

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Experimenteerregeling Schiphol

(Internetconsultatie van 26 januari tot en met 23 februari 2023)

Het kabinet heeft op 24 juni 2022 te kennen gegeven toe te zullen werken naar een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor de omwonenden van de luchthaven Schiphol. De eerste maatregel waarmee het kabinet zijn besluit zal effectueren, is het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het invoeren van de voorgenomen experimenteerregeling. Het anticiperend handhaven wordt, in plaats van 1 november 2023, beëindigd per 31 maart 2024. De datum van 31 maart 2024 is tevens de datum waarop de voorgenomen experimenteerregeling in werking treedt. De vertraging in de inwerkingtreding van deze maatregel is toe te schrijven aan juridische procedures die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de experimenteerregeling en het stoppen met anticiperend handhaven. Hierdoor was het niet mogelijk om de regeling vast te kunnen stellen, zodat Schiphol hier rekening mee kon houden bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie voor het IATA-winterseizoen 2023/2024 (per 1 november 2023). Op 7 juli 2023 heeft het gerechtshof Amsterdam arrest gewezen, waaruit volgt dat de Staat het anticiperend handhaven per 31 maart 2024 mag beëindigen gelijktijdig met het in werking treden van de voorgenomen experimenteerregeling.

In dit document wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op hoofdlijnen gereageerd op de reacties die tijdens de internetconsultatie zijn ingebracht.

Doel van de regeling

Sinds het Aldersakkoord van 2008 wordt gewerkt aan het vastleggen van het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS) in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Vanaf 2010 wordt er op Schiphol gevlogen volgens de baangebruiksregels van het NNHS: het zogenaamde strikt preferentieel baangebruik. Dit houdt in dat zoveel mogelijk die start- en landingsbanen worden ingezet die (per saldo) de minste hinder opleveren voor de omgeving. Vanaf 2015 wordt er, vooruitlopend op het juridisch verankeren van deze regels in het LVB, anticiperend gehandhaafd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit betekent dat bij een overschrijding van geluidsnormen (grenswaarden) in handhavingpunten geen maatregel volgt als dit het gevolg is van het toepassen van het strikt preferentieel baangebruik.

De rechtspositie van omwonenden is hierdoor al geruime tijd niet goed geregeld. Om dit te herstellen heeft het kabinet in juni 2022 besloten het 'anticiperend handhaven' te beëindigen. Daarnaast wordt het strikt preferentieel baangebruik zoveel als mogelijk voortgezet. Daarvoor is

de voorgenomen experimenteerregeling bedoeld. Het doel van de voorgenomen regeling is om voor het zomerseizoen van het gebruiksjaar 2024 de regels voor strikt preferentieel baangebruik voor Schiphol vast te leggen en als experiment uit te voeren waarbij de grenswaarden voor geluid op de handhavingpunten in acht worden genomen. Na afloop van het experiment zal een evaluatie van de regels plaatsvinden die op termijn in een nieuw LVB kunnen worden opgenomen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie en de adviezen van de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) is de doelstelling van de voorgenomen regeling aangevuld. Ten behoeve van de ontwikkeling van een toekomstig nieuw normenstelsel wordt nu ook verkend welke rol de grenswaarden in de huidige handhavingpunten kunnen vervullen met betrekking tot individuele bescherming van omwonenden tegen lokale geluidhinder.

De reacties

Tot en met 23 februari 2023 kon worden gereageerd op de voorgenomen experimenteerregeling en de toelichting. Er zijn in totaal 1.394 reacties ingediend, hiervan zijn er 1.106 openbaar.

Indieners zijn:

- Burgers en bedrijven uit de omgeving;
- Belangenorganisaties van omwonenden en anderen (zoals MOB, Stichting PUSH en Schipholwatch);
- Bedrijven uit de luchtvaartsector (zoals KLM, Schiphol en Easyjet) en (belangen)vertegenwoordigers van die bedrijven (zoals BARIN en IATA);
- Gemeenten (zoals Amstelveen en Aalsmeer).

1. Algemeen beeld van de reacties

Vrijwel alle reacties bevatten bedenkingen ten aanzien van de voorgenomen regeling. In de omgeving en bij burgers bestaat veel wantrouwen over het Schipholbeleid. Men is bang voor extra overlast en bezorgd dat Schiphol en de luchtvaart weer een uitzonderingspositie krijgen. Vanuit de luchtvaartsector is men over het algemeen ook gekant tegen de voorgenomen regeling. Er wordt vooral geageerd tegen de plannen van het kabinet om het aantal vluchten te verminderen en het gebrek aan juridische grondslag daarvoor.

Verder gaat een deel van de reacties over de kwaliteit van de inhoudelijke onderbouwing van de voorgenomen experimenteerregeling en over het proces van de totstandkoming van deze regeling en de internetconsultatie. Bij veel indieners leeft de verwachting dat er weinig zal worden gedaan met de uitkomsten van het experiment.

In een klein deel van de reacties wordt steun voor de voorgenomen experimenteerregeling uitgesproken.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

2.1. Impact op omgeving

In het overgrote deel van de reacties wordt de overlast benoemd die door omwonenden al jaren wordt ervaren. Geluidsoverlast wordt als grootste overlastpost genoemd, maar ook wordt in veel gevallen een algemene achteruitgang van de leefbaarheid in de omgeving ervaren en wordt gewezen op luchtvervuiling met risico's voor de gezondheid. Nachtvluchten worden ook in veel gevallen genoemd als inbreuk op de leefbaarheid en gezondheid.

Reactie IenW:

Veel omwonenden geven terecht aan dat zij zich zorgen maken over hun leefomgeving: vliegverkeer brengt geluidsoverlast en vervuiling met zich mee. Nachtvluchten hebben volgens onderzoek slaapverstoring tot gevolg. En dat heeft weer gevolgen voor gezondheid. Het kabinet is van mening dat Nederland een aantrekkelijk land moet zijn én blijven om in te wonen en in te werken. Dit geldt zeker óók voor mensen die in de nabijheid van een start- of landingsbaan wonen of werken. De overheid heeft hierin de taak om een balans te vinden tussen enerzijds een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving en anderzijds een nationale luchthaven met goede verbindingen naar belangrijke bestemmingen in de wereld. In de hoofdlijnenbrief Schiphol van vorig jaar heeft het kabinet hiervoor nieuw beleid aangekondigd. Het stoppen met anticiperend handhaven en de voorgenomen experimenteerregeling zijn hier een onderdeel van. Op basis hiervan kunnen omwonenden weer een beroep doen op geldende geluidsnormen en kan de Inspectie Leefomgeving en Transport handhavend optreden.

2.2 Minder vluchten of geen regeling vaststellen

In veel reacties wordt opgeroepen het aantal vliegtuigbewegingen te verminderen, dit aantal onder geen voorwaarde te laten toenemen of het aantal vliegtuigbewegingen verder te laten krimpen dan de krimp naar 460.000 vliegtuigbewegingen die de voorgenomen experimenteerregeling als gevolg kan hebben. Daarbij worden aantallen tussen de 250.000 en 440.000 vluchten genoemd. In een aanzienlijk deel van de reacties spreekt men zich uit tegen de vaststelling van de voorgenomen experimenteerregeling. De meeste kritiek heeft betrekking op de aanpassing van grenswaarden voor geluid. Op een aantal handhavingspunten worden volgens de reacties de grenzen buitenproportioneel opgerekend. Dat de geluidsgrenzen hoger zijn dan de WHO-advieswaarden, is voor velen een bezwaar. Het stelsel waarin met de omgeving is afgesproken in welke volgorde start- en landingsbanen bij voorkeur worden ingezet (preferentie voor Kaag- en Polderbaan) komt ook terug in de reacties. Er worden verschillende aanpassingen voorgesteld in het baangebruik (zowel meer als minder gebruik van de preferente banen).

Reactie IenW:

IenW benadrukt dat het reduceren van het aantal vliegtuigbewegingen geen doel is van de voorgenomen experimenteerregeling. Een actualisatie van de grenswaarden is wel een noodzakelijk onderdeel van de voorgenomen experimenteerregeling. De actualisatie heeft geleid tot een verlaging van de grenswaarden van 25 handhavingspunten (voor het etmaal). Voor 10 handhavingspunten (voor het etmaal) betekent dit juist een verhoging van de grenswaarden. Voor de grenswaarden in de handhavingspunten *voor de nacht* heeft de actualisatie geleid tot een verlaging van 19 grenswaarden en een verhoging van 6 grenswaarden.

Na het beëindigen van het anticiperend handhaven per 31 maart 2024, zal het stelsel van handhavingspunten (en bijbehorende geactualiseerde grenswaarden) weer van kracht zijn. Sinds 2010 zijn er de nodige maatregelen doorgevoerd om de vliegveiligheid te bevorderen en de geluidshinder te beperken. Een goed voorbeeld hiervan zijn gewijzigde aan- en uitvliegroutes. Deze maatregelen zijn nooit doorgevoerd in de grenswaarden. Met andere woorden: de huidige grenswaarden (voor het laatst aangepast in 2010) zijn nu verouderd. De overheid is van mening dat de maatregelen van de afgelopen jaren in de vliegoperatie behouden moeten blijven. Daardoor is een actualisatie noodzakelijk. Het resultaat van de actualisatie leidt nu tot een andere verdeling en belasting van geluid in de handhavingspunten. Het leidt niet tot meer of minder geluidruimte. Uit de vele reacties blijkt dat dit beter toegelicht en uitgelegd had moeten worden. In de toelichting is hier nog eens goed naar gekeken en is de tekst aangepast.

Naar aanleiding van de inbreng is gekeken of aanpassingen in de grenswaarden mogelijk waren. Het is echter niet mogelijk gebleken om de ophoging van de grenswaarden te beperken. Er is op dit moment geen goede methode beschikbaar om de hele set grenswaarden aan te passen aan de ontwikkelingen sinds 2008 qua manier van vliegen bij een volume van 460.000 vliegtuigbewegingen met de huidige mix van vliegtuigen die in de praktijk worden gebruikt. Het blijkt dat dit 'van onderaf' opbouwen van een actuele en robuuste set grenswaarden met de aangewezen rekenmethodiek op korte termijn niet mogelijk is. Zo kan met deze methode onvoldoende rekening gehouden worden met fluctuaties van het weer en verkeersaanbod, terwijl uit historische data blijkt dat deze fluctuaties er wel zijn. Gezien het ontbreken van een passende methode is ook niet goed te zeggen wanneer dit wel mogelijk zou zijn. Bovendien is de (definitieve) gebruiksprognose van 2024 (GP24) niet op tijd beschikbaar, waardoor zo'n beproefde aanpak ook niet getoetst kan worden op de inzichten hieruit. Gelet op het ontbreken van een geschikte methode zou herziening leiden tot arbitraire aanpassingen. Daarom is niet voor herziening gekozen en is, op dit moment, de enige bruikbare set grenswaarden de set zoals deze in het voorjaar in de voorgenomen regeling is opgenomen.

Na 31 maart 2024 zullen zowel de genoemde maatregelen als het strikt preferentieel baangebruik in de operatie blijven bestaan. Er zijn als gevolg van de voorgenomen experimenteerregeling 460.000 vliegtuigbewegingen mogelijk op jaarbasis. Ten opzichte van het laatste gebruiksjaar voor Covid (2019) is dit een afname van om en nabij de 40.000 vliegtuigbewegingen (in 2019 waren dit namelijk bijna 500.000 vluchten). Het is de verwachting dat – ondanks dat er ook een aantal grenswaarden wordt opgehoogd - de geluidbelasting als gevolg van de experimenteerregeling overall rond Schiphol zal afnemen ten opzichte van het gebruiksjaar 2019.

Veel omwonenden noemen de WHO- richtlijnen. Deze zijn bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmakers om ervoor te zorgen dat gezondheid beter wordt meegenomen in het geluidbeleid. Het zijn geen normen of wettelijke waarden; het betreft gezondheidkundige adviezen, zonder dwingende juridische status. De mate waarin, en de manier waarop, die aanbevelingen doorwerken in het geluidbeleid is een politieke keuze, waarin niet alleen het gezondheidsbelang wordt meegewogen, maar ook alle andere belangen die hierdoor geraakt worden. We leven in een dichtbevolkt land met een hoge economische standaard en de daaraan gekoppelde mobiliteit en bedrijvigheid. Er moet rekening worden gehouden met consequenties voor onder andere mobiliteit en woningbouw. Het is, tegen die achtergrond, niet realistisch om de geluidbelasting door vliegverkeer voor alle woningen te reduceren tot onder de WHO-advieswaarde van 45 dB Lden.

Het is belangrijk om verder in te zetten op vermindering van de negatieve gezondheidseffecten door geluid, zoals geadviseerd door het RIVM. Dat zal op een verstandige manier moeten gebeuren, om belemmeringen voor de woningbouw te beperken en om ruimte te houden voor mobiliteit en economische ontwikkeling. Daarom is in de Luchtvaartnota 2020-2050 en opnieuw in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangekondigd dat de negatieve gezondheidseffecten van vliegverkeer moeten afnemen en dat een nieuw normenstelsel wordt uitgewerkt. Het nieuwe stelsel is in ontwikkeling.

2.3 Handhaving en vergunningen

Een deel van de reacties gaat over handhaving en vergunningen. Uit een aantal reacties blijkt dat er twijfel is over de handhaving van grenswaarden. Ook wordt aangegeven dat Schiphol zich nu al vaak niet aan de regels houdt. Het ontbreken van een natuurvergunning wordt soms aangehaald als argument waarom de voorgenomen experimenteerregeling niet in werking zou moeten treden of als reden waarom het huidige aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol niet toegestaan zou zijn.

Reactie IenW:

De ILT zal het experiment intensief volgen en continu de gemaakte afspraken monitoren om te zien of de maximale geluidsgrenzen niet worden overschreden. Overschrijdingen van de grenswaarden worden niet meer toegestaan.

Het ministerie erkent dat het van belang is dat Schiphol in de nabije toekomst beschikt over een natuurvergunning. Schiphol heeft deze vergunning aangevraagd en aanvullingen van de passende beoordeling aangeleverd in het kader van die vergunningaanvraag. Hiermee is invulling gegeven aan het verzoek van het bevoegd gezag – de minister voor Natuur en Stikstof – om de aan de aanvraag ten grondslag liggende passende beoordeling aan te vullen en te verduidelijken. Het is nu aan het bevoegd gezag om de vergunningaanvraag te beoordelen en hierover een besluit te nemen.

2.4 Beleid en maatschappelijke prioritering

Uit de reacties komt kritiek op het beleid en maatschappelijke prioritering naar voren. Indieners geven aan dat de belangen van de luchtvaartsector vaak boven de belangen van de omwonenden

gaan. Ook komt bij indieners het gevoel naar voren dat regels worden aangepast naar de wens van Schiphol. Een groot deel van de reacties in deze categorie gaat over de onwenselijkheid van Schiphol en luchtvaart in het algemeen. In veel reacties wordt gesteld dat iedere mogelijke toename van overlast in strijd is met het beleid waaraan de overheid zich heeft gecommitteerd. Maatschappelijke kosten, beperkte economische opbrengsten en impact op het klimaat worden veel genoemd als publieke belangen. In het kader van het publieke belang wordt specifiek de kritiek op de hubfunctie veel genoemd.

Reactie IenW:

Er is vanaf de jaren '60 altijd gezocht naar een 'fair balance' tussen enerzijds de belangen van omwonenden van Schiphol en anderzijds het belang voor Schiphol voor Nederland en is er dienovereenkomstig gehandeld. Zoals veel omwonenden aangeven constateren we daarbij dat de genomen maatregelen niet altijd de verwachte effecten hebben gehad en niet hebben geleid tot de gewenste vermindering van de geluidsbelasting. Ook zien we dat de hinderperceptie in de jaren is gewijzigd. Dit houdt in dat eenzelfde of zelfs lagere geluidsbelasting door omwonenden als hinderlijker wordt ervaren. Dit is de reden geweest voor de regering om in juni 2022 het besluit te nemen om een *nieuwe balans* te zoeken tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving voor omwonenden van Schiphol.

Een belangrijke eerste stap is het beëindigen van het gedogen ('anticiperend handhaven') in combinatie met het vaststellen van de voorgenomen experimenteerregeling om het strikt preferentieel baangebruik voort te zetten, waardoor naar verwachting ruimte bestaat voor 460.000 vluchten. In de periode daarna wordt de geluidhinder verder teruggebracht na het doorlopen van de zogenaamde Europese balanced approach-procedure. De verwachting is dat de maatregelen die uit deze procedure voortvloeien, per november 2024 van kracht kunnen worden. Voor de langere termijn wordt gewerkt aan een normenstelsel waarmee gestuurd wordt op stapsgewijze vermindering van hinder.

2.5 Onderbouwing en proces omtrent experimenteerregeling en internetconsultatie

In de internetconsultatie is onvrede geuit over de onderbouwing van de regeling. Veel indieners geven aan dat ze het afwegen van verschillende alternatieven missen in de onderbouwing. Of men geeft aan dat de regeling uitgaat van verkeerde aannames. Ook wordt het ontbreken van een monitoringsaanpak als bezwaarlijk aangemerkt.

In het kader van transparantie geeft een aantal indieners aan het gevoel te hebben dat de voorgenomen experimenteerregeling een truc is om de krimp te beperken en dat zij twijfelen aan het experimentele karakter van de voorgenomen regeling. Vaak wordt gewezen op de looptijd van een jaar en de optie tot verlenging van een extra jaar. De vrees is dat grenswaarden niet alleen worden opgerekt tijdens de periode van het experiment, maar dat deze permanent worden.

Ten slotte is een aantal indieners ontevreden dat hun reactie op eerdere consultaties ogenschijnlijk niet wordt meegenomen in de definitieve vaststelling van regelingen, of dat er geen reactie is gekomen op hun verzoek tot opheldering van bepaalde zaken.

Reactie IenW:

De voorgenomen experimenteerregeling is bedoeld om te kunnen blijven vliegen volgens het baangebruik waarbij de primaire banen (Polder- en Kaagbaan) het eerst worden ingezet (het strikt preferentieel baangebruik). Dat zorgt per saldo voor de minste overlast in de omgeving.

Tegelijkertijd worden de handhavingspunten weer actief, waarbij de verdeling van de geluidruimte van de handhavingspunten wordt aangepast zoals eerder toegelicht. De combinatie van een stelsel van grenswaarden met de regels van strikt preferentieel baangebruik is nog nooit in de operatie uitgevoerd en is een experiment zoals bedoeld in de Wet luchtvaart. In de voorgenomen experimenteerregeling is het aanvullende doel geformuleerd om ten behoeve van de ontwikkeling van een toekomstig nieuw normenstelsel te verkennen welke rol de grenswaarden in de huidige handhavingspunten kunnen vervullen met betrekking tot individuele bescherming van omwonenden tegen lokale geluidhinder.

Monitoring is in handen van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT heeft toegezegd het experiment zorgvuldig te monitoren. De ILT heeft bovendien aangegeven dat een versterking van het handhavingsinstrumentarium nodig zal zijn voor handhavingsacties gedurende het gebruiksjaar. IenW gaat samen met de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS), Schiphol en de ILT een monitoringsaanpak opstellen. Op dit moment worden de mogelijkheden daartoe verkend in overleg met medewerkers van de ILT. Voor wat betreft het handhavingsinstrumentarium wordt bezien welke aanpassingen nodig zijn en hoe wet- en regelgeving hiervoor aangepast moet en kan worden.

Het experiment loopt van 31 maart 2024 tot en met 31 oktober 2024 en kan eenmalig met een jaar worden verlengd. De ervaringen uit het experiment worden gebruikt bij het verankeren van een nieuw stelsel dat moet worden vastgelegd in een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit, tezamen met de uitkomsten van de balanced approach-procedure die wordt doorlopen voor het reduceren van het maximum aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Alle reacties op internetconsultaties worden beoordeeld en zijn meegewogen bij het opstellen van een definitieve regeling. Om zo goed mogelijk inzichtelijk te maken wat de aard van de reacties was, welke reactie het ministerie heeft en tot welke aanpassingen reacties hebben geleid wordt een verslag van de consultatie opgesteld. Gezien de grote hoeveelheid reacties en de diversiteit hiervan is het niet mogelijk gedetailleerd in dit verslag hierop in te gaan. Dat komt mede doordat opmerkingen soms ook niet op de voorgenomen experimenteerregeling regeling zien. Dat betekent niet dat reacties terzijde worden geschoven. Alle reacties worden beoordeeld en meegewogen.

2.6 Kritiek sector op de regeling

Op de internetconsultatie is ook door partijen uit de luchtvaartsector gereageerd. Zij hebben aangegeven dat door het vaststellen en uitvoeren van de voorgenomen experimenteerregeling, bepaalde (inter)nationale en Europese luchtvaartregels en -afspraken worden overtreden. Zo mag de overheid de voorgenomen experimenteerregeling volgens hen alleen vaststellen na het doorlopen van de Europese Balanced Approach procedure, waarbij alle maatregelen om geluidhinder te voorkomen zijn overwogen, alle betrokkenen zijn geconsulteerd en alle bezwaren zijn onderbouwd.

Reactie IenW:

Partijen uit de luchtvaartsector hebben deze bezwaren ook terug laten komen in een dagvaarding en het kort geding dat op 21 maart 2023 heeft plaatsgevonden bij de rechtbank Noord-Holland. Een fors aantal luchtvaartmaatschappijen en brancheorganisaties sloten zich aan bij KLM en IATA. Zij eisten bij de voorzieningenrechter, kort weergegeven, dat zowel het beëindigen van het anticiperend handhaven als de voorgenomen experimenteerregeling geen doorgang zouden krijgen.

Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van 5 april 2023, waarin de vorderingen van de partijen uit de luchtvaartsector zijn toegewezen, is de Staat in hoger beroep gegaan. Bij arrest van 7 juli 2023 is de Staat door het gerechtshof Amsterdam in het gelijk gesteld. Het gerechtshof heeft de uitspraak van de voorzieningenrechter vernietigd en de tegen de overheid ingestelde vorderingen alsnog afgewezen. Als gevolg hiervan kan de overheid het anticiperend handhaven alsnog beëindigen en de voorgenomen experimenteerregeling invoeren. Eind juli 2023 hebben luchtvaartmaatschappijen in de media een cassatieberoep aangekondigd tegen de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam. Op moment van schrijven van dit hoofdlijnenverslag is hierover geen verdere duidelijkheid.

2.7 Ondersteunend aan regeling

Een beperkt aantal reacties was ondersteunend aan de voorliggende regeling. De inbreng van de luchthaven Schiphol is hier een voorbeeld van. Schiphol stelt dat de experimenteerregeling op dit moment noodzakelijk is als tussenstap om snel tot een nieuw LVB te komen. Deze experimenteerregeling geeft, in afwachting van een nieuw LVB, de benodigde zekerheid voor omwonenden en de luchtvaartsector.

Figuur 1: Overzicht thema's

