

Update Schipholdossier

Bestemd voor	Colleges van burgemeester en wethouders
Datum	18 juli 2023
Onderwerp	Stand van zaken Schipholdossier
van	O. van Helden/S. Dekker

Inleiding

Het vliegverkeer van en naar de Kaagbaan en de Aalsmeerbaan beïnvloeden het leefklimaat in en daarmee de ontwikkelmogelijkheden van de Duin- en Bollenstreek, de Leidse Regio, het Hollandse Plassengebied en het Groene Hart-gebied. De gemeenten in deze gebieden zijn daarom betrokken bij de ontwikkelingen rond Schiphol. Daarbij is Schiphol niet één dossier, maar een verzameling dossiers. De gezamenlijke belangen van de bij deze dossiers betrokken gemeenten en provincies laten zich vatten in de centrale begrippen *duurzame connectiviteit* en *gezonde leefomgeving*.

Twee keer per jaar verzorgt de ODWH een update over de stand van zaken rond al deze dossiers. Zo'n update is uitdrukkelijk niet bedoeld als een introductie op de verschillende dossiers. In deze update worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. Val Kabinet Rutte IV
2. 'Kort nieuws' eerste halfjaar 2023
3. Overlegstructuur Schipholdossiers
4. Luchtruimherziening
5. NOVEX Schipholregio
6. Luchthavenverkeersbesluit (LVB)
7. Luchthavenindelingsbesluit (LIB)
8. Programma Hinderbeperking Schiphol
9. Luchtvaart en volksgezondheid
10. Aanvullingsregeling geluid t.b.v. de Omgevingswet
11. Wat is er aan achtergronddocumentatie?

1. Val Kabinet Rutte IV

Naar verwachting zal de val van het kabinet weerslag hebben op de voortgang bij alle onderstaande onderwerpen. Verschillende Schipholvraagstukken zijn onderwerpen die in aanmerking komen voor controversieel-verklaring. In dat geval zal besluitvorming over in ontwikkeling zijnde beleid, in procedure zijnde besluiten en lopende projecten in tijd naar achteren worden geschoven. De verwachting is verder dat voor allerlei deelonderwerpen de

voorbereidende werkzaamheden ambtelijk kunnen worden voortgezet. Vanuit de interbestuurlijke samenwerking zal komende periode (ambtelijk) worden verkend of dat mogelijk is. Dit uiteraard onder voorbehoud hoe te zijner tijd de besluitvorming omtrent de controversieel-verklaring zal uitvallen.

Wat betreft onderstaande teksten: in afwachting van procedurevergadering van de Tweede Kamer waarin wordt bepaald wat wel en niet controversieel wordt verklaard, zijn de thans bekende tijdsindicaties wat betreft besluitvorming aangehouden.

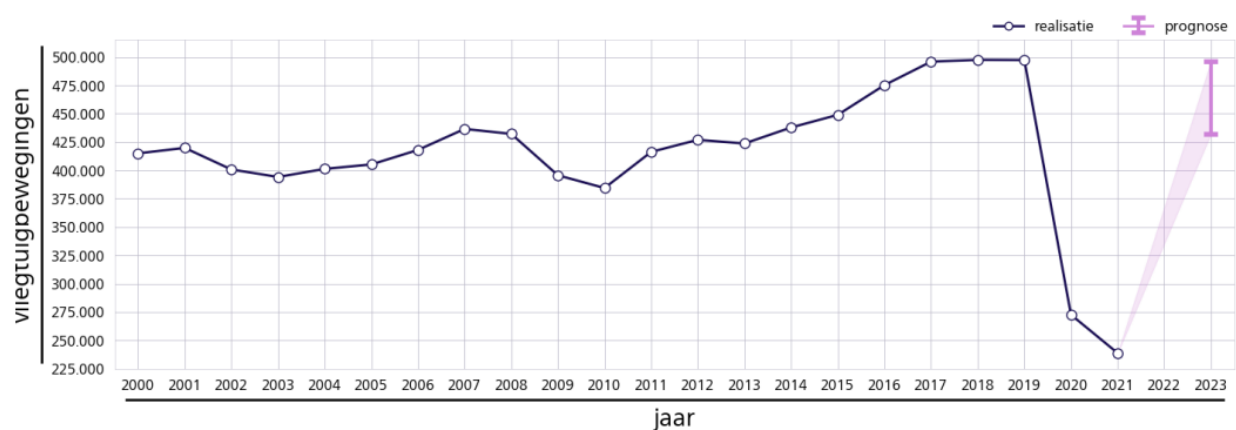
2. 'Kort nieuws' eerste halfjaar 2023

a. Coronapandemie ten einde

In de eerste helft van 2023 zijn overal de coronamaatregelen opgeheven. Mede hierdoor is het vliegverkeer verder aan het herstellen. Vanwege het preferentieel baangebruik is sprake van een onevenredige verdeling van het gebruik van de start- en landingsbanen. Het vliegverkeer op de Kaagbaan is in het gebruiksjaar 2022 (1 november 2021 – 31 oktober 2022) exponentieel gestegen en stijgt in de eerste helft van 2023 hard door richting het niveau van 2019 (referentiejaar voorafgaand aan coronapandemie). Dit geldt voor zowel het totale aantal vluchten als voor het aantal nachtvluchten. Onderstaande tabel en figuur laten deze stijging en prognose voor 2023 zien.

Schiphol in cijfers:

Schiphol	2022	2021	2020	2019
Reizigers (x miljoen)	52,5	25,5	20,9	71,7
vliegbewegingen	417.439	266.969	227.304	496.826
directe bestemmingen	313	296	316	332
Vracht (miljoen ton)	1,4	1,66	1,44	1,57
volledige vrachtvluchten	18.340	23.996	23.782	14.156



b. Natuurvergunning Schiphol

Op 17 maart 2023 heeft Schiphol de aanvulling op de eerdere vergunningsaanvraag ingediend. Hiermee is invulling gegeven aan het verzoek van het bevoegde 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 vergunningsaanvraag te beoordelen. Het voornemen is hierover in augustus 2023 een besluit te nemen.

c. Lelystad Airport

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is voornemens in 2024 een besluit te nemen over het openstellen van Lelystad Airport.

d. Anticiperend handhaven

Via een zogenoemde "Experimenteerregeling" wilde het ministerie het anticiperend handhaven (gedogen) van de waardes van de handhaafpunten uit het Nieuwe Normen en Handhaafbesluit (NNHS) ingaande het IATA winterseizoen 2023/2024 beëindigen. Luchtvaartmaatschappijen hebben dit besluit aanvankelijk met succes juridisch aangevochten. Het ministerie heeft tegen de beslissing hoger beroep aangetekend. Het hof is in daarbij tot een andere beslissing gekomen (uitspraak 7 juli 2023). Uitgangspunt bij de nieuwe beslissing is wel dat de Staat de verschillende aangekondigde maatregelen pas ingaande het zomerseizoen 2024 (31 maart 2024) gaat invoeren. Tot dan wordt het huidige beleid van het gedogen van bepaalde overtredingen voortgezet. Over de doorwerking naar de capaciteitsdeclaratie (tijdelijke verlaging van het plafond voor vliegbewegingen naar 460.000) moet uiterlijk op 12 september 2023 duidelijkheid komen.

e. Nadeelcompensatieregeling

Bij vijf handhaafpunten uit het NNHS zijn de afgelopen 5 jaar overschrijdingen vastgesteld. Voor omwonenden van deze handhaafpunten is een compensatieregeling in leven geroepen. Geen van deze handhaafpunten ligt binnen onze regio.

f. Gevelisolatieregeling

Deze regeling is in het leven geroepen om een inhaalslag te maken met betrekking tot het isoleren van woningen binnen de 58Lden-contour die bij eerdere isolatierondes niet geïsoleerd zijn. Dit heeft geen invloed gehad in onze regio.

g. Parallele Kaagbaan van de baan

Op 12 juni 2023 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan opgeheven en gaat het 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening' (Barro) daarop aanpassen. Hier loopt momenteel een zienswijzeprocedure voor. Het opheffen van deze grondreservering is een onderwerp waarvoor vanuit onze regio al langere tijd is gepleit. Nu dit het voorstel is met ook nog eens een verwijzing naar ons standpunt in dezen, bestaat geen aanleiding om hierover nog in BRS-verband of als cluster een zienswijze in te dienen.

h. Baanonderhoud 2023

De reacties vanuit beide clusters in het kader van de internetconsultatie over de tijdelijke regeling baanonderhoud hebben niet geleid tot een aanpassing van de ter inzage gelegde

regeling. Indirect hebben de reacties, samen met die van andere partijen, wel effect gehad. De minister heeft toegezegd dat naar de systematiek rond baanonderhoud zal worden gekeken. Een werkgroep is hier inmiddels mee aan de slag gegaan.

i. Lawaaiige vliegtuigen

Momenteel loopt een internetconsultatie over een regeling die moet voorkomen dat vliegtuigen die een bepaalde geluidproductie hebben, een slot (landingsrecht) kunnen krijgen. De regeling zal alleen van toepassing worden op uitgifte van nieuwe slots. Bestaande slots voor dit soort vliegtuigen blijven in stand. Vanuit de BRS is een zienswijze ingediend. De strekking van die reactie is enerzijds dat we het voorstel van het ministerie vanuit dit bestuurlijk overleg ondersteunen. Anderzijds wordt het ministerie geattendeerd op het door de BRS gemaakte punt in de zienswijze op de Balanced Approach Procedure dat wij een verdergaande uitfasering van luidruchtige toestellen voorstaan.

3. Overlegstructuur Schipholdossiers

Naar aanleiding van de adviezen van Van Geel in het rapport 'Schiphol Vernieuwd Verbinden' (december 2020) is de governance-structuur rond de Schipholproblematiek gewijzigd. De Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) c.q. Omgevingsraad Schiphol (ORS) zijn opgeheven. Daarvoor in de plaats is een kolom voor interbestuurlijk overleg ingericht en een kolom voor maatschappelijke participatie, met elk een eigen overlegstructuur.

In de overlegstructuur voor bestuurlijke partijen is een belangrijke rol weggelegd voor de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS). Voor maatschappelijke partijen, de bewonersorganisaties die op dit dossier actief zijn, is dit jaar de Maatschappelijke Raad Schiphol (MRS) ingericht. Onlangs hebben voor deze raad verkiezingen plaatsgevonden. Matt Poelmans is gekozen tot bewonersvertegenwoordiger namens buitengebied Kaagbaan. Mirella Visser tot bewonersvertegenwoordiger namens buitengebied Aalsmeerbaan. Vanuit deze raad zijn inmiddels ook al adviezen uitgebracht.

Deze herinrichting van de governance-structuur heeft ook juridische doorwerking. De nieuwe structuur moet worden vastgelegd in de Wet luchtvaart. In de tussentijd wordt de Regeling CROS vervangen door de Regeling transitie CROS-MRS. Met deze juridische borging van de nieuwe overlegstructuur is de transitie voltooid.

4. Luchtruimherziening

Op 14 oktober 2022 heeft de minister de 'Voorkeursbeslissing Luchtruimherziening' gepubliceerd. De Voorkeursbeslissing beschrijft de beoogde nieuwe verdeling van het Nederlandse luchtruim tussen civiele en militaire gebruikers en de daarbij passende duurzame afhandelingsconcepten.

In deze Voorkeursbeslissing worden twaalf deelbeslissingen genomen. Met name de beslissing over de inrichting van een 'Vierde Fix' heeft veel aandacht getrokken. Het naderingsgebied van Schiphol krijgt daarmee vier binnenkomende verkeersstromen in plaats van de huidige drie aanvliegroutes. In weerwil van de voorspiegeling van allerlei

gunstige effecten, roept deze 'Vierde Fix' tal van vragen op. De vele onduidelijkheden veroorzaken een groeiende maatschappelijke onrust.

Een ander deel van de Voorkeursbeslissing richt zich op stapsgewijze invoering van een nieuw operationeel concept voor de luchtvaart. Dit concept moet zorgen voor kortere en efficiëntere routes én voor een voorspelbaardere en nauwkeurigere ordening van de vliegbewegingen. Die ordening is nodig om in het luchtruim het concept van zoveel mogelijk continu klimmen en continu dalen over vaste routes stapsgewijs te kunnen invoeren. Dat nieuwe concept zal naar verwachting van merkbare invloed op de afwikkeling van het luchtverkeer boven onze regio zijn.

Met de Voorkeursbeslissing is de verkenningsfase afgerond. In de loop van 2023 gaat besluitvorming over de precieze inrichting van de vervolgaanpak plaatsvinden. Onderdeel van die inrichting is een participatietraject met bestuurders, luchtruimgebruikers, maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven dat zal worden uitgewerkt met als basis de Code Maatschappelijke Participatie.

5. NOVEX Schipholregio

In juni 2022 kondigde Minister Harbers aan toe te willen werken naar een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van onze leefomgeving. Op 10 oktober 2022 ondertekenden vier provincies en 56 gemeenten in de Schipholregio samen met vier ministeries samenwerkingsafspraken over de wijze waarop zij met elkaar de schaarse ruimte rond Schiphol kunnen en willen inrichten. Deze samenwerking is gericht op de versnelling en versterking van de (interbestuurlijke) besluitvorming rondom verschillende urgente opgaven in de Schipholregio op het gebied van geluidshinder en luchtkwaliteit, maar ook op het gebied van natuurherstel, woningbouw en infrastructuur. Rijk en regio werken hierin samen onder de noemer NOVEX Schipholregio.

Een jaar later, in juni 2023, presenteerden de gezamenlijke overheden hierin de eerste stap: het Ontwikkelperspectief NOVEX Schipholregio. De volgende stap is de uitwerking ervan naar een Uitvoeringsagenda. Deze agenda vertaalt het Ontwikkelperspectief naar een aanpak met concrete maatregelen op korte, middellange en lange termijn. De NOVEX Schipholregio levert de Uitvoeringsagenda in het laatste kwartaal van dit jaar op.

6. Luchthavenverkeersbesluit ('LVB')

Op 16 februari 2021 is een nieuw Luchthavenverkeerbesluit (LVB) in ontwerp gepubliceerd. Het LVB regelt de wettelijke verankering van het Aldersakkoord uit 2008 (dat loopt t/m 2020). De afspraken over vliegregels uit het Aldersakkoord worden al meer dan 15 jaar toegepast, dus in de praktijk wijzigt er niet veel.

Om het LVB te kunnen vaststellen, is door Schiphol een Milieu Effect Rapportage (MER) opgesteld. Diezelfde MER is ook onderlegger voor de voor de grondoperatie benodigde vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming. Schiphol beschikt nog niet over zo'n vergunning en heeft deze alsnog aangevraagd. Vanwege hun onderlinge samenhang zijn het ontwerp Luchthavenverkeerbesluit en de ontwerpbeschikking ingevolge de Wet natuurbescherming tegelijk in procedure gebracht.

De BRS en onze regio hebben zienswijzen ingediend op het ontwerp LVB.

Tot op heden is niet tot vaststelling van dat besluit gekomen. Ondertussen lijken allerlei ontwikkelingen het besluit inmiddels in te halen. Zo is in 'Hoofdpijnenbrief Schiphol' van 24 juni 2022 door het Kabinet een ontwikkelrichting voor Schiphol aangekondigd, die van invloed is op gehanteerde uitgangspunten in het in procedure zijnde besluit. In het oog springt het voornemen om het plafond voor het aantal vliegbewegingen van 500.000 aan te passen naar een maximum van 440.000 per jaar. Dit kan het kabinet niet eigenmachtig doen; er geldt ook internationale regelgeving. In dit geval is een EU-verordening van toepassing. Deze verordening schrijft een speciale procedure voor die wordt aangeduid met "Balanced Approach".

Vele partijen, waaronder de BRS, de MRS en onze cluster ZuidWest, hebben steun uitgesproken voor de verlaging van het plafond. Tegelijk is in de meeste van deze steunbetuigingen verzocht om het besluit uit te breiden met nog andere maatregelen die de overlastbeleving in het hele gebied rond Schiphol moeten terugdringen. Het is op dit moment nog niet bekend hoe het ministerie op deze zienswijzen gaat reageren.

7. Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB)

Het LIB bevat contouren met rechtstreekse ruimtelijke doorwerking op gebieden binnen onze regio. In het besluit wordt de omgeving van Schiphol ingedeeld in verschillende zones. Daarbinnen gelden verschillende regels met het oog op:

- vogelaantrekkende werking;
- hoogtes (o.a. windmolens, maar ook radar);
- bouwbeperkingen vanuit externe veiligheid en geluid.

Hierbij geldt dat hoe dichter bij de luchthaven, hoe 'strenger' de regels voor ruimtelijke ontwikkeling. De ruimtelijke beperkingen met het oog op gezondheid en veiligheid zijn niet meer in lijn met de huidige vliegoperatie op Schiphol. Verder moeten met het oog op goede toepassing van de regeling enkele gehanteerde begrippen nader worden afgestemd op de nu geldende RO-regelgeving.

Het Rijk werkt op deze punten aan een actualisatie van het besluit. Dat moet ervoor gaan zorgen dat landzijdige en luchtzijdige activiteiten op elkaar aansluiten. Deze actualisatie is een tussenstap richting een (meer fundamentele) wijziging van het beleid t.a.v. beperking(sgebieden) op basis van de punten die zijn benoemd in de Hoofdpijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022.

Vanwege de ruimtelijke doorwerking zal wat betreft die meer fundamentele wijziging van het besluit aansluiting worden gezocht bij de Uitvoeringsagenda van de NOVEX Schipholregio (zie paragraaf 4).

8. Programma Hinderbeperking Schiphol

Schiphol heeft in maart 2020 het Programma Hinderbeperking gepubliceerd. De bedoeling van dit pakket aan maatregelen is om de komende jaren te komen tot enige vermindering van de geluidhinder. Enkele belangrijke maatregelen zorgen overal voor hinderbeperking:

- investeren in stillere vliegtuigen (vlootvernieuwing);
- overdag hoger aanvliegen;
- meer in glijvlucht landen;
- stiller maken van bestaande vliegtuigen met winglets;
- vaker toepassen nieuwe techniek in bochten startroutes (onderzoek).

De uitvoerbaarheid van de maatregelen is in belangrijke mate afhankelijk van de drukte van het luchtruim. Er zijn ook enkele maatregelen die zorgen voor een geringe verschuiving van de hinder. De meeste van dit type maatregelen leiden tot minder gebruik van de Aalsmeerbaan en de Zwanenburgbaan, maar tot intensiever gebruik van de Kaagbaan. Enkele van deze meer lokale maatregelen zijn:

- optimalisatie startroute bij Kudelstaart (onderzoek);
- korter achter elkaar naderen voor gelijke vliegtuigtypes (voordelig voor de Aalsmeerbaan);
- voorspelbaarheid vertrekkend vliegverkeer verbeteren.

9. Luchtvaart en volksgezondheid

Langs verschillende lijnen is de jarenlange focus op minder hinder steeds meer richting een gezonde leefomgeving aan het schuiven. Dit hangt samen met de onderkenning dat in het complexe Schipholdossier niet kan worden volstaan een simpele afweging tussen geluid en mobiliteit. Het gaat om een veel bredere context waarbinnen verschillende afwegingen moeten worden gemaakt. Daar komt bij dat een betere inpassing van luchtvaart in deze dichtbevolkte regio niet de enige opgave is waarvoor de verschillende overheidslagen zich zien gesteld. Zij beïnvloeden elkaar soms direct, soms indirect, en moeten om die reden beter in samenhang worden gebracht. Deze bredere context is waar de NOVEX Schipholregio zich op richt.

Eén van de actiepunten uit die NOVEX is te komen tot normen voor gezondheidsbelasting. Er zijn daarvoor, naast geluid, nog andere elementen, zoals luchtkwaliteit, in het vizier. Naast deelprojecten met betrekking tot die andere elementen, lopen wat betreft het aspect geluid deelprojecten gericht op onder andere het kunnen ontwerpen van een nieuw stelsel voor het meten, berekenen en de hinderbeleving van vliegtuiggeluid. Daartoe heeft het RIVM in 2022 onderzoek gedaan naar nieuwe hindercurves voor Nederlandse luchthavens. Momenteel loopt er onderzoek naar het toepassingsbereik van metingen en berekeningen van vliegtuiggeluid. Het toepassingsbereik is tot waar beide methoden betrouwbare resultaten leveren. Rekenmodellen die worden gebruikt voor het berekenen van vliegtuiggeluid moeten daarom worden gevalideerd. Hiervoor is in 2022 een validatieaanpak opgesteld. Een consortium samengesteld uit RIVM, NLR en To70 is inmiddels gestart met de uitvoering daarvan.

10. Aanvullingsregeling geluid t.b.v. de Omgevingswet

Het Rijk is voornemens om tegelijk met de invoering van de Omgevingswet de rekenregel voor het gecumuleerde geluid van diverse geluidbronnen aan te scherpen. Insteek is het veel zwaarder meewegen van luchtvaartgeluid, met als gevolg een slechtere classificering van het gecumuleerde geluid. Ook gelden de regels voor een groter gebied dan de huidige

LIB 4 en 5 contour. De cumulatieregeling is in feite een onderkenning van de hinderbeleving van luchtvaartgeluid, maar leidt niet tot normstelling of tot een beschermingsregime voor bestaande bouw en nieuwbouw/transformatie. Bij nieuwbouw brengt de regeling een zwaardere motiveringsplicht met zich mee. Dit mechanisme in combinatie met de slechtere classificering van het woonklimaat verhoogt de druk op de uitvoerbaarheid van de woningbouwopgave waar de regio voor staat. Vanwege de doorwerking op de woningbouwopgave is een koppeling aangebracht tussen inzet vanuit de Schipholproblematiek sec (verzorgd door de ODWH) en de inzet van de regio op de woningbouwopgave (verzorgd door Holland Rijnland). In BRS-verband is een lopend overleg met het Rijk over de voorgestelde regeling. De BRS – en daarmee ook de gemeenten in deze regio – stelt dat de nieuwe rekenregels voor het gecumuleerde geluid van tafel moeten en dat in plaats daarvan gezamenlijk een goed beschermingsregime moet worden uitgewerkt. In afwachting van de komst van een dergelijk regime moeten geen extra belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkelingen worden opgeworpen. De staatssecretaris van I&W heeft dienaangaande in zijn voortgangsbericht aan de Tweede Kamer van december 2021, voor de korte termijn voorgesteld om de angel uit de voorgenomen cumulatieregeling te halen door de bestaande cumulatieregeling tijdelijk van toepassing te verklaren. Maar uitstel is geen afstel. Het door de BRS eerder over deze rekenregel geformuleerde standpunt is daardoor nog steeds actueel.

Deze tekst is ongewijzigd ten opzichte van het voorgaande voortgangsbericht van 22 december 2022.

11. Wat is er aan achtergronddocumentatie?

De volgende websites zijn informatief wat betreft de verschillende Schipholdossiers.

https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Luchtvaart/Bestuurlijke_Regie_Schiphol

<https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/>

<http://www.bezoekbas.nl/>

<https://www.lvn.nl/omgeving/baangebruik>

www.platformparticipatie.nl/luchtruimherziening

<https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/>

<https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/schiphol/novex-regio-schiphol>