

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 499

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2024

Het kabinet heeft op 24 juni 2022 het Hoofdlijnenbesluit Schiphol genomen om te komen tot een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving.¹ Dit was noodzakelijk vanwege de grote urgentie om de rechtspositie van omwonenden te herstellen en de geluidshinder rond de luchthaven op korte termijn terug te dringen. Deze noodzaak wordt geïllustreerd door rechtszaken die sindsdien zijn en worden gevoerd.

Sindsdien wordt gewerkt aan de uitvoering van het Hoofdlijnenbesluit. De Kamer is hier periodiek over geïnformeerd.² Het vastleggen van het Hoofdlijnenbesluit is complex gebleken, onder meer door de internationale context en verschillende lopende rechtszaken. In dit kader is de Kamer geïnformeerd over het cassatieberoep in het kort geding tussen KLM c.s./IATA e.a. en de Staat evenals het vonnis in de rechtszaak tussen de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (hierna: RBV) en de Staat.³ In de afgelopen periode zijn er diverse ontwikkelingen geweest, die zullen moeten leiden tot aanpassingen in de aangekondigde maatregelen. Zo wordt zo goed mogelijk invulling gegeven aan enerzijds het vonnis van de rechtbank in de RBV zaak, als ook aan de uitkomsten van de gesprekken met de Europese Commissie in het kader van de Europees verplichte balanced approach procedure. In deze Kamerbrief wordt hier een nadere toelichting op gegeven.

Stand van zaken uitvoering Hoofdlijnenbesluit

Een belangrijke pijler in het Hoofdlijnenbesluit is het terugdringen van de geluidshinder op Schiphol. Hiervoor volgen we op dit moment de Europese balanced approach-procedure. In het kader van deze procedure

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

² Kamerstukken II 2022/23, 29 665, nrs. 426, 437, 450, 471, 486, 489 en 496.

³ Kamerstukken II 2023/24 29 665, nrs. 495 en 498.

heeft het kabinet op 1 september 2023 een maatregelenpakket genotificeerd bij de Europese Commissie,⁴ om invulling te geven aan het gestelde geluidsdoel van – 20% ernstig gehinderden op het etmaal, en – 15% ernstig gehinderden in de nacht.

Dit maatregelenpakket bestond uit:

- Inzet van stillere vliegtuigen in de nacht;
- Vermindering van het gebruik van de secundaire start- en landingsbanen (Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan).
- Maximaal 452.500 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan maximaal 28.700 in de nacht;

Het doel was om deze maatregelen per november 2024 in te laten gaan, maar in januari 2024 is aan de Kamer gemeld dat dit gezien de nog lopende gesprekken met de Europese Commissie, niet langer haalbaar is, en dat de maatregelen op zijn vroegst in 2025 kunnen worden ingevoerd. De afgelopen periode is veelvuldig gesproken met de Europese Commissie op zowel ambtelijk als politiek niveau. Hierbij zijn door de Europese Commissie vragen gesteld, met name over de proportionaliteit van de verschillende maatregelen en het beoogde tempo waarin het geluidsdoel bereikt wordt. Daarnaast benadrukt de Europese Commissie de voorkeur voor alternatieve maatregelen om het geluidsdoel te halen, in plaats van een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen, omdat uit de Europese verordening volgt dat een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen een «matter of last resort» is bij het nemen van maatregelen.

Vonnis RBV-zaak

De rechtbank in de RBV-zaak beveelt dat de Staat binnen 12 maanden de wet- en regelgeving moet handhaven. Dit betekent dat binnen deze periode het gedogen (anticiperend handhaven) moet worden beëindigd. De rechtbank geeft daarnaast in de overwegingen van het vonnis mee dat er een structurele belangenafweging moet plaatsvinden tussen de belangen van de omwonenden en het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie. Verder volgt uit het vonnis dat in het aan te passen Luchthavenverkeerbesluit (LVB) de rechtspositie van omwonenden, ook van hen die verder van Schiphol af wonen, verbeterd moet worden.

Dit plaatst het kabinet voor een aantal dilemma's, die eerder met de Kamer zijn gedeeld.⁵

- De tijd: in de RBV-zaak geeft de rechtbank het kabinet 12 maanden de tijd om het vonnis uit te voeren. Dat is onder normale omstandigheden geen haalbaar tijdpad voor het zorgvuldig vaststellen van nieuwe of aangepaste regelgeving.
- Nationaal versus internationaal: nationaal is er sprake van (geluids)hinder en juridische onzekerheid voor omwonenden. Dit vraagt ons om snel stappen te zetten om dit tegen te gaan. Internationaal is er sprake van verschillende juridische verplichtingen, die volgen uit de Geluidsverordening, de Slotverordening en luchtvaartverdragen. Er wordt groot belang gehecht aan zorgvuldige procedures en geleidelijkheid. Vooral dat laatste is moeilijk te verenigen met snel handelen.
- Mogelijk tegenstrijdige rechterlijke uitspraken: De advocaat-generaal bij de Hoge Raad concludeert in het cassatieberoep dat KLM c.s./ IATA e.a. hebben aangespannen, dat de balanced approach-procedure moet worden gevolgd om te kunnen stoppen met anticiperend handhaven. Dit komt niet overeen met overwegingen van de rechtbank in de RBV-zaak, die juist het uitgangspunt hanteert dat het niet nodig is

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 481

⁵ Kamerstukken II 2023/24 29 665, nr. 498

om de balanced approach-procedure te volgen om te stoppen met gedogen. De uitspraak van de Hoge Raad in het cassatieberoep wordt rond de zomer van 2024 verwacht. Als de Hoge Raad het advies van de advocaat-generaal volgt, is er sprake van tegenstrijdige rechterlijke uitspraken, waardoor de Staat klem kan komen te zitten.

- De inhoud: het herstellen van de balans betekent onder andere dat er sprake moet zijn van merkbaar minder geluidsbelasting van omwonenden. Over de manier waarop dat bereikt kan worden verschillen de meningen sterk. Omwonenden focussen op minder vluchten, terwijl vanuit de luchtvaartsector voornamelijk wordt ingezet op technologische innovatie als optimale manier om de geluidshinder te verminderen.

Voorop staat dat het vonnis zoveel mogelijk moet worden uitgevoerd. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om meer gewicht toe te kennen aan de belangen van omwonenden, zowel waar het gaat om het herstel van de rechtspositie, als wat betreft de reductie van de geluidshinder van Schiphol op korte termijn. De belangen van de omwonenden en die van andere belanghebbenden moeten op passende wijze tegen elkaar afgewogen worden, zowel in dit traject als bij toekomstig beleid. De afgelopen periode heeft het kabinet zich beraden op de vraag hoe met deze dilemma's in het achterhoofd uitvoering kan worden gegeven aan het vonnis in de RBV-zaak. Het kabinet gaat daarom het volgende doen:

1. Voortzetting balanced approach-procedure met aangepast maatregelenpakket

Het kabinet concludeert dat de enige én snelste weg om te starten met opvolging geven aan het RBV vonnis is door voort te bouwen op het fundament van de reeds ingezette balanced approach-procedure. Deze procedure is namelijk vanuit internationale regelgeving verplicht bij het nemen van exploitatiebeperkende maatregelen om geluidshinder terug te dringen. Het reeds genotificeerde maatregelenpakket wordt aangevuld met een aantal nieuwe maatregelen. Dit doet het kabinet om recht te doen aan het vonnis in de RBV-zaak en om tegemoet te komen aan de uitkomsten van de gesprekken met de Europese Commissie. De komende tijd kan iedereen hierop reageren tijdens een aanvullende raadpleging. Hiermee worden alle noodzakelijke (maar niet onomkeerbare) procedurele stappen gezet die nodig zijn in het kader van zorgvuldigheid. Deze aanvullende raadpleging zal lopen van 24 mei 2024 tot en met 21 juni 2024.⁶

Na de raadpleging en na de voortzetting van gesprekken met de Europese Commissie, kan het (nieuwe) kabinet een definitief besluit nemen over het uiteindelijke maatregelenpakket dat in regelgeving wordt vastgelegd. De maatregelen zullen over een periode van drie jaar worden ingevoerd, waarbij internationale processen en deadlines voor het slotverdelingsproces worden gerespecteerd. Onderstaand wordt het voorgestelde nieuwe pakket beschreven. Dit voorgestelde maatregelenpakket past binnen de in september 2023 verleende natuurvergunning voor Schiphol, dit omdat de vergunning is afgegeven voor 500.000 vliegtuigbewegingen of een lager aantal dat uiteindelijk in een aangepast LVB wordt vastgelegd.

Samenstelling voorgesteld aangepast maatregelenpakket

November 2024

Per november 2024 zal KLM vrijwillig in de nacht lawaaiige vliegtuigen vervangen door stillere exemplaren. (*al genotificeerd*)

⁶ www.internetconsultatie.nl/aanvullende_raadpleging_BA

November 2025

Het grootste aantal maatregelen wordt ingevoerd per november 2025:

- Beperking van het gebruik van de Aalsmeerbaan en de Zwanenburgbaan, zodat deze niet meer worden gebruikt tussen 13.00 en 15.00 uur. Dit zorgt voor een rustperiode voor die mensen die het meeste hinder hebben gehad van de groei van Schiphol over de jaren heen. (*aangepast*)
- Vlootvernieuwing: de luchtvaartsector vervangt de komende periode een deel van haar vliegtuigen door nieuwe vliegtuigen, die minder geluid maken.⁷ (*nieuw*)
- Tariefdifferentiatie: Schiphol maakt het gebruik van de luchthaven voor lawaaiige toestellen duurder. Zo worden alle luchtvaartmaatschappijen gestimuleerd met zo stil mogelijke vliegtuigen te landen en te vertrekken. (*nieuw*)
- De meest lawaaiige vliegtuigen worden in de nacht geweerd, deze mogen tussen 23.00 en 07.00 uur niet meer naar Schiphol komen en vertrekken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Boeing 747-400, een ouder toestel dat vooral nog voor vrachtluchten wordt gebruikt. (*nieuw*)
- Het maximale aantal vliegtuigbewegingen in de nacht gaat verder omlaag. Nu mogen er nog 32.000 vliegtuigen per jaar in de nacht starten en landen op Schiphol. Vanaf november 2025 zijn dat er nog maximaal 27.000. Dit is een grotere beperking dan eerder was opgenomen in het notificatiepakket van maatregelen, in september 2023. Dit staat los van de beoogde (gedeeltelijke) nachtsluiting, zoals verderop toegelicht. (*aangepast*)
- Deze aanvullende maatregelen en het effect hiervan op het geluidsdoel, leiden tot een maximaal aantal vliegtuigbewegingen per jaar dat hoger ligt dan in het eerdere maatregelenpakket van 1 september 2023⁸. De inschatting is dat dit aantal tussen 460.000 tot 470.000 ligt⁹, mede als gevolg van de reservering voor een (gedeeltelijke) nachtsluiting zoals verderop in deze brief beschreven. Naast deze capaciteitsbeperking kan regulering van het vliegverkeer in het LVB mogelijk ook een effect hebben op het General Aviation (GA) verkeer op Schiphol.

November 2026

- Voor november 2026 overweegt het kabinet een (gedeeltelijke¹⁰) nachtsluiting op Schiphol. Hiervoor is het van belang om inzicht te hebben in de impact en de gevolgen, zowel voor geluidsreductie als de luchtvaartmaatschappijen. Op dit moment worden verschillende varianten onderzocht. De resultaten van het onderzoek worden in de zomer van 2024 verwacht. Daarna zal het kabinet een besluit nemen over het doorvoeren van deze maatregel.¹¹ Het kabinet reserveert nu vast een deel van het gestelde geluidsdoel, om na de impactanalyse snel stappen te kunnen zetten. Deze nieuwe maatregel moet vervol-

⁷ Het additionele effect van vlootvernieuwing in 2025 ten opzichte van de eerder beoogde invoeringsdatum is hierin meegerekend.

⁸ In het notificatiepakket van 1 september 2023 is een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 452.500 per jaar opgenomen.

⁹ Deze bandbreedte is opgenomen omdat er afhankelijk van de uitkomst van de aanvullende raadpleging een verschillende uitkomst kan zijn. In het definitieve pakket wat wordt aangeboden aan de Europese Commissie zal het definitieve aantal worden opgenomen, hierin wordt de uitkomst van de consultatie ook meegenomen.

¹⁰ Formeel loopt de nachtperiode van 23:00–07:00 uur. Een eventuele sluiting van de luchthaven in een kortere periode dan dit tijdsblok, bijvoorbeeld zoals voorgesteld door Schiphol (00:00–05:00 uur voor aankomende vluchten en 00:00–06:00 uur voor vertrekkende vluchten) heet dan een «gedeeltelijke» nachtsluiting.

¹¹ Indien in toekomstige kabinetsbesluitvorming zou worden afgezien van een (gedeeltelijke) nachtsluiting, worden extra maatregelen genomen om het vastgestelde geluidsdoel te behalen. Hiervoor zal in dat geval eveneens een consultatie worden georganiseerd.

gens worden geconsulteerd en bij de Europese Commissie worden genotificeerd, conform de balanced approach-procedure.¹² (*nieuw*)

Overweging van het kabinet bij dit maatregelenpakket

De samenstelling van het aangepaste maatregelenpakket verschilt op een aantal punten van het genotificeerde pakket op 1 september 2023. Er is een aantal nieuwe maatregelen bijgekomen. Omdat met deze nieuwe maatregelen een groter deel van het geluidsdoel wordt behaald, komt het totale aantal vliegtuigbewegingen hoger uit dan in het vorige maatregelenpakket. Immers, een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen kan alleen als «last resort» worden ingezet, zoals de Europese Commissie tijdens de gesprekken duidelijk maakte. Hoe hoog het totale aantal vliegtuigbewegingen precies komt te liggen kan pas na de aanvullende raadpleging worden vastgesteld.

Het kabinet weet dat dit voor veel omwonenden een teleurstelling is. Binnen de strikte internationale regelgeving en de rechterlijke uitspraken in Nederland is de gevoelige balans gezocht tussen aan de ene kant het verminderen van de geluidshinder en het herstel van de rechtspositie van omwonenden, en aan de andere kant de proportionaliteit van de maatregelen en de verwachte reacties van internationale overheden en stakeholders. Daarmee is dit naar oordeel van het kabinet op de korte termijn het maximaal haalbare.

De maatregelen die nu voorliggen zullen bovendien voor merkbaar minder hinder zorgen. En de mogelijke (gedeeltelijke) nachtsluiting kan ook veel opleveren voor de hinderbeleving van omwonenden. Deze maatregelen sluiten aan bij de meest gehoorde klachten van omwonenden, die worden verzameld en geanalyseerd door het Bewonersaanspreekpunt Schiphol (BAS):

- Grote lawaaiige vliegtuigen die laag overkomen en veel herrie maken, vooral in de avond en de nacht;
- Het grote onafgebroken aantal vliegtuigbewegingen;
- Vliegverkeer in de nacht waardoor mensen midden in de nacht wakker worden.

2. Herstellen rechtspositie en bescherming omwonenden

De maatregelen die volgen uit de balanced approach-procedure zullen worden vastgelegd in een nieuw LVB. Daarmee maken we een einde aan de jarenlange gedoogsituatie en herstellen we de rechtspositie van omwonenden. Om ook een betere rechtsbescherming te bieden aan mensen die verder van Schiphol af wonen, gaat het kabinet extra handhavingspunten voor geluid toevoegen. Daardoor kunnen meer mensen een beroep doen op de normen die samenhangen met deze handhavingspunten als deze worden overschreden. Waar deze punten precies komen te liggen en hoe ze worden ingevuld wordt momenteel onderzocht. Dit heeft geen gevolgen voor de mogelijkheden voor woningbouw, omdat de contouren van Schiphol en daarmee de beperkingengebieden niet wijzigen.

Het kabinet zal de geluidsberekeningen vaker controleren met metingen, om daarmee de berekeningen zo goed mogelijk te laten aansluiten op de praktijk. Dit is een zich periodiek herhalende actie, die voorkomt uit een vaak geuite wens van de omgeving. Ook worden omwonenden actiever

¹² Doordat de impactanalyse nog niet gereed is kan de maatregel (gedeeltelijke) nachtsluiting nog niet meegenomen worden in de te starten aanvullende raadpleging. Deze kan niet uitgesteld worden vanwege de door de rechter opgelegde termijn van 12 maanden.

geïnformeerd over hoe zij hun rechten kunnen afdwingen. Daarnaast wordt er gekeken naar meer mogelijkheden voor de ILT om te handhaven. Bijvoorbeeld door vaker (per seizoen) te handhaven op de prestaties van Schiphol, in plaats van per jaar. Het kabinet verwacht hier na de zomer van 2024 een eerste beeld bij te hebben. De Kamer zal worden geïnformeerd over de voortgang hiervan.

Als laatste is bovendien een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee het voor omwonenden mogelijk wordt om bij de bestuursrechter in beroep te gaan tegen het LVB. Het advies van de Raad van State hierin is recent ontvangen. Dit wetsvoorstel zal zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Afweging hoger beroep

Zoals aan de Kamer gemeld moet het kabinet binnen 3 maanden na het vonnis in de RBV-zaak besluiten of het in hoger beroep gaat. Normaal gesproken duurt het veel langer dan 12 maanden om tot een nieuw LVB te komen. Dit heeft te maken met een aantal noodzakelijke procedurele stappen, zoals het maken van een Milieu Effect Rapportage (MER), maar ook een voorhangprocedure in beide Kamers en een adviesaanvraag bij de Raad van State. Het kabinet zal er alles aan doen om zo snel mogelijk een nieuw LVB vast te stellen. Tegelijkertijd is het kabinet daarvoor aangewezen op de steun van anderen, en is het proces met veel onzekerheden omkleed. Ondanks de inzet op een zo snel mogelijk resultaat is afronding binnen 12 maanden praktisch vrijwel niet uitvoerbaar. Daarnaast is er het eerder benoemde dilemma, van de mogelijke juridische klem tussen het vonnis in de RBV-zaak en de aanstaande uitspraak van de Hoge Raad.

Daarom ziet het kabinet zich genoodzaakt hoger beroep in te stellen tegen het vonnis. Nadrukkelijk niet omdat we het oneens zijn met de strekking van het vonnis, maar vanwege de strakke termijn die de rechtbank heeft opgelegd en de eerder benoemde mogelijke juridische «klem». Daarbij zal ook een verzoek om schorsing van het vonnis worden gedaan, omdat anders de klok verder tikt op de deadline van 12 maanden terwijl het hoger beroep loopt.

Ik hecht eraan om nogmaals te benadrukken dat het kabinet het eens is met de strekking van het vonnis. Er moet meer gewicht worden toegekend aan de belangen van omwonenden. Hier werkt het kabinet tijdens een hoger beroep volop aan door. In hoger beroep zal worden gevraagd om nadere duiding en meer tijd, zodat het kabinet alle benodigde stappen kan nemen om de regelgeving vast te stellen en uitvoering te kunnen geven aan het vonnis.

De balans is nog niet «af»

Bij het lezen van deze brief kan de indruk ontstaan dat het hogere aantal vliegtuigbewegingen en het instellen van het hoger beroep een koerswijziging behelst, maar dat is niet het geval. Het doel is ongewijzigd en het kabinet zet nu de volgende procedurele stap. Dit om de uitkomsten van de balanced approach-procedure zo spoedig mogelijk in het LVB te kunnen vastleggen en op korte termijn een significante stap te zetten in het beperken van de hinder rondom Schiphol.

Voor het kabinet is de balans daarmee nog niet «af». In de toekomst wil het kabinet niet meer sturen op een maximumaantal vliegtuigbewegingen, maar op milieunormen. De uitstoot van geluid moet van jaar tot jaar afnemen, zodat de negatieve effecten van de luchtvaart op de

omgeving ook blijven dalen. Hiermee kunnen we de balans tussen Schiphol en de omgeving blijvend bewaken. En binnen deze kaders ontstaat er ook perspectief voor de luchtvaartsector.

De Kamer zal worden geïnformeerd over de vervolgstappen omtrent het Hoofdlijnenbesluit Schiphol, middels de periodieke voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.

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