond de luchthaven. Voor het brede publieke belang van Schiphol is gekeken naar het aantal vluchten dat nodig is om het hoogwaardige netwerk aan bestemmingen wereldwijd te behouden, waarmee de luchthaven van waarde is voor de economie en bedrijvigheid in Nederland.

Het kabinet kiest op basis van de belangenafweging voor het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld. Dit resulteert in een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. Een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen leidt tot minder geluidbelasting en minder emissies van CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof en andere schadelijke stoffen.¹ Dit is een noodzakelijke bijdrage vanuit de luchtvaartsector. Het kabinet realiseert zich dat dit besluit grote gevolgen heeft voor de luchtvaartsector.

Het kabinet wil overstappen op sturen op normen en in lijn met de Luchtvaartnota in de toekomst op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart. Hiervoor moet normstelling worden ontwikkeld die steeds verder zal worden aangescherpt. Het kabinet zal voor de normstelling de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving. De ontwikkeling en

¹ In het kader van de procedure rond de natuurvergunning, is de impact van een aantal scenario's in kaart gebracht. De resultaten van deze impactanalyse zijn betrokken bij deze besluitvorming. PWC e.a., Rapport Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol (2022); bijlage 1 bij deze Kamerbrief.

vastlegging van deze normstelling zal de nodige tijd vergen. Het kabinet kiest ervoor om de komende vijf jaar het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen te hanteren. Indien de normstelling binnen vijf jaar gereed is, kan echter eerder tot invoering worden overgegaan.

In het vervolg van deze brief zal ik de keuze van het kabinet nader toelichten. Hierbij wordt eerst ingegaan op de geluidsoverlast, daarna op de verbinding van Nederland met de rest van de wereld, de relatie met de natuurvergunning en de impact op luchtvaartmaatschappijen. De brief sluit af met een toelichting op de vervolgstappen.

Geluid en rechtszekerheid van omwonenden

Al sinds 2015 wordt, vooruitlopend op een nieuw vast te stellen Luchthavenverkeerbesluit (LVB), gevlogen via het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS). Het NNHS is opgesteld met het oog op de reductie van geluidsoverlast, door middel van strikt preferentieel baangebruik. Sindsdien is sprake van anticiperend handhaven op het NNHS. Feitelijk betekent dit dat er niet wordt gehandhaafd bij een overschrijding van het huidige wettelijke stelsel met handhavingspunten, zolang dit het gevolg is van het vliegen volgens het NNHS. Hoewel de reductie van geluidsoverlast het uitgangspunt (en voor de meeste omwonenden ook het gevolg) is van het NNHS, leidt anticiperend handhaven ertoe dat de rechtspositie van omwonenden op het gebied van geluidshinder al geruime tijd niet goed is gereguleerd. Omwonenden kunnen zich niet beroepen op geluidsnormen die juridisch correct zijn vastgesteld en ook worden gehandhaafd. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft hier eerder aandacht voor gevraagd.² Het raakt met name een aantal omwonenden die, in afwijking van de meerderheid, is geconfronteerd met extra geluidsoverlast. Het kabinet streeft daarom al jaren naar het vastleggen van het NNHS in het LVB, zodat het anticiperend handhaven op Schiphol kan worden beëindigd.

Vastlegging in een te wijzigen LVB laat echter, als gevolg van het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, in de tijd nog steeds op zich wachten. Het kabinet is daarom van mening dat het belangrijk is om – vooruitlopend op een gewijzigd LVB – een einde te maken aan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden. Dat betekent dat het kabinet zal stoppen met anticiperend handhaven in combinatie met het voortzetten van het strikt preferentieel baangebruik. Ik zal Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) verzoeken om de consequenties daarvan te onderzoeken en hiervoor een uitvoeringstoets op te stellen, uit het oogpunt van operationele maakbaarheid. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid, is het streven het anticiperend handhaven met ingang van het IATA-winterseizoen 2023/2024 te beëindigen (zie verderop onder «Vervolgagenda»). Ter voorkoming van extra geluidshinder voor alle omwonenden is daarnaast het behoud van strikt preferentieel baangebruik, waarbij de Polder- en Kaagbaan primair worden ingezet, van groot belang.³

Het gevolg van het voorgaande is dat de capaciteit van Schiphol zal afnemen, omdat overschrijding van de grenswaarden op bestaande handhavingspunten niet langer zal worden gedoogd. Onderzoek naar de effecten van het beëindigen van het anticiperend handhaven laat zien dat het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol zal moeten afnemen om zowel binnen de handhavingspunten te blijven als het strikt preferentieel

² Kamerstuk 29 665, nr. 418.

³ To70, Notitie Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol over effect van stopzetten van anticiperend handhaven (2022); bijlage 2 bij deze Kamerbrief.

baangebruik toe te passen. Als wordt teruggevallen op de bestaande handhavingspunten, is de afname afhankelijk van de ontwikkeling van de vloot. Een scan van onderzoeksbureau To70 leidt tot een bandbreedte van circa 400.000–465.000⁴ vliegtuigbewegingen, vooral afhankelijk van de mate van vlootvernieuwing.

Een lager aantal vluchten betekent minder geluid en minder emissies van stoffen. Hierdoor zal de totale geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven dalen, maar dit betekent niet dat elk deel van de omgeving er (in gelijke mate) op vooruit gaat.

Het kabinet realiseert zich dat aanvullende stappen nodig blijven om geluidsbelasting in de omgeving van de luchthaven verder terug te dringen. Daarom blijft het kabinet inzetten op de programmatische aanpak geluid, waarover u op 10 december 2021 en 25 februari jl. bent geïnformeerd.⁵ Binnen deze aanpak zal via drie sporen invulling worden gegeven aan het terugdringen van geluidshinder van luchtvaart: sturingsmaatregelen om de geluidsbelasting van de omgeving aan de bron te verminderen, gevolgbeperkende maatregelen, zoals gevelisolatie en ten derde innovatiegerichte maatregelen, zoals geluidadaptief bouwen. In dit kader onderzoekt het kabinet hoe en in welke mate maatregelen zoals vlootvernieuwing, operationele aanpassingen of, bijvoorbeeld, beperkingen van het nachtvolume kunnen bijdragen aan het reduceren van de geluidbelasting, op welke termijn, en onder welke voorwaarden. Daarnaast is het kabinet voornemens om onderzoek te starten naar de vraag of en hoe de individuele rechtsbescherming in het vigerend stelsel met handhavingspunten, in het NNHS en in een toekomstig normenstelsel het stelsel voldoende is – dan wel kan worden – geborgd.

Verbinding van Nederland met de rest van de wereld

Tegen de achtergrond van de wens om het anticiperend handhaven te beëindigen, het strikt preferentieel baangebruik te behouden en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, heeft het kabinet een analyse uitgevoerd om te bepalen of met een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen de komende jaren nog altijd een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kan worden gehouden.⁶ Uit deze analyse volgt hiervoor een bandbreedte van grofweg 400.000–440.000 vliegtuigbewegingen.

De analyse en de critical review daarop door enkele onafhankelijke externe partijen⁷ bevestigen dat het moeilijk is om wetenschappelijk hard te onderbouwen waar de grens ligt van het aantal vliegtuigbewegingen dat minimaal nodig is om de kwaliteit van het netwerk op Schiphol te borgen. Welke methodologie ook wordt gehanteerd, een uitspraak over de omvang van Schiphol in relatie tot behoud van netwerkqualiteit en aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat zal altijd omgeven zijn met dilemma's en onzekerheden.

Bij een nieuw capaciteitsplafond voor Schiphol zal het netwerk en mogelijk het bedrijfsmodel door luchtvaartmaatschappijen worden aangepast om in te spelen op de marktmogelijkheden in de nieuwe

⁴ To70, Notitie Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol over effect van stopzetten van anticiperend handhaven (2022); bijlage 2 bij deze Kamerbrief.

⁵ Kamerstuk 29 665, nrs. 418 en 422.

⁶ Analyse en Critical review bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (2022); bijlagen 3a en 3b bij deze Kamerbrief.

⁷ De critical review bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid is uitgevoerd door CE Delft, Erasmus UPT en SEO Economisch Onderzoek; bijlagen 3b, 3c, 3d, 3e bij deze Kamerbrief.

situatie. De geldende EU-regelgeving biedt geen ruimte voor directe sturing door de overheid op het bestemmingennetwerk. Nederland blijft inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen zoals netwerkkwaliteit bij herziening van relevante EU-regelgeving. Dit is een zaak van de lange adem. Het kabinet zal door de bijzondere situatie die nu op Schiphol ontstaat – binnen de bestaande strikte kaders – opnieuw inventariseren of bijvoorbeeld door prijsmechanismes gestuurd kan worden. Hierbij zal, waar relevant, overleg worden gevoerd met sectorpartijen en de Europese Commissie.

Rekening houdend met de geschetste onzekerheden en het gebrek aan sturingsmogelijkheden, is het beeld dat een adequate bereikbaarheid van Nederland in de komende jaren mogelijk is met 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. In de Luchtvaartnota is aangekondigd dat een nieuw beleidskader netwerkkwaliteit wordt ontwikkeld. Met dit kader zal worden gemonitord hoe Nederland verbonden is met de belangrijkste bestemmingen in Europa en wereldwijd. Dit stelt het kabinet in staat vroegtijdig te signaleren hoe de netwerkkwaliteit zich ontwikkelt, mede in relatie tot buitenlandse hub-luchthavens. Zoals toegezegd in het Commissiedebat Luchtvaart op 24 februari jl., zal in de tweede helft van dit jaar het kader met uw Kamer worden gedeeld. Indien dit tot nieuwe inzichten leidt, zal ik uw Kamer hierover informeren.

De combinatie van de geschetste noodzaak om het anticiperend handhaven te beëindigen en de wens om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, en de verwachting dat het bestemmingennetwerk toereikend blijft, is voor het kabinet aanleiding geweest om een nieuw maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar als uitgangspunt te nemen voor Schiphol.

Een reductie tot een maximum capaciteit van 440.000 vliegtuigbewegingen kan er mogelijk toe leiden dat Schiphol de aansluiting verliest met een aantal van de andere grotere hub-luchthavens in Europa en het Midden-Oosten⁸ zoals Frankfurt, Parijs Charles de Gaulle, Londen Heathrow en Dubai. Als voor een lager maximum zou worden gekozen, is dit risico waarschijnlijker. Bij 440.000 vliegtuigbewegingen is de verwachting echter dat de belangrijkste bestemmingen voor Nederland onderdeel van het netwerk kunnen blijven.

De eventuele openstelling van Lelystad Airport als overloopvluchthaven van Schiphol wordt in dit kader bezien. De vluchthaven moet beschikken over een stikstofvergunning in de zin van de Wet natuurbescherming (Wnb-vergunning) en de laagvliegroutes moeten kunnen worden opgelost. Deze zaken zullen naar verwachting enige tijd in beslag nemen. Besluitvorming kan daarom niet eerder dan medio 2024 plaatsvinden.

Perspectief voor de luchtvaart

De nieuwe capaciteit vormt een absolute grens voor de negatieve effecten van luchtvaart op de omgeving, waarbinnen alle toekomstige ontwikkelingen zullen moeten blijven. Perspectief op ontwikkeling op de langere termijn kan ontstaan na afronding van het LVB. In lijn met het beleid dat is vastgesteld in de Luchtvaartnota wil het kabinet zo snel mogelijk deze grenzen vastleggen als strenger wordende normen en niet in nieuwe aantallen. Dit betekent dat de geluidshinder voor de omgeving moet afnemen. Het kabinet zal voor de normstelling de milieueffecten van het

⁸ De concurrerende hub-luchthavens in de jaarlijkse benchmark vluchthavengelden en overheidsheffingen Brussel, Parijs Charles de Gaulle, Kopenhagen, Düsseldorf, Dubai, Frankfurt, Istanbul, Londen Gatwick, Londen Heathrow, Madrid, München en Zürich.

maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving. De komende jaren zullen we in overleg met alle belanghebbenden hiervoor nieuwe kaders ontwikkelen voor veiligheid, duurzaamheid, leefomgevingskwaliteit en verbondenheid.

Daarnaast wordt ingezet op verdere innovatie van de (grens)processen op Schiphol om de aantrekkelijkheid en concurrentiepositie als hub binnen de nieuw gestelde kaders zoveel mogelijk te behouden. Om de controles, binnen de nieuw gestelde EU-veiligheidseisen, zo efficiënt mogelijk in te richten en de mobiliteit verder te bevorderen, investeert het kabinet in een nieuw grensconcept. Ook via andere initiatieven blijft het kabinet samen inzetten op innovatie, als digitale reisdocumenten (DTC) en home enrollment, geregistreerde reizigersprogramma's (RTP-NL) en pre-clearance. Deze dragen bij aan de veiligheid en de verdere kwaliteit voor reizigers, de lange termijn-ontwikkeling van Schiphol en aan de inzet van alle betrokken partijen.

Relatie met natuurvergunning

Schiphol is één van de vele bedrijven in Nederland die over een natuurvergunning moet beschikken. Het Ministerie van LNV heeft Schiphol in 2019 verzocht een natuurvergunning aan te vragen. In het rapport «*Niet alles kan overal*» adviseerde het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van dhr. Remkes in 2020 om alle sectoren te laten bijdragen aan de reductie van de uitstoot van stikstof. Ook de luchtvaartsector stoot stikstof uit. Het Adviescollege gaf aan dat, hoewel het aandeel van de luchtvaart in de stikstofdepositie zeer beperkt is, ook de luchtvaart een bijdrage dient te leveren om de uitstoot te beperken. Na dit advies heeft Schiphol een plan uitgewerkt om de stikstofuitstoot te beperken, onder andere door de elektrificatie van de grondoperaties. Met de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen wordt een extra stap gezet in de beperking van die uitstoot, naast andere maatregelen die nodig zijn voor het verminderen van de stikstofdepositie en het verkrijgen van een natuurvergunning.

Hoewel het effect van dit kabinetsbesluit tot beperking van de maximumcapaciteit op Schiphol bijdraagt aan de reductie van stikstofemissies, is dat niet de reden voor het nemen van dit besluit. Wel draagt het bij aan de noodzakelijke beperking van stikstofdepositie door de luchtvaart.

Royal HaskoningDHV (RHDHV) heeft een verkennende studie uitgevoerd naar de depositieopgave van Schiphol en mogelijke bronnen voor saldering⁹. Op basis van deze studie is de verwachting dat, ook bij een reductie van het maximum aantal vliegtuigbewegingen naar 440.000 per jaar, een restopgave bestaat. Het onderzoeken van de precieze depositieopgave en mogelijkheden voor maatregelen voor intern en extern salderen is de verantwoordelijkheid van Schiphol, ten behoeve van de vergunningaanvraag door het bedrijf. Het bevoegd gezag zal de vergunningaanvraag en de aanvulling op de vergunningaanvraag door Schiphol beoordelen.

⁹ Kamerstuk 29 665, nrs. 420 en 421 en RHDHV, Rapport Verkenning mogelijke maatregelen voor mitigatie of compensatie van de depositieopgave voor Schiphol (2022); bijlage 4 bij deze Kamerbrief, zoals toegezegd aan uw Kamer bij brief d.d. 18 februari 2022 (Kamerstuk 29 665, nr. 420). Het rapport beschrijft emissiebronnen in de Schipholregio, maar geeft nadrukkelijk geen inzicht in de emissiereductie die bij individuele bedrijven gerealiseerd zou kunnen worden.

Naar aanleiding van dit kabinetsbesluit verzoek ik Schiphol in de vergunningaanvraag rekening te houden met het besluit, zodat het bevoegd gezag dit kan meewegen in de beoordeling van de vergunningaanvraag. Het kabinet spant zich ervoor in om – binnen de juridische randvoorwaarden – de operaties op de luchthaven Schiphol te kunnen continueren, totdat een natuurvergunning is verleend en het LVB is gewijzigd.

Consequenties luchtvaartsector

Slots

De Europese slotverordening¹⁰ bevat regels over de slotverdeling op gecoördineerde luchthavens. Tweemaal per jaar stelt Schiphol de capaciteitsdeclaratie vast. De capaciteitsdeclaratie bevat alle beschikbare capaciteit voor dat seizoen, rekening houdend met technische, operationele en milieubeperkingen. Luchtvaartmaatschappijen krijgen op basis daarvan per seizoen slots toegewezen door de onafhankelijke slotcoördinator. Zolang zij in een jaar 80 procent van de slots daadwerkelijk gebruiken, maken zij op grond van de slotverordening aanspraak op dezelfde reeks slots in het daaropvolgend vergelijkbaar seizoen.¹¹ Dit zijn zogenaamde historische slots. Wanneer de beschikbare capaciteit op Schiphol lager wordt vastgesteld in verband met een nieuwe milieuparameter die volgt uit het vastleggen in regelgeving van het kabinetsbesluit, kunnen niet alle aanspraken op historische slots worden gehonoreerd door de slotcoördinator. Dit zal gevolgen hebben voor de exploitatie van de luchthaven en daarmee voor de bedrijfsvoering van de luchtvaartmaatschappijen. Daarom moet het tijdstip waarop de reductie van de capaciteit van een luchthaven wordt gerealiseerd zeer zorgvuldig worden afgewogen. In de Europese verordening inzake geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen¹² op luchthavens binnen het kader van een evenwichtige aanpak (kortweg: Balanced Approach («evenwichtige aanpak»)) zijn hiervoor regels opgesteld.¹³ Deze verordening is sinds 13 juni 2016 van kracht. De geleidelijke afbouw van de capaciteit zal dan ook moeten worden afgestemd met de Europese Commissie (EC). Zie nadere informatie onder «Vervolgagenda».

Dat niet alle aanspraken op historische slots kunnen worden gehonoreerd door de slotcoördinator betekent mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen zullen kijken naar de mogelijkheden om hier compensatie voor te vragen. Voorshands staat niet vast dat dit aan de orde is, ook gelet op het ingroeipad dat is voorzien.

Luchtvaartmaatschappijen

Het huidige aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen is verdeeld over een groot aantal luchtvaartmaatschappijen. Verwacht wordt dat de capaciteitsreductie ongeveer evenredig aan het marktaandeel over deze maatschappijen wordt verdeeld.

¹⁰ Verordening (EEG) Nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens, (PbEG 1993, L 14).

¹¹ Deze regel is tijdelijk aangepast tijdens de coronapandemie om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen met (bijna) lege vliegtuigen zouden vliegen om slots te behouden.

¹² Een geluidgerelateerde exploitatiebepaling is een maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven en die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert.

¹³ Verordening (EU) Nr. 598/2014 inzake geluidgerelateerde exploitatiebepalingen op luchthavens.

In 2019, het laatste volle «normale» jaar voordat door COVID-19 het aantal vliegtuigbewegingen drastisch naar beneden ging, nam homecarrier KLM ongeveer de helft hiervan voor zijn rekening. De KLM groep (KLM, Transavia en Martinair Cargo) was goed voor 286.000 vliegtuigbewegingen. KLM groep en Air France samen hebben in 2019 295.000 vluchten uitgevoerd.

Een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol heeft impact op alle luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder op KLM, omdat KLM een groot aandeel van de vluchten op Schiphol voor haar rekening neemt. De impact op KLM is in absolute zin groter dan op andere luchtvaartmaatschappijen. Een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen zal mogelijk scherpe en moeilijke keuzes van de onderneming vragen om voor de toekomst gesteld te staan.

Naast een grotere schaarste aan slots, is de inschatting dat luchtvaartmaatschappijen door dit kabinetsbesluit te maken krijgen met effecten op tarieven van de luchthaven en luchtverkeersleiding. Als Schiphol minder vluchten kan afwikkelen, zullen de kosten moeten worden opgebracht door minder vliegtuigbewegingen en passagiers. Luchtvaartmaatschappijen zullen naar verwachting hun netwerk aanpassen aan de nieuwe marktdynamiek.

Vervolgagenda

Effectuering

Gezien de grote impact van het kabinetsbesluit op de luchtvaartsector hecht het kabinet groot belang aan zorgvuldige effectuering. Hiertoe worden de volgende stappen uitgewerkt en gezet:

- Door de relatie van de wijziging van het LVB met de verlening van een natuurvergunning aan Schiphol, kan niet met zekerheid worden voorspeld wanneer de wijziging van het LVB kan worden afgerond. De benodigde aanvulling van de passende beoordeling voor het verkrijgen van een natuurvergunning is namelijk tevens onderliggend aan het LVB, waarin het NNHS wordt vastgelegd.
- Dit betekent dat ik een aanpassing van de reeds in procedure zijnde wijziging van het LVB voorbereid, die samen met de Nota van antwoord aan uw Kamer zal worden toegezonden, nadat de passende beoordeling door Schiphol is aangevuld.
- Ik zal Schiphol vragen om de slots waar geen historische aanspraak op wordt gedaan op zo kort mogelijke termijn niet meer op te nemen in de beschikbare capaciteit, zodat ze niet meer kunnen worden uitgegeven door de slotcoördinator.
- Daarnaast zal ook per direct worden gestart met alle procedures die vanuit oogpunt van zorgvuldigheid en EU-regelgeving moeten worden doorlopen. Er wordt direct begonnen met de voorbereidingen die nodig zijn om dit binnen de geldende internationale regelgeving zorgvuldig te effectueren, zoals de Balanced Approach (zie hieronder). Hiervoor wordt nog voor de zomer overleg met de EC opgestart. Ook de sector zal hierbij worden betrokken. Onderdeel van deze procedure is ook de al in de Luchtvaartnota opgenomen afname van het aantal nachtvluchten dat in de eerstvolgende wijziging van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol tot uiting komt. Het aantal toegestane nachtvluchten op Schiphol zal verminderd worden van 32.000 naar 29.000. Naar aanleiding van dit besluit en conform de Luchtvaartnota, zal ik de verdere reductie van het aantal nachtvluchten uitwerken.
- Verder zal ik, zoals gezegd, met het oog op de ongewenst lange duur van het anticiperend handhaven en de effectstudie van To70, het

anticiperend handhaven beëindigen.¹⁴ Ook zal rekening moeten worden gehouden met de instandhouding van strikt preferentieel baangebruik. De Polder- en Kaagbaan zijn de geluidpreferente banen, de Zwanenburgbaan is dat niet. Uit de analyse van To70 blijkt dat het in theorie mogelijk is dat de Zwanenburgbaan vaker wordt ingezet dan onder het NNHS. Dit kan lokale effecten hebben op de omvang van de ervaren hinder als gevolg van de inzet van de Zwanenburgbaan. De sector zet nadrukkelijk in op het terugdringen van de geluidsbelasting, onder andere met het Uitvoeringsplan Hinderreductie waarover ik uw Kamer recent heb geïnformeerd.¹⁵ Mijn inzet is om hier met LVNL afspraken over te maken.

- Vooruitlopend op het te wijzigen LVB en de natuurvergunning wil ik via een ministeriële regeling, het nieuwe maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen, de strikte regels voor preferentieel baangebruik en de slotreductie vastleggen, met het doel dat de ILT hierop kan handhaven.

Het streven is om het nieuwe maximum aantal vliegtuigbewegingen in het voorjaar van 2023 in de capaciteitsdeclaratie voor het winterseizoen 2023/2024 tot uiting te laten komen.

Balanced Approach

Het proces dat conform de EU-regelgeving voor capaciteitsbeperkingen moet worden doorlopen voor zowel de wijziging van het LVB als voor tussentijdse stappen, betreft de hierboven genoemde Balanced Approach. Deze Europees vastgestelde procedure voorziet in een consultatie- en kennisgevingsproces ten aanzien van een exploitatiebeperkende maatregel die een effect heeft op het omgevingsgeluid. Het kabinet vindt het van groot belang dat alle belanghebbenden, waaronder de luchtvaartsector, worden geconsulteerd en zal dit proces daarvoor aangrijpen.

De verordening schrijft regels voor wanneer EU-lidstaten de capaciteit op luchthavens groter dan 50.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer willen verminderen. Dit wordt gezien als een beperking van de exploitatie van de luchthaven, waarvoor de Balanced Approach procedure moet worden doorlopen. In de Balanced Approach moet worden onderbouwd waarom de capaciteit van de luchthaven wordt beperkt en welk doel daarmee gediend is. Maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk om de voor de luchthaven vastgestelde doelstellingen inzake bestrijding omgevingsgeluid te halen. Dit betekent in de praktijk dat overleg zal moeten plaatsvinden met de luchthaven Schiphol, luchtvaartnavigatiedienstverleners, luchtvaartmaatschappijen en andere belanghebbende partijen en uiteraard ook Europese Commissie. De verwachting op dit moment is dat dit proces ten minste negen maanden zal duren.

CO₂-plafond internationale luchtvaart

De ontwikkeling van het vliegverkeer op Schiphol heeft belangrijke gevolgen voor de CO₂-uitstoot van de internationale luchtvaart vanuit Nederland, waarvoor het kabinet doelen heeft gesteld in de Luchtvaartnota. Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer van 10 mei jl.¹⁶, vindt op dit moment een integrale effectenstudie plaats naar verschillende varianten voor de invulling van een CO₂-plafond. Met dat plafond beoogt het kabinet de CO₂-doelen uit de Luchtvaartnota te borgen. Het kabinet wil

¹⁴ To70, Notitie Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol over effect van stopzetten van anticiperend handhaven (2022); bijlage 2 bij deze Kamerbrief.

¹⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 424.

¹⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 935.

dat de effectenstudie inzicht verschaft op basis van de meest actuele inzichten. De besluitvorming in deze brief over de maximale capaciteit op Schiphol leidt waarschijnlijk tot uitbreiding van de lopende effectenstudie. De Kamer wordt nog geïnformeerd over de gevolgen hiervan op het tijdspad van (besluitvorming over) het CO₂-plafond.

Gebiedsaanpak NOVEX-gebied Schiphol

Met het besluit om het maximale aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol te verlagen tot 440.000 per jaar, wordt een belangrijke stap gezet in het herstel van de balans van de leefomgevingskwaliteit van het gebied. Het kabinet en de provincie Noord-Holland zijn zich er echter terdege van bewust dat een verdere verbetering nog meer besluiten vraagt. Daarbij hebben zij gezamenlijk geconstateerd dat een samenhangende aanpak nodig is.

De opgaven die samen komen in het gebied (waaronder woningbouw, verduurzaming van bedrijvigheid, transities in de landbouw, versterking van het energienet, instandhouding en verbetering van de natuur) kunnen niet los van elkaar worden opgelost. Zo kan bijvoorbeeld verduurzaming van bedrijvigheid in het gebied stikstofruimte creëren om woningbouw mogelijk te maken, maar zijn verduurzaming en de benodigde versterking van het energienet niet mogelijk zonder stikstofruimte. Daarom is begin 2022 afgesproken om een gezamenlijke gebiedsagenda uit te werken gericht op verbetering van de leefomgevingskwaliteit in het gebied.

De Minister voor VRO heeft uw Kamer op 17 mei jl. geïnformeerd over de aanwijzing van Schiphol als NOVEX-gebied (bestaande uit 4 provincies en 56 gemeenten).¹⁷ Deze aanpak betekent dat de overheid steviger de regie neemt om de gestapelde opgaven in het desbetreffende gebied in samenhang en met de medeoverheden te bekijken en hierin keuzes te maken, met behoud van ieders verantwoordelijkheden. Onder deze noemer zal invulling worden gegeven aan de gebiedsagenda. Het eerste zichtbare resultaat hiervan wordt een bestuursovereenkomst (BOK), waarin de partijen met elkaar afspreken hoe ze opgaven gezamenlijk gaan aanpakken. De BOK wordt in de zomer gesloten, waarna een gebiedsproces met de omgeving van start gaat.

Tot slot

Het kabinet beseft dat met dit besluit niet alle problemen zijn opgelost. Veel mensen zullen overlast van vliegtuiggeluid blijven ervaren. Daar moet – ook naast deze capaciteitsbeperking – aan blijven worden gewerkt, onder andere via de genoemde gebiedsaanpak en de programmatische aanpak geluid. Daarnaast brengt dit kabinetsbesluit voor luchtvaartmaatschappijen beperking van hun mogelijkheden en onzekerheid met zich mee. En hoewel de eerste stappen, zoals toegelicht in deze brief, zo spoedig mogelijk zullen worden gezet, zullen de vastlegging van de wijziging van het LVB en de definitieve beëindiging van de rechtsonzekerheid naar verwachting nog enige tijd in beslag nemen. Over de voortgang wordt uw Kamer in de volgende voortgangsrapportages nader geïnformeerd.

De komende tijd zullen alle stakeholders betrokken worden bij de verdere uitwerking van het besluit en de gebiedsgerichte aanpak die daarop volgt. De Omgevingsraad Schiphol (ORS) / Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) zullen op grond van hun formele positie uiteraard ook worden

¹⁷ Kamerstuk 34 682, nr. 92.

betrokken, in overeenstemming met de gewijzigde motie van het lid Van der Molen.¹⁸

Met deze beperking van de maximumcapaciteit van de luchthaven zet het kabinet een belangrijke en grote stap om een nieuwe balans te creëren tussen de belangen van omwonenden van Schiphol en het belang van de internationale bereikbaarheid van Nederland. In plaats van de situatie waarin Schiphol kon groeien tot boven de 500.000 vluchten, zal de luchthaven daar nu ruim onder blijven. Hiermee wordt invulling gegeven aan de afspraak uit het regeerakkoord en aan de motie van het lid Kröger c.s.¹⁹ om in 2022 te besluiten over een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hubfunctie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven.

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

¹⁸ Kamerstuk 31 936, nr. 931.

¹⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 949.