

Samenvatting

In de Europese verordening 598/2014 zijn regels en procedures vastgelegd voor de invoering van geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens. De zogenaamde Balanced Approach procedure dient te worden doorlopen wanneer een lidstaat een geluid gerelateerde exploitatiebeperking wil doorvoeren op een luchthaven met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Een onderdeel van deze procedure is het consulteren van alle belanghebbenden. Dit consultatiedocument stelt alle belanghebbenden in staat om vanuit de eigen positie en belangen te reageren op de voorgenomen maatregelen ter vermindering van de geluidshinder van de luchthaven Schiphol. De uitnodiging aan de deelnemers van deze consultatie staat aan het einde van de samenvatting in het blauwe kader.

De luchthaven Schiphol is een van de grootste Europese hubs

Schiphol Airport speelt een voorname rol in de verbinding van Nederland met de rest van wereld. Ze is in de loop van de tijd één van de grootste Europese hubs geworden. Een hub is een luchthaven waar reizigers vanuit andere luchthavens naar toe worden vervoerd om over te stappen op andere vluchten. Het hubmodel zorgt ervoor dat Schiphol veel meer directe verbindingen met (intercontinentale) bestemmingen heeft dan op basis van de omvang van de Nederlandse thuismarkt kan worden verwacht. Dit is een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie: veel internationale organisaties en bedrijven kiezen Nederland als vestigingsland vanwege de goede bereikbaarheid. En ook voor internationale werknemers van Nederlandse bedrijven is Nederland daardoor een aantrekkelijke vestigingsplaats: de familie in het buitenland is goed bereikbaar.

Het aantal vliegtuigbewegingen met handelsverkeer op Schiphol is in de afgelopen 15 jaar met de nodige schommelingen (bijvoorbeeld door de economische crisis in 2008-2010) gestaag toegenomen van circa 410.000 bewegingen in 2000 naar bijna 450.000 bewegingen in 2015 en bijna 500.000 vliegtuigbewegingen in het pre-coronajaar 2019.

Schiphol is een spil in bredere maatschappelijke opgaven

In Nederland, met gemiddeld 519 inwoners per km², komen veel grote maatschappelijke opgaven samen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en gezondheid, klimaat, infrastructuur, woningbouw en de energietransitie. In de omgeving van de luchthaven Schiphol concentreren effecten zich en zijn er relatief grote negatieve effecten van luchtvaart voor gezondheid, natuur en milieu. De nationale opgaven die zich hier manifesteren: de beperking van de negatieve effecten van luchtvaart op de leefomgeving, de verduurzaming van de aanwezige bedrijvigheid en de luchtvaart, transitie in de landbouw, de versterking van het energienet die mede nodig is ter vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen, een grote woningbouwopgave en de verbetering van de leefbaarheid, natuurbehoud en natuurherstel. Al deze opgaven hangen nauw met elkaar samen en bepalen mede de leefomgevingskwaliteit in de omgeving van de luchthaven. Beleid moet gebaseerd zijn op een afweging van alle publieke belangen en maatschappelijke opgaven waar we in de omgeving van Schiphol en daarbuiten voor staan.

Urgentie en aanleiding voor kabinetsbesluit van juni 2022

Het kabinet wil dat de negatieve effecten van de luchthaven Schiphol op mens, milieu en natuur verminderen, en tegelijk de economische functie van de luchthaven behouden. Daarom is het noodzakelijk om een nieuwe balans te vinden tussen enerzijds de kwaliteit van verbindingen van Nederland met de rest van de wereld – waarin de luchthaven Schiphol een voorname rol speelt – en anderzijds de gevolgen van de luchthaven op de natuur, de volksgezondheid, de leefbaarheid en het milieu. In dit geheel is ook relevant dat de luchthaven Schiphol nog geen natuurvergunning heeft en de rechtspositie van omwonenden versterking behoeft.

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022 staat dat 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 omgevingseffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren.

Geluidshinder is één van de omgevingseffecten. De trend in geluidshinder is – ondanks de inspanningen om het te verminderen – echter nog steeds een stijgende lijn. Er is, ondanks inzet van stillere vliegtuigen, sprake van nog steeds toenemende beleving van ernstige overlast, zoals uit meerdere onderzoeken blijkt. De WHO en in navolging daarvan het RIVM en de GGD GHOR wijzen op de negatieve gezondheidseffecten als gevolg van geluidshinder en slaapverstoring. Bovendien kunnen omwonenden zich niet beroepen op geluidsnormen die juridisch zijn vastgelegd.

Het verminderen van de geluidsbelasting van omwonenden heeft daarom hoge prioriteit gekregen. De na te streven vermindering van geluidsbelasting op korte termijn is geformuleerd in een kwantitatief geluidsdoel en er zijn maatregelen geïnventariseerd die dit geluidsdoel doen behalen. Daarin zijn ook expliciete doelen en maatregelen opgenomen voor het doen afnemen van geluidshinder in de nacht, waaronder de reeds in 2010 voorgenomen reductie van het aantal nachtvluchten van 32.000 naar 29.000. Het geluidsdoel dient per november 2024 te zijn gehaald. Het is een tussenfase op weg naar een nieuw geluidstelsel dat sturen op effecten van geluid via normstelling mogelijk maakt.

Het, in samenwerking met belanghebbenden, te ontwikkelen geluidstelsel zal normeringen bevatten die een vervanging zijn van gefixeerde aantallen vliegbewegingen per jaar. Vooruitlopend op de ontwikkeling van dit stelsel zijn er korte termijn maatregelen noodzakelijk.

Geluidshinderbeperking schiet tekort

Vanaf 2006 is een groot aantal maatregelen, via intensief – en internationaal uniek – overleg tussen belanghebbenden, gerealiseerd om de geluidshinder in de omgeving van Schiphol te beperken. Het gaat om maatregelen gericht op respectievelijk de bron van het geluid (o.a. stimuleren gebruik van stillere vliegtuigen), ruimtelijke ordening (o.a. isoleren van woningen), operationele (vlieg)procedures (o.a. route-aanpassingen) en exploitatiebeperkingen (voorgenomen, maar nog niet geëffectueerde, beperking van het aantal nachtvluchten).

Ondanks alle inspanningen is er geen sprake van een absolute afname van geluidshinder. Diverse onderzoeken laten zien dat de trend in geluidshinder nog steeds stijgende is. Potentiële vermindering van geluidshinder, inclusief het gebruik van steeds stillere vliegtuigen, is gepaard gegaan met groei van het aantal vluchten. Per saldo leidt dat niet tot verbetering voor omwonenden.

Kortom er is meer nodig dan tot op heden is gedaan of verwacht mag worden van autonome ontwikkelingen of innovaties zoals stillere vliegtuigen.

Uitvoering van het kabinetsbesluit

Het kabinet wil in drie fasen werken aan de uitvoering van het kabinetsbesluit van juni 2022. De eerste fase is het stoppen met het zogenaamde anticiperend handhaven. Al sinds 2010 wordt er gevolgen volgens een systeem van strikt preferentieel baangebruik, vooruitlopend op het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel (NNHS). Sinds 2015 wordt er – in afwachting van een nieuw Luchthavenverkeersbesluit (LVB) – niet langer gehandhaafd op het geldende wettelijke stelsel met handhavingpunten. Omwonenden kunnen zich daardoor niet beroepen op geluidsnormen die zowel juridisch zijn vastgelegd als ook worden gehandhaafd. Volgend op een signaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft het kabinet besloten te stoppen met het anticiperend handhaven om de rechtspositie van omwonenden te herstellen.

De tweede fase is het introduceren van maatregelen die een maximum stellen aan de omgevingseffecten, waar geluidshinder een belangrijk onderdeel van is. De Balanced Approach procedure, waar deze consultatie deel van uitmaakt, betreft het verminderen van geluidshinder in deze tweede fase.

Daarna volgt de derde fase waarin een nieuw stelsel zal worden geïntroduceerd dat het sturen op vermindering van omgevingseffecten mogelijk maakt.

De drie fasen samen zorgen ervoor dat de opgaande trend in negatieve externe effecten, waaronder geluidshinder, wordt omgebogen in een neergaande. Het nieuwe stelsel van normering, de derde fase, is voorwaardelijk voor de gewenste voortdurende vermindering van omgevings-effecten op de langere termijn.

Geluidsdoel per november 2024

Het te behalen geluidsdoel voor de tweede fase, realisatie per november 2024, is uitgedrukt in percentages ten opzichte van een referentiesituatie. De referentiesituatie is de verkeersafwikkeling en impact van geluidsbelasting die er zal zijn zonder additionele maatregelen in november 2024. Er is een tijdstip in de toekomst gekozen om recht te doen aan effecten van autonome ontwikkelingen, zoals vlootvernieuwing met stillere vliegtuigen, en reeds geplande maatregelen. Zo kunnen de effecten van nieuwe maatregelen zuiver worden beoordeeld op hun bijdrage aan het verminderen van geluidshinder. Verordening (EU) Nr. 598/2014 (Annex I) schrijft dan ook voor een prognose te doen vooruitkijkend in de tijd, inclusief maatregelen die reeds in de pijplijn zitten, zonder het nemen van additionele maatregelen.

De indicatoren zijn geformuleerd in eenheden (L_{den} en L_{night}) conform de Europese Richtlijn Omgevingslawaaier voor het

vaststellen van geluidsbelasting. Deze zijn ook in de Nederlandse wet- en regelgeving verankerd¹. Het gaat om de hoeveelheid geluid in respectievelijk een etmaal of nacht voor een aantal woningen of personen.

Tabel S.1 Geluidsdoel voor de korte termijn – november 2024 – ten opzichte van de referentie²

Indicator	Woningen	Personen
Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L_{den} of hoger	minus 20 procent	
Aantal personen dat ernstig wordt gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of hoger		minus 20 procent
Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{night} of hoger	minus 15 procent	
Aantal personen dat ernstig in de slaap wordt gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) L_{night} of hoger		minus 15 procent

Voor de nacht is een iets minder sterke reductie opgenomen dan voor het etmaal, in lijn met de Hoofdpijnenbrief Schiphol van 22 juni 2022 waarin de voorgenomen reductie van het totaal aantal vluchten verhoudingsgewijs iets groter is dan de afname in de nacht.

Realiseren van het bovenstaande geluidsdoel per november 2024 is een significante stap in het verminderen van geluidshinder. Het kabinet wil op de langere termijn – de derde fase – een verdergaande vermindering van geluidshinder realiseren. Daarvoor is het nodig om eerst een nieuw stelsel van geluidsnormering te ontwikkelen, waarbij er gestuurd wordt op milieunormen in plaats van aantallen vliegtuigbewegingen.

Maatregelen die het geluidsdoel kunnen doen realiseren

Er is – in samenwerking met onafhankelijke onderzoeksbureaus – een lijst met maatregelen geïnventariseerd die een bijdrage kunnen leveren aan het geluidsdoel. Deze potentiële maatregelen zijn beoordeeld op de haalbaarheid van implementatie per november 2024. Daarnaast is gekeken naar andere criteria, zoals veiligheid (geen afname), emissies (geen extra stoffenuitstoot) en overeenstemming met wet- en regelgeving.

Er zijn zes potentiële maatregelen met een effect op alle vier de indicatoren van het geluidsdoel die deze toets hebben doorstaan. Ook is er één potentiële maatregel specifiek gericht op het doel voor de nachtperiode die deze toets heeft doorstaan. Deze zijn beoordeeld op hun score ten opzichte van het geluidsdoel en hun kosteneffectiviteit. Conclusies t.a.v. de onderzochte maatregelen:

1. Er is geen individuele maatregel waarmee het geluidsdoel volledig (voor alle vier de indicatoren) wordt gerealiseerd.
2. De meest kosteneffectieve individuele maatregel (reduceren van het zogenoemde secundair baangebruik) levert maar een beperkte bijdrage aan het geluidsdoel.
3. De minst kosteneffectieve individuele maatregel (overall capaciteitsvermindering van de luchthaven) realiseert een grote bijdrage aan het geluidsdoel.
4. Een combinatie van verschillende maatregelen is nodig om het geluidsdoel volledig te realiseren.

De combinaties zijn gemaakt op basis van logische samenhang, maar er is ook rekening gehouden met onderlinge effecten. Een maatregel kan, bijvoorbeeld, het effect van een andere versterken, maar ook verzwakken. De vijf samengestelde combinaties zijn vervolgens beoordeeld op hun kosteneffectiviteit – als combinatie – in relatie tot de bijdrage aan het halen van het geluidsdoel. Drie van de vijf combinaties (B, C en D) realiseren het geluidsdoel. Het betreft:

¹ Uitgaande van woningbestand 2021.

² De gebruikte indicatoren en de gehanteerde geografische contouren zijn reeds onderdeel van het Nederlandse beleid en regelgeving, zijnde de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Ter informatie wordt in het onderliggende studiemateriaal ook de effecten van maatregelen uitgedrukt in geografische contouren die vanuit de Richtlijn Omgevingslawaaï voorgeschreven worden voor de 5-jaarlijkse toepassing in het Actieplan Schiphol om te rapporteren over de ontwikkeling van geluid.



Tabel S.2 Uiteindelijke combinaties van maatregelen

Combinatie B	Combinatie C	Combinatie D
• Vermindering van het gebruik van de secundaire landingsbaan • Verlenging van het nachtrechtime (avond + ochtend) • Vermindering van het gebruik van de Buitenveldertbaan • Stimuleer luchtvaartmaatschappijen om stillere vliegtuigen te gebruiken door differentiatie van luchthavengelden • Reductie van de capaciteit tot 440.000 vluchten in totaal / 29.000 nachtvluchten	• Vermindering van het gebruik van de secundaire landingsbaan • Verlenging van het nachtrechtime (avond + ochtend) • Vermindering van het gebruik van de Buitenveldertbaan • Stimuleer luchtvaartmaatschappijen om stillere vliegtuigen te gebruiken door differentiatie van luchthavengelden • Capaciteit nachtvluchten verminderen 25.000 (500.000 totaal)	• Verlenging van het nachtrechtime (avond + ochtend) • Stimuleer luchtvaartmaatschappijen om stillere vliegtuigen te gebruiken door differentiatie van luchthavengelden • Reductie van de capaciteit tot 440.000 vluchten in totaal / 29.000 nachtvluchten

Combinatie B is gevormd door de meest kosteneffectieve maatregelen te combineren. Echter hiermee wordt het doel niet gehaald, daarom is deze aangevuld met het beperken van de capaciteit overdag. De combinatie haalt hiermee het geluiddoel volledig en scoort ruim boven het doel op drie van de vier indicatoren.

Combinatie C is het meest kosteneffectief van de drie combinaties. De capaciteitsreductie specifiek in de nacht is opgenomen, als alternatief voor een algehele capaciteitsbeperking, om het geluidsoel te kunnen realiseren. Voor één van de vier indicatoren wordt het doel net gehaald, voor de overige indicatoren ruim.

Combinatie D haalt de norm net voor drie van de vier indicatoren. Het combineren van operationele maatregelen kan tijdige realisatie per november 2024 ingewikkeld maken. Daarom heeft deze combinatie slechts één operationele maatregel die wordt gecombineerd met een algehele capaciteitsbeperking en een stimuleringsmaatregel. Deze combinatie is het minst kosteneffectief van de drie.

Parallel aan de consultatie worden de potentiële maatregelen door Luchtverkeersleiding Nederland en de luchthaven Schiphol getoetst, in de eerste plaats op veiligheid en operationele uitvoerbaarheid. Daarnaast zullen de maatregelen waar uiteindelijk de voorkeur naar uitgaat ook door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden beoordeeld.

Balanced Approach procedure voor reductie nachtvluchten is geïntegreerd

In de luchtvaartnota 2020-2050 is opgenomen dat in de eerstvolgende wijziging van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol het aantal toegestane nachtvluchten verminderd zal worden van 32.000 naar 29.000. Het effectueren hiervan vereist het doorlopen van een Balanced Approach procedure. Om te voorkomen dat er twee procedures naast elkaar

lopen, maar bovenal om alle maatregelen in samenhang te kunnen beoordelen is de reductie van het aantal nachtvluchten geïntegreerd in de voorliggende consultatie. Indicatoren voor geluidshinder in de nacht zijn daarom onderdeel van het geluidsoel voor wat betreft het gehele etmaal, omdat maatregelen in de nacht invloed hebben op de totale hoeveelheid geluid in een etmaal. Daarom zijn er ook varianten op de 29.000 reductie maatregel gepresenteerd in lijn met de luchtvaartnota 2020-2050, respectievelijk 27.000 en 25.000 vluchten. De variant met 25.000 vluchten is opgenomen in bovenvermelde combinatie C.

Consistent zijn met internationale regelgeving en verdragen

Om de uiteindelijk te kiezen maatregelen te realiseren zullen ze consistent moeten zijn met een aantal EU-regelingen waarvan de doelstellingen verschillen. Het is dus mogelijk dat verschillende regelingen een overlap kennen in toepassingsgebied en dat dus aan verschillende normen moet worden voldaan. Het gaat dan om een afweging van verschillende openbare belangen, de EU-regelgeving gaat daar ook van uit. Dit zijn respectievelijk (1) Richtlijn omgevingslawaaai, (2) Verordening geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens (3) Slotverordening, (4) Verordening voor exploitatie van luchtvervoersdiensten, en (5) Habitatrichtlijn.

Afstemming slotcoördinator

De EU Slotverordening schrijft voor dat de verdeling van capaciteit op gecoördineerde luchthavens in de EU plaatsvindt door een functioneel en financieel onafhankelijke slotcoördinator. In Nederland is de exclusieve bevoegdheid voor het verdelen van slots belegd bij Airport Coordination Netherlands (ACNL). De slotcoördinator heeft op 14 februari 2023 een adviesrapport en concept beleidsregels (met daarin de reductiemethodiek) uitgebracht. In het adviesrapport wordt ingegaan op de verschillende processtappen die door

de verschillende betrokken partijen (overheid, luchthaven, slotcoördinator) vanuit hun eigen verantwoordelijkheid doorlopen moeten worden om tot een reductie te komen.

Vaststaat dat de capaciteitsdeclaratie die volgt uit de uitkomst van de Balanced Approach procedure leidend is voor de toedeling van slots door ACNL. Conform Verordening 598/2014 dient de uitkomst van het Balanced Approach proces uiterlijk twee maanden voorafgaand aan de vaststelling van de coördinatieparameters voor het IATA winterseizoen 2024/2025 bekend te zijn. Bovendien dient de milieunorm in regelgeving verankerd te zijn, waarna Schiphol de capaciteitsdeclaratie dient te bespreken in het Coordination Committee Netherlands voorafgaand aan vaststelling begin mei 2024. De capaciteitsdeclaratie dient als basis voor de slotallocatie door ACNL voor het IATA winterseizoen 2024/2025.

Uitnodiging aan de deelnemers van deze consultatie

Om de zorgvuldige afweging in de keuze van uiteindelijke maatregelen te doen zijn alle in kaart gebrachte potentiële maatregelen gepresenteerd alsmede de mogelijke combinaties van maatregelen. Drie daarvan zijn als levensvatbaar aangemerkt in relatie tot het geluidsdoel en realisatie per november 2024.

Deelnemers aan deze consultatie worden uitgenodigd in ieder geval hun zienswijze te geven op de selectie, samenstelling, effect en wenselijkheid van de drie gepresenteerde combinaties van maatregelen. Deelnemers worden ook uitgenodigd alternatieve maatregelen of alternatieve combinaties van maatregelen voor te stellen die het geluidsdoel doen halen en per november 2024 gerealiseerd kunnen worden.

De uitkomsten van de consultatie worden door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gebruikt om de definitieve combinatie van maatregelen te bepalen en te notificeren bij de Europese Commissie.

Nationale besluitvorming na afronden van de Balanced Approach procedure

De maatregelen die – na het doorlopen van de Balanced Approach procedure – door het kabinet wordt gekozen moeten in het LVB worden opgenomen. In het kader van de ontwerpwijziging van het LVB voor het NNHS is reeds een milieu-effectrapportage (m.e.r.) uitgebracht. Deze m.e.r. moet worden aangepast.

De ontwerpwijziging van het LVB wordt openbaar bekendgemaakt en ieder krijgt gedurende 4 weken de gelegenheid hierover zijn wensen en bedenkingen (de zogenaamde zienswijzen) in te dienen. Vervolgens wordt een reactie door het kabinet opgesteld en wordt het ontwerpbesluit zo nodig aangepast.

Tegelijkertijd wordt het ontwerpbesluit voorgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal. Deze kunnen het ontwerpbesluit desgewenst bespreken met de minister. Zij hoeven het ontwerp niet formeel goed te keuren.

Vervolgens wordt het ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze brengt in de regel binnen drie maanden advies uit.

Over het advies wordt door het kabinet een rapport opgesteld en naar aanleiding van het advies wordt het ontwerpbesluit zo nodig aangepast.

Daarna wordt het ontwerpbesluit met het rapport aangeboden aan de Koning ter ondertekening (zgn. bekrachtiging). Het definitieve besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt op de in het besluit bepaalde datum in werking.

Tot slot, het perspectief

Het is essentieel de beslissing van het kabinet te plaatsen in de ambitie om een doorlopende neergaande trend in geluidshinder te realiseren en het perspectief dat daarmee ontstaat voor alle belanghebbenden. Er is een urgente noodzaak tot maatregelen, waarmee een basisniveau van maximaal toelaatbare geluidshinder wordt gerealiseerd. Daarna kan eventueel ruimte ontstaan voor groei van de luchtvaartsector als door innovaties en maatregelen die effecten verder afnemen en de ruimte zowel en eerst de omgeving als daarna de luchtvaartsector ten goede komen. Dit principe moet in een toekomstig normenstelsel worden vormgegeven.