

Vergaderjaar 2020–2021

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 399 HERDRUK¹

Ontvangen ter Griffie op 16 februari 2021.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur is aan de Kamer overgelegd tot en met 16 maart 2021.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan niet eerder worden gedaan dan op 17 maart 2021.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2021

Bijgaand stuur ik uw Kamer het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (hierna: LVB) in verband met de invoering van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (hierna: NNHS), ten behoeve van de voorhangprocedure op grond van artikel 8.24 Wet luchtvaart². Met de vaststelling van het ontwerpbesluit eind 2020 heeft de ministerraad het besluit genomen om de voorhang- en zienswijzprocedure te starten. Gezamenlijk met het ontwerpbesluit worden ook het onderliggende (bijgevoegde) milieueffectrapport (hierna: MER)³ en de passende beoordeling (in het kader van de Wet natuurbescherming) gepubliceerd. Het MER⁴ is door Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol) afgerond en door mij getoetst in mijn rol als bevoegd gezag. Hierin wordt ingegaan op de milieu en natuureffecten van de invoering van het NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen. Om zowel uw Kamer en andere geïnteresseerden de kans te geven het besluit, de onderliggende stukken en de ontwerp natuurvergunning die de Minister van LNV in haar rol van bevoegd gezag heeft opgesteld in samenhang te beschouwen, is gekozen om beide besluiten tegelijkertijd te publiceren.

Met de wijziging van het LVB wordt een einde gemaakt aan het anticiperend handhaven van de regels van het NNHS door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De basis van het besluit is het NNHS, waarin zoveel mogelijk geluidpreferente baancombinaties gebruikt worden en waarbinnen het verkeer op de meest preferente baan wordt afgehandeld die het minste overlast veroorzaakt. In het ontwerpbesluit wordt het maximum aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen vastgelegd en wordt een reductie van 32.000 naar 29.000 nachtvluchten gerealiseerd.

¹ I.v.m. toevoegen termijntekst.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Zie voor de onderliggende bijlagen www.luchtvaartindetoeekomst.nl.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik uw Kamer met deze brief nader te informeren over deze ontwerpwijziging van het LVB.

Context en historie

In 2008 is door meerdere partijen aangedrongen op een nieuw geluidsstelsel dat meer flexibel, transparant en beter uitlegbaar is dan het huidige stelsel met handhavingpunten. De Alderstafel Schiphol heeft dit uitgewerkt en hierover in 2008 een eerste advies uitgebracht⁵ met aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw stelsel. Deze aanbevelingen en uitgangspunten zijn vervolgens verder uitgewerkt in verschillende adviezen en een experiment gedurende de jaren 2010–2012 met als conclusie dat het NNHS in de praktijk uitvoerbaar is, er geen onverwachte effecten zijn en dus als geslaagd kan worden beschouwd⁶. De basis voor het nieuwe stelsel is vervolgens vastgelegd in een wet tot wijziging van de Wet luchtvaart⁷, die door de Staten-Generaal is aanvaard en in het Staatsblad is gepubliceerd in 2016. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is een eerste concept van de daarbij behorende wijziging van het LVB opgenomen. De voorliggende ontwerpwijziging van het LVB is de definitieve uitwerking van deze wetswijziging.

Inhoud ontwerpwijziging LVB

NNHS

De basis van het NNHS is dat zoveel mogelijk geluidpreferente baancombinaties gebruikt worden en dat daarbinnen het verkeer op de meest preferente baan wordt afgehandeld die het minste overlast veroorzaakt⁸. Op hoofdlijnen is het NNHS en het strikt geluidpreferentieel vliegen vormgegeven in de vier regels die zijn uitgewerkt in het gewijzigde LVB. Ook zijn in het ontwerpbesluit op grond van het nieuwe stelsel in het LVB grenswaarden in de vorm van de gelijkwaardigheidscriteria vastgesteld voor 1) de geluidbelasting, binnen de verschillende contouren, 2) het externe veiligheidsrisico en 3) de lokale luchtverontreiniging. De maximum hoeveelheid geluid (MHG) wordt jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld. Ook de MHG is een handhaafbare grenswaarde.

Overige elementen ontwerpwijziging LVB

Met de ontwerpwijziging van het LVB wordt het maximumaantal vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol vastgesteld op 500.000, waaronder een maximumaantal voor de nacht van 29.000. Hiermee wordt het aantal nachtvluchten verminderd met 3.000 ten opzichte van het in het huidige LVB opgenomen maximumaantal van 32.000. Parallel met de wijziging van het LVB wordt een Europese notificatieprocedure⁹ doorlopen die van belang is voor het effectueren van het nieuwe maximale aantal nachtvluchten. Zoals aangekondigd in de Luchtvaartnota en in het kader van de steun aan KLM is deze vermindering onderdeel van een stapsgewijze vermindering van het aantal nachtvluchten naar 25.000¹⁰. In de opmaat naar de effectuering van 29.000 nachtvluchten kunnen de slotcoördinator en Schiphol hier rekening mee houden bij de uitgifte van slots.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 29 665, nr. 108.

⁶ Kamerstuk 29 665, nr. 190.

⁷ Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen (Stb. 2016, nrs. 119 en 119-n1).

⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 190.

⁹ Op grond van Verordening nr. 598/2014.

¹⁰ Kamerstuk 29 232, nr. 41.

Ook wordt in het LVB een streefwaarde voor de reductie van het aantal ernstig gehinderden in het 48L_{den} contour geïntroduceerd. Door de jaarlijkse hinder af te zetten tegen deze streefwaarde wordt inzichtelijk of en in hoeverre de luchtvaartsector er blijvend in slaagt om de hinder in de omgeving van Schiphol te laten afnemen. In het LVB is tevens een artikel opgenomen dat de mogelijkheid biedt om na de huidige sterke terugval van het aantal vliegtuigbewegingen door de COVID-19 pandemie, binnen de strikte internationale regels, zoveel mogelijk op een beheerste manier terug te keren naar de maximale capaciteit van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

Met dit LVB wordt ook het Doc29 (in plaats van het Nederlands Rekenmodel) geïntroduceerd¹¹. Doc29 is gebaseerd op de meest actuele kennis over het modelleren van vliegtuiggeluid¹². Door de uitrol van dit model (specifiek op Schiphol toegespitst) zijn geluidsberekeningen uit het MER geactualiseerd. Daarnaast zijn er diverse reviews (o.a. van de expert op het gebied van Doc29), een «*technical challenge*» en een trendvalidatie op het Doc29 model uitgevoerd¹³.

Milieu en natuureffecten

Milieueffecten

Voor het doorlopen van de MER-procedure ter voorbereiding op de wijziging van het LVB is binnen het ministerie een ambtelijke functiescheiding aangebracht. Dit is een functiescheiding in een adviserende rol richting de initiatiefnemer voor het MER (ingevuld door DG Luchtvaart en Maritiem) en de rol van bevoegd gezag voor het MER (ingevuld door DG Milieu en Internationaal). In het MER worden de milieueffecten beschreven van de voorgenomen activiteit (NNHS, met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen) en afgezet tegen de referentiesituatie (vigerend stelsel met handhavingspunten). Belangrijke conclusie in het MER is dat de voorgenomen activiteit past binnen de gelijkwaardigheids-criteria; het niveau zoals is opgenomen in het eerste LVB.

Natuureffecten

Zoals bekend is de vaststelling van het LVB vertraagd door de uitspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als gevolg waarvan het PAS niet meer als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt. Inmiddels zijn door Schiphol alle berekeningen en onderzoeken (de passende beoordeling) die noodzakelijk zijn voor de vergunning op basis van de Wet natuurbescherming en ter onderbouwing van de wijziging van het LVB afgerond en bijgevoegd bij deze brief. Het MER (met name de passende beoordeling en het deelonderzoek natuur) maakt de gevolgen voor de natuur als gevolg van de introductie van het NNHS inzichtelijk. De onderzoeken zijn noodzakelijk voor de vergunningsaanvraag die Schiphol bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft gedaan op basis van de Wet natuurbescherming en ter onderbouwing van de wijziging van het LVB. Een belangrijke stap bij de uitwerking van de passende beoordeling is het handhavingsbesluit van de Minister van LNV op grond van de Wet natuurbescherming over Schiphol, waarbij is ingegaan op het bestaand

¹¹ Kamerstuk 29 665, nr. 396.

¹² De uitrol van dit model (specifiek op Schiphol toegespitst) heeft tot vertraging geleid omdat geluidsberekeningen uit het MER dienden te worden geactualiseerd. Daarnaast zijn er diverse reviews (o.a. van de expert op het gebied van Doc29), een «*technical challenge*» en een trendvalidatie op het Doc29 model uitgevoerd (Kamerstuk 29 665, nr. 350).

¹³ Kamerstuk 29 665, nr. 350.

recht¹⁴. De in dit kader uitgevoerde berekeningen tonen aan welke stikstofdeposities behoren bij het maximale bestaand recht (het LVB 2008) in relatie tot de stikstofdepositie bij 500.000 vliegtuigbewegingen. De vergelijking op basis van berekeningen tussen deze twee situaties maakt inzichtelijk of sprake is van een vergunbare situatie voor de wijziging van het LVB. De Minister van LNV heeft hier inmiddels een uitspraak over gedaan en de ontwerpvergunning gepubliceerd ter zienswijze.

Stikstofruimte voor Lelystad

In de passende beoordeling wordt ook inzichtelijk dat Schiphol een deel van de (overtollige) stikstofruimte op Schiphol overdraagt aan Lelystad Airport («extern salderen»). Dit heeft Schiphol gedaan ten behoeve van de aanvraag voor de natuurvergunning van Lelystad Airport. De Minister van LNV heeft deze aanvragen inmiddels beoordeeld en de ontwerpvergunning ter zienswijze gepubliceerd. Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de stand van zaken rondom Lelystad Airport.

Uitspraak Raad van State ViA15

Onlangs heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan over de berekeningsmethodiek voor stikstofdeposities bij wegverkeer. De komende periode zal nader worden bekeken of en in welke mate de uitspraak van de Raad van State leidt tot aanpassingen in het besluit. Ik zal uw Kamer hierover informeren.

Vervolproces

Het MER en de passende beoordeling zijn inmiddels aan de Commissie voor de milieueffectrapportage gestuurd ter advisering. Zodra ik het advies heb ontvangen zal ik uw Kamer hierover informeren. De komende periode wordt iedereen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit en het MER. Ook start met de aanbidding van deze brief de formele voorhangprocedure. Daarnaast heeft de Minister van LNV in haar rol van bevoegd gezag voor de natuurvergunning inmiddels ook de ontwerpvergunning gepubliceerd ter zienswijze.

Na verwerking van de inbreng uit de zienswijze- en voorhangprocedure zal de ontwerpwijziging van het LVB aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies. Daarna kan de ontwerpwijziging worden vastgesteld en in werking treden.

De Minister van infrastructuur en waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹⁴ Kamerstuk 35 332, nr. 77.