

Vergaderjaar 2022–2023

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 440

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 oktober 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 24 juni 2022 over hoofdlijnen Schiphol (Kamerstuk 29 665, nr. 432).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 september 2022 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 29 september 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
T. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over de hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni jongstleden.¹ Veel van de gestelde vragen gaan over de wijze waarop het genomen Kabinetsbesluit om het aantal vliegtuigbewegingen terug te brengen naar 440.000 verankerd gaat worden. Dit kabinetsbesluit is genomen om een nieuwe balans te kunnen vinden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Het Kabinet wil overstappen naar een nieuw normenstelsel met een continue reductie van de negatieve milieueffecten van de luchthaven. Binnen de milieugrenzen is ruimte voor de ontwikkeling van de luchtvaart. Totdat dit stelsel is geïmplementeerd geldt het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar, waarvan 29.000 in de nacht.

Voordat wordt ingegaan op de door de fracties gestelde vragen wordt in deze inleiding uiteengezet welke stappen worden genomen om het Kabinetsbesluit te effectueren. Hiervoor worden drie sporen gevolgd: beëindigen van anticiperend handhaven in combinatie met strikt preferentieel baangebruik, verankeren maximaal aantal vliegtuigbewegingen en ontwikkeling van een nieuw normenstelsel. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is het streven opgenomen om de eerste twee sporen voor het winterseizoen 2023/24 gereed te hebben. Het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met strikt preferentieel baangebruik is op deze termijn mogelijk. Hiermee wordt een belangrijke reductie in het maximum aantal vliegtuigbewegingen bereikt. Voor het vastleggen van het maximum aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen moet de zogenaamde balanced approach-procedure worden doorlopen, waarmee dit per winterseizoen 2024/25 mogelijk is.

Spoor 1: beëindigen anticiperend handhaven in combinatie met strikt preferentieel baangebruik.

Het anticiperend handhaven wordt beëindigd vanaf het winterseizoen 2023/24. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal hiertoe opdracht geven aan de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Zo kan de ILT handhaven op het vigerende LVB uit 2008. In dit LVB wordt uitgegaan van grenswaarden in de handhavingspunten voor de geluidbelasting. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het herstellen van de rechtspositie van de omwonenden van Schiphol. Hiermee wordt tevens het maximaal aantal vliegtuigbewegingen beperkt. Zoals in de brief van 24 juni jl. is aangegeven, is de inschatting dat het maximaal aantal vliegtuigbewegingen uitkomt in de orde 450.000 – 465.000.² Het daadwerkelijke aantal vluchten dat mogelijk is binnen de handhavingspunten en het strikt preferentieel baangebruik is afhankelijk van hoe en met welke vliegtuigen in de praktijk gevlogen gaat worden. Het is daarom vooraf niet met zekerheid aan te geven waar het maximum aantal vliegtuigbewegingen op dat moment precies op uitkomt.

Om de regels voor strikt preferentieel baangebruik te laten gelden wordt een (ministeriële) regeling opgesteld die vanaf het winterseizoen 2023/24 in zal gaan. Met strikt preferentieel baangebruik worden de start- en landingsbanen ingezet met zo min mogelijk hinder voor de omgeving. In het najaar wordt de concept-regeling uitgewerkt en openbaar geconsulteerd. Ook worden LVNL en ILT gevraagd de consequenties in kaart te

¹ Kamerstuk 29 665, nr. 432

² Notitie To70 Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol (bijlage 2 Hoofdlijnenbrief Schiphol)

brengen door respectievelijk het opstellen van een uitvoerings- en HUF-toets. De resultaten hiervan worden betrokken bij het opstellen van de definitieve regeling.

Spoor 2: verankeren maximaal aantal vliegtuigbewegingen

Voor de capaciteitsreductie naar 440.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 29.000 in de nacht) wordt de balanced approach-procedure doorlopen conform Verordening 598/2014³. De balanced approach-procedure is noodzakelijk voor het kunnen opleggen van een geluidgerelateerde exploitatiebeperking. De afgelopen zomer is het informele overleg gestart met de Europese Commissie over de inhoudelijke vereisten voor het doorlopen van de procedure. Zelf zal ik ook in overleg treden met de Commissie om te bespreken op welke wijze de procedure zorgvuldig, maar zo snel mogelijk kan worden doorlopen. De eerste concrete stap in de procedure wordt eind dit jaar gezet met de start van de consultatie van het voornemen van een exploitatiebeperking tot 440.000 vliegtuigbewegingen. Volgend jaar zullen op basis van 1) een concreet geluidsdoel, 2) een analyse van het effect van de mogelijke geluidbeperkende maatregelen ten opzichte van de capaciteitsbeperking en 3) de kosteneffectiviteit de verdere stappen van de balanced approach-procedure worden doorlopen.

Ten aanzien van het beperken van het maximum aantal vliegtuigbewegingen is tevens het verkrijgen van een natuurvergunning door Schiphol van belang. Aan Schiphol is gevraagd rekening te houden met het Kabinetbesluit bij de vergunningsaanvraag. Het is aan de Minister van Natuur en Stikstof als bevoegd gezag om over de aanvraag te beslissen. Het is op dit moment niet in te schatten wanneer dit is gerealiseerd.

Het uiteindelijk doel is het verankeren van 440.000 vliegtuigbewegingen (waarvan 29.000 in de nacht) en de regels voor strikt preferentieel baangebruik vast te leggen in een gewijzigd LVB. Mogelijk is hier een aanvulling van de MER noodzakelijk. Schiphol zal daarvoor een inventarisatie opstellen, waarna het bevoegd gezag zal besluiten over een nader verzoek tot aanvulling van het MER. Na het doorlopen van de balanced approach-procedure en de eventuele aanvulling van het MER zal de wijziging van het LVB worden afgerond. Naar huidig inzicht kan de balanced approach-procedure in het vierde kwartaal van volgend jaar worden afgerond, zodat de verankering van 440.000 vliegtuigbewegingen in de loop van 2024 kan worden geëffectueerd. Zoals aangegeven gebeurt dat in principe in het LVB. Mocht de wijziging van het LVB langer duren dan verwacht, dan wordt gekozen om het maximaal aantal vliegtuigbewegingen tijdelijk in een ministeriele regeling vast te leggen.

Spoor 3: ontwikkeling nieuw normenstelsel

Het kabinet stapt over naar sturen op normen en op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart, waaronder geluid en andere milieueffecten. Voor de normstelling zullen de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens worden gehanteerd. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaart, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving. De precieze uitwerking en vastlegging van het wettelijk stelsel waarin dit kan worden verankerd, vergt een zorgvuldig proces met alle betrokken stakeholders, waaronder de luchtvaartsector en

³ Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak.

omwonenden. Zoals aangegeven in de Hoofdlijnenbrief Schiphol geldt het nieuwe maximum van 440.000 vliegbewegingen voor vijf jaar. Indien de normstelling binnen vijf jaar gereed is, kan eerder tot invoering worden overgegaan.

In het vervolg van deze Kamerbrief wordt ingaan op de door de verschillende fracties gestelde vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

Behoud van netwerk

De leden van de VVD-fractie zijn blij te lezen dat de Minister het netwerk van Schiphol wil behouden en dat Schiphol het netwerk kan behouden, indien er wordt gekozen voor 440.000 vliegbewegingen. Deze leden willen weten hoe de Minister dit precies ziet. Welke vluchten ziet de Minister Schiphol wel blijven uitvoeren en welke vluchten niet?

Zoals aangegeven in «Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid», die als bijlage bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol⁴ is gevoegd, is de verwachting dat een «kernnetwerk» van strategische bestemmingen adequaat uitvoerbaar blijft. De inrichting en optimalisering van beschikbaar gestelde capaciteit is aan de luchtvaartmaatschappijen; de overheid kan niet sturen op het netwerk van bestemmingen. Dat kan betekenen dat er minder bestemmingen worden bediend en/of met een lagere frequentie. Het kabinet kiest voor het aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen, omdat uit de bestemmingenanalyse blijkt dat een bandbreedte van 400.000 tot 440.000 vliegtuigbewegingen nodig zijn voor een adequate bereikbaarheid. De belangrijkste bestemmingen voor Nederland kunnen ook dan in het netwerk blijven.

Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat Schiphol lijnvluchten kan blijven uitvoeren die wel belangrijk zijn voor het netwerk en dat regionale luchthavens chartervluchten kunnen overnemen die niet belangrijk zijn voor het netwerk? Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat KLM zoveel mogelijk lijnvluchten kan blijven uitvoeren?

Onder de huidige EU-slotsregelgeving kan de overheid niet sturen op het type vluchten of de bestemmingen die van de verschillende luchthavens worden bediend. Het kabinet verwacht dat de belangrijkste bestemmingen, ook bij het nieuwe plafond voor Schiphol in het netwerk van Schiphol zullen blijven. Op dit type bestemmingen worden in de praktijk veel lijnvluchten uitgevoerd. Een reductie van de maximum capaciteit kan ertoe leiden dat Schiphol de aansluiting verliest met een aantal van de grotere hub-luchthavens.

Om de netwerkqualiteit op Schiphol voor de toekomst te waarborgen kan de opening van Lelystad Airport hieraan bijdragen. Hierdoor ontstaat ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bestemmingen en/of het frequenter bedienen van bestaande bestemmingen die van belang zijn voor een goede verbondenheid. De verkeersverdelingsregel die is goedgekeurd door de Europese Commissie zal hierbij luchtvaartmaatschappijen stimuleren om hun niet-netwerkgebonden vluchten te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad. Het kabinet besluit medio 2024 over de openstelling van Lelystad Airport in verband met de natuurvergunning en het vinden van een oplossing voor de laagvliegroutes.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 432

KLM bepaalt zelf op welke bestemmingen en met welke frequentie zij de capaciteit die ze heeft op Schiphol (in de vorm van slots) inzet. Hierbij geldt dat in de praktijk de meeste vluchten van KLM lijnvluchten met een regelmatige dienstregeling zijn. Ook geldt dat bij de uitgifte van slots volgens de Europese regels voorrang wordt verleend aan partijen die al historische slots hebben en vervolgens geregelde diensten, waaronder lijnvluchten.

Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat Schiphol en regionale luchthavens de groeiende vraag naar vluchten kunnen blijven uitvoeren als gevolg van de fors groeiende bevolking?

De vraag naar luchtvervoer was pre-COVID groter dan het aanbod van capaciteit. Dit beeld keert sinds dit jaar terug. Nederlandse luchthavens zullen niet alle marktvrage naar luchtvervoer kunnen accommoderen. De mate waarin luchthavens in Nederland voorzien in de vraag is het resultaat van een integrale afweging tussen de verschillende publieke belangen van veiligheid, economie, duurzaamheid en leefbaarheid.

Geluidbelasting en emissies

De leden van de VVD-fractie lezen dat minder vluchten leidt tot minder geluidsbelasting en minder emissies van CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof en andere stoffen. Deze leden willen weten tot hoeveel minder geluidsbelasting en minder emissies het precies leidt, indien er wordt gekozen voor 440.000 vliegbewegingen. Ook willen deze leden weten tot hoeveel minder geluidsbelasting en minder emissies het precies zou leiden, indien er zou worden gekozen voor 460.000 of 480.000 vliegbewegingen en indien ervoor zou worden gekozen om de investeringen in elektrisch pushbacken, elektrisch taxiën en walstroominfrastructuur mee te nemen. Deze leden zien graag een overzicht van de opbrengst van geluidsbelasting en emissies. De leden van de VVD-fractie lezen dat de totale geluidsbelasting op de omgeving van Schiphol vermindert, maar dat dit niet betekent dat elk deel van de omgeving erop vooruitgaat. Deze leden willen weten welk deel van de omgeving erop vooruitgaat en welk deel van de omgeving er niet op vooruitgaat of er zelfs op achteruitgaat. Deze leden zien graag een overzicht van de geluidsbelasting op elk deel van de omgeving.

In (de bijlagen bij) de Hoofdlijnenbrief Schiphol is uiteengezet op basis van welke afwegingen het kabinet tot dit besluit is gekomen. Voor een teruggang van het geluid op korte termijn is een reductie van het volume onontbeerlijk, andere maatregelen (waaronder isolatie) leiden niet tot een vergelijkbaar effect op korte termijn. In het onderzoek Impactanalyse verlagings activiteitsniveau Schiphol dat is uitgevoerd door PwC, Adecs Airinfra en MovingDot (hierna te noemen Impactanalyse), zijn de effecten van een lager volume (460.000 vliegtuigbewegingen) op Schiphol kwantitatief ingeschat. Hieruit valt op te maken dat deze vermindering van 40.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol leidt tot een lagere geluidbelasting en lagere emissies. Een sterkere vermindering (-60.000 vliegtuigbewegingen), of minder sterke vermindering (-20.000 vliegtuigbewegingen) dan doorgerekend door PwC zal naar verwachting leiden tot een sterkere respectievelijk minder sterke daling van de geluidbelasting en emissies dan gepresenteerd in het PwC-rapport. Hierbij geldt dat de precieze effecten afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames over vlootmix en verkeersscenario. Om een zo gedegen mogelijke inschatting te maken van de geluidseffecten van 440.000 vliegtuigbewegingen, is als onderdeel van de uitwerking van het besluit nader onderzoek opgestart. Dit onderzoek loopt, en de Kamer wordt hierover nader geïnformeerd als dit is afgerond, naar verwachting eind van dit jaar. Voor de stappen die doorlopen worden

in het kader van de m.e.r.-procedure ter voorbereiding op de wijziging van het luchthavenverkeerbesluit verwijs wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

Op welke locaties het effect van minder geluid meer of minder toeslaat, geldt dat ook dit sterk afhankelijk is van de doorwerking van het besluit in de verkeerssamenstelling en vlootmix. In zijn algemeenheid geldt dat een vermindering van deze orde in combinatie met het continueren van strikt preferentieel baangebruik vooral tot gunstige geluideffecten rondom de secundaire banen leidt. Dit zijn de gebieden met relatief gezien de meeste inwoners.

Schiphol Group heeft al enkele jaren als doel dat al haar Nederlandse luchthavens in 2030 geen emissies meer uitstoten. Het gaat hierbij niet om het vliegverkeer, maar om alle andere activiteiten op de luchthaven. Deze activiteiten worden vaak de «grondgeboden activiteiten» genoemd. Enkele daarvan zijn genoemd in de vraag (elektrisch pushback, elektrisch taxiën en walstroom). Dit doel staat los van het verminderen van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Perspectief voor luchtvaartmaatschappijen

De leden van de VVD-fractie lezen dat er de komende vijf jaar wordt gekozen voor 440.000 vliegbewegingen en dat pas na vijf jaar het aantal vliegbewegingen kan stijgen, indien vliegmaatschappijen stillere vliegtuigen op Schiphol laten vliegen. Deze leden willen weten hoe de Minister gaat stimuleren dat vliegmaatschappijen stillere vliegtuigen op Schiphol laten vliegen.

Brandstof is één van de grootste kostenposten van een luchtvaartmaatschappij en is daarmee ook een belangrijke driver voor een continue vlootvernieuwing. Nieuwere toestellen zijn zuiniger en veelal ook stiller. Ook stimuleert Schiphol via haar tarieven de inzet van schonere en stillere toestellen, en bent u in februari van dit jaar geïnformeerd over het masterplan en roadmap elektrisch vliegen⁵. Verder zal de inzet van stillere vliegtuigen worden gestimuleerd door invoering van het in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangekondigde normenstelling die stuurt op afname van geluidbelasting waarmee door gebruik van stillere vliegtuigen meer ruimte voor vliegtuigbewegingen mogelijk kan worden. Daarmee is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving. Het kabinet zal voor de normstelling de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren.

Ook willen deze leden weten waarom er wordt gekozen voor vijf jaar. Deze leden willen graag weten waarom het aantal vliegbewegingen niet nu al kan stijgen, indien vliegmaatschappijen nu al stillere vliegtuigen op Schiphol laten vliegen. Deze leden zien graag een overzicht welk effect vlootvernieuwing gaat hebben op zowel de geluidsbelasting en de emissies de komende vijf jaar en na vijf jaar, als op het aantal vliegbewegingen. De leden van de VVD-fractie zien dat er wordt geïnvesteerd in elektrisch vliegen. Deze leden willen weten of het aantal vluchten nu al kan stijgen, indien vliegmaatschappijen elektrische vliegtuigen op Schiphol laten vliegen. Ook willen deze leden weten onder welke voorwaarden van vlootverduurzaming het aantal vliegbewegingen nu al kan stijgen. De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister wil overstappen op het sturen op normen en, in lijn met de Luchtvaartnota, op het steeds verminderen van de negatieve effecten van de luchtvaart. De Minister wil

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 911

hiervoor een normstelling ontwikkelen die de Minister steeds wil aanscherpen. Deze leden willen weten hoe de normstelling wordt ontwikkeld en eruit gaat zien, hoe de aanscherping eruit gaat zien en hoe het tijdpad van de normstelling en de aanscherping eruit gaat zien.

In potentie heeft vlootvernieuwing een groot effect op de geluidsbelasting. Uit eerder onderzoek van Nationale Lucht- en Ruimtevaartinstituut (NLR) blijkt dat sinds 2000 toestellen significant stiller zijn geworden, en dat de verwachting is dat deze trend zich in de toekomst doorzet⁶. Wat vlootvernieuwing betekent voor de emissies van het vliegverkeer van en naar Schiphol, is nog niet onderzocht. Zoals in de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangekondigd, is onderzoek uitgezet naar de verwachte bijdrage van diverse maatregelen waaronder vlootvernieuwing op de geluidbelasting voor de periode tot 2035. De verwachting is dat dit onderzoek eind dit jaar is afgerond. De Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd. Voor vijf jaar zal het aantal vliegtuigbewegingen worden vastgezet op 440.000. Ontwikkelingen in elektrisch vliegen hebben geen invloed op dit aantal. Een grootschalige toename van elektrisch vliegen op Schiphol wordt binnen vijf jaar niet verwacht⁷. In die periode wordt gewerkt aan normstelling die moet toezien op daling van de milieueffecten, zoals aangekondigd in de Hoofdlijnenbrief Schiphol. Bij deze normstelling zullen de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens worden gehanteerd. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, mits dit nadrukkelijk ook ten goede komt aan de omgeving. De ontwikkeling en vastlegging van deze normstelling zal de nodige tijd vergen. Zoals aangegeven in de Hoofdlijnenbrief Schiphol geldt het nieuwe maximum van 440.000 vliegbewegingen voor vijf jaar. Indien de normstelling binnen vijf jaar gereed is, kan eerder tot invoering worden overgegaan.

Ook lezen deze leden dat de Minister de milieueffecten van 440.000 vliegbewegingen als bovengrens voor de normstelling wil gebruiken. Deze leden willen weten welke milieueffecten dit zijn, waarom deze milieueffecten zijn gekozen en hoe deze berekeningen zijn gedaan.

Zoals aangegeven in de Hoofdlijnenbrief Schiphol staat herstel van balans tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol centraal in de afwegingen die zijn gemaakt. Het gaat om milieueffecten die invloed hebben op de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol, waaronder geluid en (ultra)fijnstof. De komende periode wordt voor de verschillende milieueffecten bezien op welke wijze invulling hieraan kan worden gegeven.

Netwerkkwaliteit

De leden van de VVD-fractie lezen dat het moeilijk is om hard te onderbouwen waar de grens van het aantal vliegtuigbewegingen moet liggen om de kwaliteit van het netwerk van Schiphol te behouden. Welke onderbouwing ook wordt gebruikt, een keuze voor een aantal vliegbewegingen in relatie tot het behouden van de kwaliteit van het netwerk van Schiphol en het vestigingsklimaat zal altijd uitgaan van dilemma's en onzekerheden. Deze leden willen weten hoe de keuze voor 440.000 vliegbewegingen is gemaakt en of er de komende vijf jaar tussentijdse evaluaties worden gedaan over de gemaakte keuzes.

⁶ NLR, Hoeveel stiller worden toekomstige vliegtuigen, 2019.

⁷ Zie het Masterplan Elektrisch vliegen als bijlage bij de Kamerbrief over elektrisch vliegen van 18 februari jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 911)

De keuze voor 440.000 vliegtuigbewegingen is het resultaat van een analyse waarbij op basis van het aantal bestemmingen dat relevant is voor de Nederlandse economie en de benodigd geachte frequentie per bestemming is berekend hoeveel vluchten nodig zijn voor een adequate verbinding van Nederland met het buitenland. Uit deze analyse volgt hiervoor een bandbreedte van grofweg 400.000 tot 440.000 vliegtuigbewegingen. Als voor een lager maximum zou worden gekozen is het risico waarschijnlijker dat Schiphol de aansluiting verliest met een aantal van de andere grotere hub-luchthavens in Europa en het Midden-Oosten. Bij 440.000 vliegtuigbewegingen is de verwachting echter dat de belangrijkste bestemmingen voor Nederland onderdeel van het netwerk kunnen blijven.

Hierbij is ook rekening gehouden met feedervluchten van de home carrier en vakantievluchten. De uitgebreide analyse is onder de titel «Bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid» als bijlage bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol gevoegd. Zoals in deze bestemmingenanalyse is beschreven, is een inschatting van het aantal vluchten mogelijk voor een periode van enkele jaren vooruit. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangegeven dat met het kader netwerkqualiteit zal worden gemonitord hoe Nederland verbonden is met de belangrijkste bestemmingen in Europa en wereldwijd. Dit stelt het kabinet in staat vroegtijdig te signaleren hoe de netwerkqualiteit zich ontwikkelt, mede in relatie tot buitenlandse hub-luchthavens. Dit kader zal eind dit jaar met de Kamer worden gedeeld. Onder de huidige EU regelgeving heeft de overheid geen instrumenten om te sturen op het netwerk van bestemmingen. Nederland zal bij de herziening van relevante EU wet- en regelgeving inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen, zoals netwerkqualiteit. Indien deze inzet resulteert in meer mogelijkheden voor nationale sturing kunnen de bevindingen uit de monitoring van het kader netwerkqualiteit worden gebruikt voor een nadere invulling van een dergelijk sturingsinstrument.

Evenredigheidsbeginsel en slots

De leden van de VVD-fractie lezen dat de vermindering van het aantal vliegbewegingen ongeveer evenredig aan het marktaandeel van vliegmaatschappijen wordt verdeeld. Deze leden willen weten hoe wordt gecontroleerd dat dit evenredigheidsbeginsel wordt nagekomen. Ook willen deze leden weten of dit evenredigheidsbeginsel ook geldt voor nachtvluchten en op welke wijze wordt gecontroleerd hoe dit wordt nagekomen.

Naar verwachting wordt de capaciteitsreductie ongeveer evenredig verdeeld over het marktaandeel van luchtvaartmaatschappijen op Schiphol. De wijze waarop wordt nader bepaald door de onafhankelijke slotcoördinator Airport Coördinator Netherlands (ACNL) in lijn met de (basisbeginselen van de) EU Slotverordening. Voor de nachtvluchten geldt dat het kabinet vasthoudt aan het maximum van 29.000 nachtvluchten, conform het voornemen uit de Luchtvaartnota. Een verdere reductie van het aantal nachtvluchten is mede afhankelijk van de opening en ontwikkeling van Lelystad Airport, verdere ontwikkeling van Schiphol en de substitutie van vliegverkeer door treinen.

Regels voor de uitgifte van slots zijn vastgelegd in de Europese Slotverordening. Deze regels zien op een objectieve, non-discriminatoire toedeling van slots. Airport Coördinator Netherlands (ACNL) is in Nederland de onafhankelijke partij die de exclusieve bevoegdheid heeft voor het verdelen van slots, conform deze Europese Slotverordening. De Slotverordening beschrijft geen methodiek voor een situatie waarbij minder slots

beschikbaar zijn dan voorgaande jaren. Daarom is ACNL gevraagd om deze methodiek nader uit te werken langs de principes van de Slotverordening.

Deze leden willen weten of er een kans is dat vrachtluchten zo uit de markt worden gedrukt.

Luchtvracht wordt vervoerd aan boord van vrachtvliegtuigen en grote passagiersvliegtuigen naar met name intercontinentale bestemmingen. De verwachting is dat ook bij 440.000 vliegtuigbewegingen er bestemmingen in het netwerk zullen blijven waar veel vracht vanuit Nederland naartoe gaat of waar vandaan veel vracht hierheen komt. Vluchten met vrachtvliegtuigen hebben een kwetsbaarheid omdat ze door hun bedrijfsmodel, dat dikwijls gekenmerkt wordt door een mate van onvoorspelbaarheid in de operatie, onder de vigerende regels van de Europese slotverordening slots niet gemakkelijk kunnen behouden. Deze kwetsbaarheid bestaat ook bij het huidige plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar: ook dan hebben luchtvrachtmaatschappijen dikwijls moeite om slots op Schiphol te behouden.

Verder willen deze leden weten hoe de Minister en de slotcoördinator (ACNL) ervoor kunnen zorgen dat vrachtluchten niet onevenredig hard worden geraakt, zowel ten aanzien van de vermindering van het aantal vliegbewegingen naar 440.000, als specifiek de vermindering van het aantal nachtluchten.

Naar verwachting wordt de capaciteitsreductie ongeveer evenredig verdeeld over het marktaandeel van luchtvaartmaatschappijen op Schiphol. Dat geldt voor alle type verkeer. Hoe dit precies uitpakt voor de verschillende luchtvaartmaatschappijen en type verkeer moet nog nader worden uitgewerkt door de onafhankelijke slotcoördinator Airport Coördinator Netherlands (ACNL). Bij de herziening van de EU slotverordening zal Nederland inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing, o.a. op netwerkqualiteit en het behoud van een gezonde en robuuste vrachtsector.

Deze leden constateren dat een aanpassing van Europese slotregels een lange doorlooptijd kent van vaak twee jaar. In de brief van de Minister wordt echter al gesproken van vermindering van het aantal vliegbewegingen eind 2023. Deze leden willen weten op welke wijze er in de tussentijd ruimte blijft voor vrachtluchten en de banen in de luchtvracht behouden blijven.

De verwachting is dat ook bij 440.000 vliegtuigbewegingen vrachtbestemmingen in het netwerk zullen blijven. Tegelijk zal Nederland bij de herziening van de EU slotverordening inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing, o.a. voor het behoud van een gezonde en robuuste vrachtsector. De Kamer wordt via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd.

Vragen en opmerkingen van de D66-fractie

Kader netwerkqualiteit

De leden van de D66-fractie laten zich informeren over het nog te ontwikkelen beleidskader netwerkqualiteit, waarbij wordt gemonitord hoe Nederland is verbonden met de belangrijkste bestemmingen in Europa en wereldwijd. Gezien 70% van de passagiers op Schiphol overstappers is, moedigen deze leden de Minister aan om in het beleidskader netwerkqualiteit nadrukkelijk te kijken hoe een zo groot mogelijk internationaal

netwerk kan worden bediend, in samenhang met een betere aansluiting op de Nederlandse markt. Daarnaast zien zij een kans om internationale treinen te integreren in dit instrument. Is de Minister voornemens om in het nieuwe beleidskader netwerkqualiteit ook in te zetten op een analyse betreffende de inzet van internationale spoorverbindingen? Zo nee, waarom niet?

Ja. Met het kader netwerkqualiteit zal de verbondenheid van Nederland met belangrijke bestemmingen worden gemonitord. Internationale treinverbindingen kunnen ook een bijdrage leveren aan deze verbondenheid. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de bestemmingslijst die is opgenomen in de Actieagenda Trein en Luchtvaart⁸.

Deze leden vragen de Minister daarnaast of andere hubluchthavens (in Europa) een dergelijk beleidskader hebben. Zo ja, kan de Minister de Kamer informeren over hoe deze monitoring eruitziet en zich verhoudt tot de plannen van de Minister?

Het kader netwerkqualiteit zal niet alleen naar de kwantiteit, maar ook naar de kwaliteit van de verbindingen met bestemmingen kijken. Voor zover bekend is deze manier van monitoren van een bestemmingsnetwerk uniek.

LVB en NNHS

De leden van de D66-fractie vragen de Minister nader toe te lichten hoe onder het vigerend luchthavenverkeersbesluit (LVB), waar nu op wordt teruggevallen, conform het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS) kan worden gevlogen. Geldt dit voor alle regels van het NNHS, zo ook de vierdebaanregel?

Het kabinet gaat het anticiperend handhaven beëindigen met ingang van het IATA-winterseizoen 2023 in combinatie met het voorzetten van het strikt preferentieel baangebruik. Hiermee wordt teruggevallen op het vigerende LVB met handhavingpunten voor geluid. Om de regels voor strikt preferentieel baangebruik te kunnen toepassen wordt een ministeriële regeling opgesteld. De vierdebaanregel is één van de vier regels voor preferentieel baangebruik.

«Past» conform preferentieel stelsel vliegen in alle handhavingpunten, of moeten deze daarvoor worden aangepast?

In beginsel is het strikt preferentieel baangebruik in combinatie met een stelsel met handhavingpunten mogelijk zonder aanpassing van de grenswaarden. Bij de uitwerking van de concept-regeling om de regels voor strikt preferentieel baangebruik te kunnen continueren zal worden gezien of een aanpassing van de grenswaarden in handhavingpunten mogelijk toch noodzakelijk is.

Deze leden vragen de Minister om de Kamer per brief te informeren over de planning van de verschillende onderzoeken die hij in zijn brief aankondigt, zoals naar de borging van de individuele rechtsbescherming.

Het onderzoek naar reductie van de geluidbelasting is naar verwachting eind van dit jaar gereed. Het onderzoek naar individuele rechtsbescherming is naar verwachting voorjaar 2023 gereed. In het kader van het beëindigen van het anticiperend handhaven worden, uit het oog van operationele maakbaarheid, de consequenties hiervan onderzocht. De

⁸ Kamerstukken 29 984 en 31 936, nr. 916

Kamer zal hierover in een volgende voortgangsbrief worden geïnformeerd, alsmede over de planning.

Capaciteit Schiphol

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de capaciteit op de luchthaven Schiphol in de toekomst vast dient te worden gelegd in het LVB. Een mechanisme waarbij «geluidsruimte» wordt verdeeld in capaciteit enerzijds en milieu anderzijds heeft geleid tot deze situatie, vermindert de rol van het politieke debat op dit onderwerp en ondermijnt adequate toetsing aan wetgeving op het gebied van milieu, natuur en klimaat. Deze leden vragen de Minister dan ook duidelijk te maken dat hij in de eerstvolgende wijziging van het LVB een grens stelt aan de capaciteit op Schiphol in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen.

Het is inderdaad het voornemen van het Kabinet het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 (handelsverkeer) per jaar vast te leggen in het LVB.

Kan de Minister voorts toelichten hoe hij het nu vastgestelde maximumaantal van 440.000 borgt en handhaaft? Welke rol heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) hierin? Op wat voor termijn denkt hij de reductie te hebben gerealiseerd?

Het is het voornemen van het Kabinet het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar vast te leggen in het LVB. Toezicht op de naleving vindt plaats door de ILT. Voor de verdere beantwoording wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

Verwacht hij de medewerking van luchtvaartmaatschappijen hierin? Hebben luchtvaartmaatschappijen toegezegd hieraan mee te werken of aangekondigd te procederen tegen het besluit?

Het kabinet realiseert zich dat het besluit grote gevolgen heeft voor de luchtvaartsector en blijft daarom graag in overleg met luchtvaartmaatschappijen over de gevolgen en de uitwerking van het kabinetsbesluit. Ook hebben de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid hun formele reactie in te brengen tijdens de openbare consultaties die zijn voorzien bij de implementatie van het Kabinetsbesluit. Er kan overigens niet worden uitgesloten dat luchtvaartmaatschappijen of andere organisaties besluiten zullen aanvechten.

Slots

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister voorziet dat het bedrijfsmodel door luchtvaartmaatschappijen mogelijk wordt aangepast om in te spelen op de marktmogelijkheden in de nieuwe situatie, wanneer het aantal vliegbewegingen van Schiphol wordt verminderd naar 440.000 per jaar. Hoe uit dit zich voor vliegtuigmaatschappijen bij het aanspraak maken op historische slots?

Slotallocatie geschiedt door een onafhankelijke slotcoördinator (ACNL). Door de capaciteitsreductie zullen niet alle historische aanspraken kunnen worden gehonoreerd door de slotcoördinator. Luchtvaartmaatschappijen zijn vrij om te bepalen hoe ze hun toegekende slotreeksen willen inzetten en of dit om aanpassing van het bedrijfsmodel vraagt.

Hoe staat het met het proces rondom de herziening van de EU-Slotverordening? Door het voorgenomen besluit om vliegtuigbewegingen te reduceren naar 440.000 is het des te belangrijker om hierop in te

zetten. Deze leden verwachten dat de Minister de Kamer vroegtijdig informeert over zijn inzet.

De Europese Commissie is eind augustus gestart met een openbare consultatie voor de algehele herziening van de slotverordening. Het kabinet is voornemens om te reageren op deze openbare consultatie. Conform de motie Kröger⁹ zal worden ingezet op meer mogelijkheden voor nationale sturing op duurzaamheid en netwerkqualiteit. Daarnaast zal ook worden gevraagd om meer guidance in de verordening hoe er moet worden gehandeld in het geval van een capaciteitsreductie. De Kamer zal over de reactie op de openbare consultatie worden geïnformeerd.

Nachtvluchten

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister verdere reductie van 29.000 nachtvluchten per jaar verder zal uitwerken. Zij zijn van mening dat het aantal nachtvluchten minstens gereduceerd moet worden met 12% naar 28.160 nachtvluchten, naar rato met de krimp van het maximum-aantal vliegtuigbewegingen. Deelt de Minister deze stelling?

Het Kabinet heeft bij zijn besluit voor het instellen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar er voor gekozen vast te houden aan een maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht van 29.000 conform het voornemen uit de Luchtvaartnota¹⁰. Een verdere reductie van het aantal nachtvluchten is mede afhankelijk van de opening en ontwikkeling van Lelystad Airport, verdere ontwikkeling van Schiphol en de substitutie van vliegverkeer door treinen.

Deze leden vinden het tevens wenselijk om het aantal nachtvluchten nu direct naar het gestelde einddoel van 25.000 nachtvluchten te verminderen, gezien de onvermijdelijke herijking van het operationele evenwicht dat nu toch moet plaatsvinden. Is de Minister het hiermee eens? Zo nee, waarom niet? Is de Minister bereid om de experimenteerregeling hiervoor in te zetten?

In de Luchtvaartnota is aangegeven dat een reductie naar 25.000 nachtvluchten mede afhankelijk is van de opening en ontwikkeling van Lelystad Airport, toekomstige ontwikkeling van Schiphol en de substitutie van vliegverkeer door treinen. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangegeven dat niet eerder dan medio 2024 besluitvorming kan plaatsvinden over de openstelling van Lelystad Airport. De uitwerking en het tijdpad van de stapsgewijze vermindering van het aantal nachtvluchten naar 25.000 zullen mede in dat licht worden gezien.

Deze leden merken op dat in het document «Resultaten Impactanalyse verlaging activiteitsniveau» wordt voorzien dat het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht tot 17.000 moet worden teruggebracht, mocht de Polderbaan gesloten worden. Waarom heeft de Minister onderzocht wat de gevolgen zijn van een sluiting van de Polderbaan?

Eind 2021 concludeerde LNV (als bevoegd gezag) dat de Polderbaan (vijfde baan), voor Natura 2000-gebieden aangewezen vóór 2003, geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie. Dit betekent dat er een restopgave kan resteren voor Schiphol om te komen tot een vergunning. Deze eventuele restopgave en de te nemen mitigerende maatregelen

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 540

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 820

worden beoordeeld door het bevoegd gezag in het kader van de natuurvergunning (de Minister voor Natuur en Stikstof).

Ligt de sluiting van de Polderbaan op tafel? Zo ja, waarom? Heeft dit te maken met de natuurverordening?

Zoals reeds gemeld aan de Kamer moet er worden beoordeeld of de uitbreiding van Schiphol met de vijfde baan heeft geleid tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de eerdere referentiesituatie, voor zover het Natura 2000-gebieden betreft waarvan de Europese referentiedatum vóór 2003 ligt.¹¹ De exacte omvang van de opgave zal nog moeten blijken uit de aanvulling van de passende beoordeling in het kader van de aanvraag van een natuurvergunning door Schiphol. Schiphol is bezig met het inzichtelijk maken van de verschillende mogelijkheden voor mitigatie van de restopgave.

Of is dit onderzocht in het kader van de aangekondigde krimp en het binnen de handhavingspunten laten passen van het aantal vliegtuigbewegingen?

Het besluit om het onderzoek Impactanalyse verlagings activiteitsniveau Schiphol te laten uitvoeren is in december 2021 genomen in het kader van de procedure om te komen tot een natuurvergunning. De impactanalyse is niet uitgevoerd met het oog op het laten passen van het aantal vliegtuigbewegingen binnen de handhavingspunten.

Kunt u ingaan op de geluidseffecten voor de rond Schiphol gelegen woonkernen in het geval de Polderbaan moet worden gesloten?

De Polderbaan is een preferente baan op Schiphol vanwege de relatief gunstige ligging ten opzichte van woonkernen. In het geval de Polderbaan moet worden gesloten dan hangen de geluidseffecten voor de rond Schiphol gelegen woonkernen af van het maximaal aantal toegestane vluchten. In de impactanalyse van PwC, zijn de brede maatschappelijke effecten van het sluiten van de Polderbaan geanalyseerd.

In het geval het maximum aantal vliegtuigbewegingen 500.000 per jaar bedraagt, laten onderstaande Tabel 1 en Tabel 2 de top-5 van gemeenten zien waar de grootste veranderingen optreden voor wat betreft het aantal ernstig gehinderden respectievelijk het aantal ernstig slaapverstoorden. De conclusie die uit deze tabellen getrokken kan worden, is dat de geografische spreiding van de geluidhinder verandert bij sluiting van de Polderbaan. Per saldo neemt het aantal geluidgehinderden toe.

¹¹ Kamerstuk 29 665, nr. 431

Tabel 1: Top-5 in ernstig gehinderden (500k/4-banen t.o.v. 500k/5-banen (MER NNHS)) – afgerond naar honderdtallen

Gemeente		Verskil in EGH 48-58 dB(A) L _{den}	Verskil in EGH ≥58 dB(A) L _{den}
Afname	Castricum	-4.700	-
	Heemskerk	-2.200	-
	Teylingen	-1.600	-
	Uitgeest	-1.600	-
	Velsen	-1.200	-
Toename	Amsterdam	+20.400	+900
	Zaanstad	+7.400	+100
	Amstelveen	+5.100	+1.000
	Haarlemmermeer	+2.700	+1.700
	Bodegraven-Reeuwijk	+2.100	-

Tabel 2: Top-5 in ernstig slaapverstoorden (500k/4-banen t.o.v. 500k/5-banen (MER NNHS)) – afgerond naar honderdtallen

Gemeente		Verskil in ESV 40-48 dB(A) L _{night}	Verskil in ESV ≥48 dB(A) L _{night}
Afname	Teylingen	-1.800	-
	Castricum	-1.300	-
	Katwijk	-700	-
	Uitgeest	-400	-
	Heemskerk	-300	-
Toename	Zaanstad	-1.400	+5.100
	Amstelveen	+2.800	+400
	Amsterdam	+900	+300
	Haarlemmermeer	-600	+1.500
	Nieuwkoop	+700	-

Deze leden zijn tevens geïnteresseerd in wat een reductie tot 14.000 nachtelijke vliegtuigbewegingen voor impact zal hebben op geluidshinder en de gezondheidsschade van omwonenden, ongeacht een sluiting van de Polderbaan. Kan de Minister een onderzoeksplan en tijdpad hiervoor schetsen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn?

In hierboven genoemde impactanalyse wordt voorzien dat het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht tot 17.000 moet worden teruggebracht, mocht de Polderbaan gesloten worden. Er is geen onderzoek gedaan naar de reductie tot 14.000 nachtelijke vliegtuigbewegingen. Zoals aangekondigd in de laatste voortgangsbrief loopt momenteel wel een onderzoek in het kader van de Programmatische aanpak geluid Schiphol. Doel van dit onderzoek is het opstellen van enkele mogelijke reductiepaden van de geluidbelasting richting 2035 (met tussentijdse zichtjaren 2025 en 2030). Hierin worden onder andere de effecten op geluidbelasting en hinder van verschillende volumescenario's in de nacht berekend. De resultaten van dit onderzoek zijn voorzien voor eind 2022 en worden betrokken bij de verdere uitwerking van beleid in het kader van de programmatische aanpak geluid Schiphol.

Verder zijn deze leden benieuwd wanneer het onderzoek betreffende een (gedeeltelijke) nachtsluiting, zoals aangekondigd in de Luchtvaartnota, met de Kamer wordt gedeeld.

Momenteel wordt, zoals genoemd in de Luchtvaartnota, gewerkt aan een uitvraag voor een onderzoek naar een (gedeeltelijke) nachtsluiting. Het ministerie wordt bij het formuleren van de uitvraag bijgestaan door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). De Kamer wordt later dit jaar in een reguliere voortgangsbrief over het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol (POL5) nader geïnformeerd over de voortgang.

Deze leden vragen de Minister tevens wanneer hij de Kamer informeert over het nieuwe Actieplan Schiphol, waarin de milieudoelstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid moeten worden opgenomen.

Het actieplan met daarin geluiddoelstellingen moet – overeenkomstig de wet Luchtvaart – voor 18 juli 2023 zijn vastgesteld. Voordat het actieplan wordt vastgesteld, wordt eerst een ontwerp van het actieplan ter inzage gelegd. In het actieplan zal onder andere een overzicht worden gegeven van het bestaande geluidbeleid voor de luchthaven Schiphol en een beschrijving van de voorgenomen geluidmaatregelen in de volgende vijf jaar. Het ontwerp van het actieplan zal naar verwachting in de eerste helft van 2023 worden gepubliceerd, waarop eenieder een zienswijze kan indienen.

Parallele Kaagbaan

De leden van de D66-fractie vinden het schrijnend dat, ondanks de reductie van de vliegtuigbewegingen tot 440.000, er nog steeds een groot stuk grond gereserveerd is voor de parallelle Kaagbaan. Een nieuwe start- en landingsbaan zal problemen die de Minister uitdiept in zijn brief, zoals een verminderde leefbaarheidskwaliteit, verergeren. Verder is fysieke groei van de luchthaven onwenselijk, gezien de ontbrekende natuurvergunning en de klimaatcrisis. Erkent de Minister deze gegevens? Deze leden zullen het verzoek de ruimtereservering te annuleren op de kortst mogelijke termijn in de Kamer opnieuw ter sprake brengen. Hierdoor wordt het voor de gemeente Haarlemmermeer mogelijk om nieuwe woningen te bouwen en wordt de leefbaarheid voor nieuwe bewoners geborgd.

Met het kabinetsbesluit van 24 juni jl. is duidelijkheid gegeven over de maximumcapaciteit van Schiphol de komende jaren en over de manier waarop het kabinet wil sturen op normen en op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart. Dit besluit is genomen in een bredere context van onder andere de leefomgevingskwaliteit, geluid en milieu. De effecten van het besluit worden meegewogen in de beslissing over de ruimtelijk reservering.

De ruimtereservering van de parallelle Kaagbaan heeft invloed op de leefbaarheid in de omgeving. Echter is het niet zo dat er door het eventuele schrappen van de ruimtereservering voor de parallelle Kaagbaan direct ruimte vrij komt om nieuwe woningen te bouwen. Het grootste gedeelte van het gebied waarop de aanleg van de parallelle Kaagbaan invloed heeft in het kader van woningbouw bevindt zich in LIB-4 of LIB-5 gebied. Voor deze gebieden gelden, ook zonder de mogelijke aanleg van de parallelle Kaagbaan, bouwbeperkingen. Een besluit over de parallelle Kaagbaan raakt verschillende partijen met uiteenlopende belangen. Daarom is een weloverwogen beslissing, na goed overleg met betrokkenen, waaronder de omgeving en de luchtvaartsector, van belang voordat besloten kan worden over het schrappen of continueren van de ruimtereservering. Dit zal voor de zomer van 2023 worden afgerond.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

EU-regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of hij kan aangeven welke (in)formele gelegenheden zich voordoen, en naar verwachting op welke momenten in de tijd, om meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen zoals netwerkkwaliteit te bepleiten.

Er is reeds informeel over de wens om meer nationale beleidsruimte te creëren voor sturing op publieke belangen gesproken. De openbare consultatie voor de algehele herziening van de slotverordening is de eerste formele gelegenheid om de voor NL belangrijkste punten onder de aandacht te brengen. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Welke EU-regelgeving is op dit punt relevant? Kan de Minister aangeven of er andere EU-lidstaten zijn die deze lijn (tot op heden) steunen en, zo ja, welke dat zijn? Naast het voeren van overleg, welke acties gaat de Minister nog meer ondernemen om deze nationale beleidsruimte te vergroten?

Om meer nationale beleidsruimte te creëren is aanpassing van de EU Slotverordening nodig met inachtneming van de relevante EU en nationale regelgeving op het gebied van geluidsgerateerde exploitatiebeperkingen, mededinging en milieu. De positie van andere EU-lidstaten is nog niet bekend. De Kamer wordt via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd.

Sturingsmechanismen

De leden van de CDA-fractie merken op dat ook het in 2021 verschenen rapport «Perspectieven op netwerkkwaliteit bij schaarse capaciteit Schiphol» van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid op pagina 5 concludeert dat de overheid slechts beperkt indirect kan sturen, via bijvoorbeeld prijsbeleid of openingstijden. In de praktijk is het volgens dit rapport alleen mogelijk om langzaam in een gewenste richting te bewegen. Ook het beleid in andere landen, dat uiteraard niet direct te beïnvloeden is door de Nederlandse overheid, is van belang, omdat indirecte verbindingen via andere hubs relevant zijn voor de netwerkkwaliteit van Nederland. Zou de Minister middels een analyse op een rij willen zetten welke mogelijkheden er wel zijn om de nationale beleidsruimte te vergroten en de netwerkkwaliteit te vergroten? Zou de Minister daarbij inzichtelijk willen maken welke mogelijkheden er zijn naast het sturen op prijsmechanismen?

De luchtvaartmarkt is een bij uitstek internationale sector die veelal is gereguleerd door EU wet- en regelgeving. Om de nationale beleidsruimte te vergroten, vraagt dit daarom om aanpassing van relevante EU wet- en regelgeving op dit terrein. Bij de start van de herziening van deze wet- en regelgeving zal het kabinet inzetten om meer nationale beleidsruimte te creëren om publieke belangen, zoals netwerkkwaliteit, te waarborgen. In het kader van de aanstaande herziening van de EU slotverordening zal Nederland inzetten op meer nationale beleidsruimte binnen de Slotverordening. De positie van andere EU-lidstaten op dit punt is nog niet bekend. De Kamer wordt via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd.

In de hoofdlijnenbrief gaat het ook over het overleg op dit gebied met sectorpartijen en de Europese Commissie. Is er al dergelijk overleg geweest naar aanleiding van het kabinetsbesluit? Wat is de stand van zaken van dit overleg met sectorpartijen en de Europese Commissie?

Er hebben meerdere verkennende en informele gesprekken met zowel sectorpartijen als de Europese Commissie plaatsgevonden. De Kamer zal via de periodieke voortgangsbrief worden geïnformeerd over de voortgang van het proces en de gesprekken.

Lelystad Airport

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister de opmerking dat eventuele openstelling van Lelystad Airport in het kader van het handhaven van de kwaliteit van het netwerk aan bestemmingen wordt bezien, nader te duiden in relatie tot de vaststelling dat geldende EU-regelgeving geen ruimte zou bieden voor directe sturing door de overheid op het bestemmingsnetwerk.

Door vluchten naar bestemmingen die ook van een andere luchthaven dan Schiphol kunnen worden bediend te verplaatsen, kan de kwaliteit van het bestemmingsnetwerk op Schiphol in de toekomst gewaarborgd blijven. Hierdoor ontstaat ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bestemmingen en/of het frequenter bedienen van bestaande bestemmingen die van belang zijn voor een goede verbondenheid. De openstelling van Lelystad Airport biedt deze ruimte voor verplaatsing van directe vluchten op Schiphol waar geen transferinfrastructuur voor benodigd is. De keuze voor eventuele verplaatsing is aan luchtvaartmaatschappijen. De verkeersverdelingsregel die is goedgekeurd door de Europese Commissie zal hierbij luchtvaartmaatschappijen stimuleren om hun niet-netwerkgebonden vluchten te verplaatsen van Schiphol naar Lelystad. Echter, zoals aangegeven in de Hoofdlijnenbrief Schiphol dient Lelystad Airport te beschikken over een natuurvergunning en moeten de laagvliegroutes worden opgelost. Deze zaken zullen naar verwachting de nodige tijd in beslag nemen waardoor besluitvorming niet eerder dan medio 2024 kan plaatsvinden.

Natuurvergunning

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister wanneer hij verwacht duidelijkheid te kunnen bieden over de natuurvergunning voor Schiphol.

Naar aanleiding van het kabinetsbesluit is aan Schiphol verzocht in de vergunningaanvraag rekening te houden met het besluit, zodat het bevoegd gezag dit kan meewegen in de beoordeling van de vergunningaanvraag. Gezien de complexiteit van de aanvraag en de benodigde berekeningen, is op dit moment moeilijk aan te geven op welke termijn op de aanvraag kan worden besloten. De Minister voor Natuur en Stikstof hecht aan een zorgvuldig proces en daarmee is ook tijd gemoeid.

Welk punt in het besluitvormingsproces is ten tijde van het schriftelijk overleg bereikt?

De aanvraag om een natuurvergunning is door Schiphol op verzoek van de Minister voor Natuur en Stikstof aangevuld. Daarbij is verzocht om rekening te houden met de consequenties van het kabinetsbesluit over de capaciteitsbeperking en de eventuele effecten die kunnen optreden als gevolg van het beëindigen van het anticiperend handhaven op de luchthaven Schiphol. Daarna moet Schiphol detailberekeningen voor de situatie bij 440.000 vliegtuigbewegingen opleveren en eventueel benodigde maatregelen om de restopgave te mitigeren. Daarna kunnen de aanvullingen definitief worden beoordeeld door de Minister voor Natuur en Stikstof.

Kan de Minister deze leden een tijdlijn schetsen op basis van de in de brief geschetste deadlines in het besluitvormingsproces, meer specifiek in relatie tot het streven om in het voorjaar van 2023 de reductie van het aantal vluchten te formaliseren, terwijl hij ook aangeeft dat de «balanced approach-procedure» negen maanden zal bestrijken? Hoe schat de Minister de haalbaarheid in? Welke concrete juridische risico's ziet hij die tot tijdverlies zouden kunnen leiden?

Zoals in de inleiding van deze brief is geschetst, moeten er nog diverse stappen doorlopen worden om uitwerking te geven aan het Kabinetbesluit. Hiervoor worden drie sporen gevolgd. Het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met strikt preferentieel baangebruik, waarmee een belangrijke reductie in het maximum aantal vliegtuigbewegingen wordt bereikt, is mogelijk voor het winterseizoen 2023/24. Voor het vastleggen van het maximum aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen geldt mede dat de balanced approach-procedure moet worden doorlopen. De vastlegging is mogelijk per winterseizoen 2024/25. Over de voortgang van de acties binnen deze sporen wordt uw Kamer vanzelfsprekend geïnformeerd in de periodieke voortgangsbrieven.

Kan hij ingaan op eventuele belemmerende internationaal vigerende kaders?

De uitoefening van luchtvaart wordt door uiteenlopende facetten bepaald. In dit kader valt te denken aan de allocatie van slots en de toepassing van geluidgerelateerde maatregelen zoals met name voorzien door Verordening 598/2014, maar bijvoorbeeld ook de toepassing van luchtvaartveiligheidsmaatregelen kunnen van invloed zijn op de beheersing van luchtvaartactiviteiten en de gevolgen daarvan. Tenslotte valt te denken aan de verstrekking danwel beperking van verkeersrechten. Het Kabinetbesluit van 24 juni jl. is niet strijdig met deze kaders. Echter, voor de implementatie van het besluit moet wel de balanced approach-procedure doorlopen worden.

Hoe verhoudt EU-verordening 1008/2008 (ingreep in bedrijfsactiviteiten) zich tot de voorgenomen ingreep? Welke juridische risico's ziet de Minister met betrekking tot de landingsrechten van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen?

Verordening 2008/1008 bevat gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de EU. Een exploitatievergunning is nodig om passagiers, vracht en/of post te vervoeren binnen de Europese Gemeenschap en de Europese Economische Ruimte. De regulering van de geluidsbelasting van de luchthaven Schiphol zoals voorzien met een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 is niet gericht op het beperken van verkeersrechten. De verstrekking danwel beperking van dergelijke rechten wordt in een separaat daarvoor geëigend kader gereguleerd; te weten bilaterale verdragen en voor wat betreft de Europese regelgeving artikel 15 van verordening 1008/2008.

De thans voorziene maatregelen zijn er niet op gericht de verkeersrechten van de desbetreffende maatschappijen stop te zetten. In die zin voorziet de maatregel ook niet in de toepassing van artikel 20, eerste lid, van de verordening 1008/2008, dat expliciet ziet op het beperken van verkeersrechten met het oog op milieumaatregelen.

In het onderhavige geval is sprake van de regulering van de capaciteit van Schiphol teneinde de geluidsoverlast terug te dringen. Dergelijke

maatregelen worden gereguleerd door uiteenlopende Europese en nationale maatregelen waaronder de EU-Richtlijn Omgevingslawaaai, het Europese verbod op lawaaige vliegtuigen, verordening 598/2014 inzake geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op grote luchthavens, de Wet luchtvaart en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) met grenswaarden in de handhavingpunten geluidbelasting en binnen afzienbare tijd het NNHS. De nu voorgenen maatregel zal als geluidgerelateerde exploitatiebeperking na het doorlopen van de balanced approach-procedure worden opgenomen in het LVB.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister in relatie tot juridische risico's aangaande het proces van de balanced approach-procedure in te gaan op de uitspraak van de Raad van State op 24 augustus jongstleden aangaande het wetsvoorstel voor een verbod op nachtvluchten waarin wordt (her)bevestigd dat krimp slechts kan worden ingezet, als er geen andere middelen over zijn om geluid te reduceren.

In het advies van 24 augustus heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aangegeven dat voor het invoeren van een verbod op nachtvluchten de balanced approach-procedure moet worden doorlopen. De Afdeling beschrijft en benoemt in haar advies een aantal stappen die moeten worden doorlopen, alvorens een verbod op nachtvluchten kan worden ingevoerd. In de hoofdlijnenbrief is het voornemen genoemd om voor de capaciteitsreductie naar 440.000 vliegtuigbewegingen de balanced approach-procedure te doorlopen.

Op welke wijze is de Minister van Financiën voornemens de Kamer in te lichten over de specifieke impact van de besluitvorming op de (staatsdeel-)neming in) KLM?

Een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol heeft impact op alle luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder op KLM omdat de home carrier het grootste aandeel van de vluchten op Schiphol levert. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijft met de belanghebbende partijen, waaronder KLM, in gesprek over de invulling van het kabinetsbesluit en houdt de vinger aan de pols ten aanzien van de verdere ontwikkelingen in de sector als gevolg van effectuering van het kabinetsbesluit.

Ook de Minister van Financiën onderhoudt als aandeelhouder van KLM en Air France – KLM regelmatig contact over de ontwikkelingen en rapporteert hierover jaarlijks in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen.

Hoe krijgt de zorg, van onder andere vakbonden, over de mogelijke consequenties voor de werkgelegenheid op Schiphol een plek in de vervolgstappen in het door de Minister aangekondigde proces? Ligt de verantwoordelijkheid daarvoor uitsluitend bij Schiphol zelf, of heeft het Rijk als aandeelhouder daarin op enigerlei wijze ook een rol te spelen?

Als er sprake zou zijn van het verdwijnen van luchtvaart-gerelateerde banen is de verwachting dat in de huidige krappe arbeidsmarkt mensen snel elders weer een baan vinden. Het is in dat geval aan de werkgevers om samen met (vertegenwoordigers van) werknemers afspraken te maken over de ondersteuning die hierbij nodig en mogelijk is.

Netwerkkwaliteit en luchtvracht

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de analyses van de impact op de kwaliteit van het netwerk van Schiphol inzicht bieden in de keuze voor de krimp naar 440.000 vluchten (aan de bovenkant van de marge tussen 400.000 en 440.000), maar weinig inzicht bieden in de

praktische economische impact. Kan de Minister de Kamer daarover nader informeren (via deze schriftelijke vragenronde)?

In de impactanalyse van PwC zijn de brede maatschappelijke effecten van een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol onderzocht. Het consortium heeft daarbij de voorschriften uit de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's gevolgd (hierna: de werkwijzer).

Uit de analyse volgt dat het verminderen van het aantal vliegtuigbewegingen op nationaal niveau leidt tot een negatief saldo voor de collectieve welvaart. Nederlanders die willen blijven vliegen vanaf Schiphol worden geconfronteerd met hogere ticketprijzen en/of langere reistijden. Vooral niet-zakelijke reizigers zijn prijsgevoelig. PwC concludeert dat de hogere ticketprijzen voordelig kunnen zijn voor luchtvaartmaatschappijen omdat dit leidt tot schaarstewinst. De winst van Schiphol op non-aeronautische activiteiten neemt af doordat er minder passagiers gebruikmaken van de faciliteiten op Schiphol, zoals parkeren en winkels.

Voorts concludeert PwC dat een vermindering van het aantal vluchten een neerwaarts effect kan hebben op het vestigingsklimaat, omdat bedrijven die waarde hechten aan een hoge mate van connectiviteit zich minder snel zullen vestigen in de Schiphol-regio. Mede vanwege dergelijke signalen wordt het kader netwerkqualiteit uitgewerkt waarmee zal worden gemonitord hoe Nederland verbonden is met de belangrijkste bestemmingen in Europa en wereldwijd. Er treedt ten slotte in de nieuwe evenwichtssituatie waarnaar de impactanalyse heeft gekeken geen effect op de netto werkgelegenheid op. In de transitie naar een nieuwe evenwichtssituatie kan er wel frictiewerkloosheid ontstaan.

Welke impact verwacht de Minister op het luchtvrachtcluster door het voorgenomen besluit? Herkent hij de verwachting in de sector dat luchtvracht sterker zal worden getroffen door de ontwikkelingen die hij in zijn brief schetst?

Luchtvracht wordt vervoerd aan boord van vrachtvliegtuigen en grote passagiersvliegtuigen naar met name intercontinentale bestemmingen. De verwachting is dat ook bij 440.000 vliegtuigbewegingen er bestemmingen in het netwerk zullen blijven waar veel vracht vanuit Nederland naartoe gaat of waar vandaan veel vracht hierheen komt. Vluchten met vrachtvliegtuigen hebben een kwetsbaarheid omdat ze door hun bedrijfsmodel, dat dikwijls gekenmerkt wordt door een mate van onvoorspelbaarheid in de operatie, onder de vigerende regels van de Europese slotverordening slots niet gemakkelijk kunnen behouden. Deze kwetsbaarheid bestaat ook bij het huidige plafond van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar: ook dan hebben luchtvrachtmaatschappijen dikwijls moeite om slots op Schiphol te behouden. Bij de herziening van de EU slotverordening zal Nederland inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing, o.a. op netwerkqualiteit en het behoud van een gezonde en robuuste vrachtsector.

Kan de Minister ingaan op de uitvoering van de motie van het lid Graus c.s. (Kamerstuk 31 936, nr. 927) en daarbij aangeven wat de positie van Maastricht Aachen Airport kan zijn/is met betrekking tot het borgen van luchtvracht?

Met de brief aan de Kamer van 31 mei jl. bent u geïnformeerd over de inzet ten aanzien van de regionale burgerluchthavens van nationale betekenis, waaronder Maastricht Aachen Airport (MAA), en daarmee de

uitvoering van deze motie.¹² Na het besluit van provinciale staten van Limburg over de toekomst van MAA van 3 juni jl. zijn de gesprekken over de mogelijkheden voor een intensievere samenwerking tussen Schiphol en MAA tussen de provincie Limburg, MAA en Schiphol voortgezet. Deze gesprekken zijn nog gaande. Mede ter uitvoering van deze motie sluit het ministerie hier periodiek bij aan. Drie varianten worden verkend: voortzetting van de ad-hoc samenwerking, een strategische samenwerkingsovereenkomst of een participatiescenario. Naar verwachting zal vanuit de provincie voor het einde van het jaar meer helderheid komen over de uitkomsten van de verkenning. Het is vervolgens aan MAA en de provincie om in samenwerking met de regio de toekomst te bepalen en de uiteindelijke afweging te maken om verdergaand samen te werken.

Vanuit het Rijk wordt het belang van de luchtvrachtsector voor MAA voor de regionale economie erkend. In de mogelijke samenwerking tussen Schiphol en MAA kunnen verder synergievoordelen ontstaan voor wat betreft de vrachtafhandeling. Ter ondersteuning van de vrachtfunctie op MAA voert het Rijk een open beleid ten aanzien van markttoegang. Luchtvaartmaatschappijen kunnen op basis van het open Maastricht charterbeleid alsmede de relevante bilaterale – en EU- luchtvaartovereenkomsten daardoor vrachtluchten uitvoeren via MAA.

Gebiedsagenda

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de gebiedsagenda die het ministerie samen met de provincie Noord-Holland opstelt, opgeleverd dient te worden.

Bij het vormgeven van de gebiedsagenda wordt aangesloten bij de Ruimtelijke Ordeningsbrief van 17 mei 2022¹³ van de Minister voor VRO waarin is opgenomen dat de Schipholregio is aangewezen als NOVEX-gebied. Hierin trekken Rijk en Regio samen op om de hoofdpogaven die raken aan de Schipholregio en de leefomgeving in samenhang te bezien, te concretiseren, te operationaliseren tot mogelijke keuzes en middels gedragen besluitvorming van alle partijen uit te voeren. De start van de gebiedsagenda wordt gemarkeerd door een Bestuursovereenkomst (BOK). Deze wordt in het najaar van 2022 getekend door de provincie Noord-Holland, de Bestuurlijke Regie Schiphol, de Ministers voor VRO, NenS, KenE en Ministers van IenW en EZK. Na ondertekening wordt de BOK uitgewerkt tot een ontwikkelperspectief. Dit perspectief beschrijft de concrete (ruimtelijke) keuzes en uitvoerbare maatregelen die de leefomgevingskwaliteit in de Schipholregio verbeteren en wordt opgesteld met betrokkenheid van de omgeving. Naar de huidige inzichten is het ontwikkelperspectief medio 2023 gereed. Hierna kan worden gestart met de uitvoering van de maatregelen uit het ontwikkelperspectief.

Welke afspraken zijn er gemaakt over consultatie en inspraak in dit proces?

De BOK is een eerste stap om de verschillende overheden in de Schipholregio met elkaar te verbinden om samen te werken aan de opgaven in het gebied met als hoofddoel verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Binnen deze aanpak wordt samengewerkt in 8 opgaven, naast de verbetering van de leefomgevingskwaliteit zijn dit de verduurzaming van industrie, de versterking van het elektriciteitsnet, de woningbouwopgave, mobiliteit, de verbetering en instandhouding van de natuur, internationale verbondenheid, ruimtelijke ontwikkeling, de agrarische sector en een

¹² Kamerstuk 31 936, nr. 939

¹³ Kamerstuk 34 682, nr. 92

robuust en gezond watersysteem. Naast een goede bestuurlijke samenwerking spreken de partijen in de BOK ook af om bij de uitwerking van de gebiedsagenda samen met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in het gebied te werken aan de opgaven in het gebied. De nadere invulling van deze afspraak wordt de komende tijd verder uitgewerkt en opgepakt. In de eerstvolgende voortgangsbrief zal u worden geïnformeerd over de stand van zaken.

Stikstofdepositie en restopgave

Welk effect heeft het voorgenomen besluit om tot een reductie naar 440.000 vluchten te komen op de depositie-opgave van Schiphol, aangezien het onderzoek van Royal HaskoningDHV bij het in kaart brengen van de opgave gerekend heeft met een minimum van 460.000 vluchten? Hoe groot is de restopgave in deze context, waarover de Minister in zijn brief spreekt?

RHDHV heeft de depositieopgave (restopgave) van Schiphol indicatief in beeld gebracht voor de situaties met 500.000, 480.000 en 460.000 vliegtuigbewegingen. Op basis van deze verkenning is de verwachting dat ook bij een reductie van het maximum aantal vliegtuigbewegingen naar 440.000 per jaar, een depositieopgave bestaat. Het is niet mogelijk om op basis van deze verkenning inzicht te geven in de exacte locaties en hoogte van deze opgave.

De precieze depositieopgave van Schiphol in de situatie met 440.000 vliegtuigbewegingen wordt momenteel door Schiphol onderzocht, ten behoeve van de aanvraag voor een natuurvergunning en de bijhorende passende beoordeling. Schiphol gaat daarbij uit van actuele en meer precieze gegevens over de omvang en de ruimtelijke verdeling van de stikstofemissies van het vliegverkeer, de platform gebonden bronnen en het wegverkeer van en naar de luchthaven.

Geluidhinder

De leden van de CDA-fractie lezen in de hoofdlijnenbrief dat het kabinet met voorrang heeft gekeken naar de geluidshinder rond de luchthaven. Voor het brede publieke belang van Schiphol is gekeken naar het aantal vluchten dat nodig is om het hoogwaardige netwerk aan bestemmingen wereldwijd te behouden, waarmee de luchthaven van waarde is voor de economie en bedrijvigheid in Nederland. Tegelijk staat er over onder andere stikstof 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 milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren. Zou de Minister willen toelichten of lopende juridische procedures een rol speelden in het met voorrang kijken naar de geluidshinder en het genomen kabinetsbesluit en, zo ja, welke rol dat dan was?

Zoals in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangegeven, heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aandacht gevraagd voor het voortdurende anticiperend handhaven.¹⁴ Door het beëindigen van het anticiperend handhaven wordt een einde gemaakt aan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden. Daarnaast is in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) afgesproken dat naast het behoud van de hubfunctie, er tegelijkertijd aandacht moet zijn voor het verminderen van

¹⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 418.

de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Er spelen rond de luchthaven Schiphol diverse uitdagingen, waaronder het terugdringen van geluidsoverlast, maar ook de stikstofopgave. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hubfunctie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven.

Anticiperend handhaven en preferentieel baangebruik

De leden van de CDA-fractie lezen in de hoofdlijnenbrief dat aan het anticiperend handhaven een einde komt. Ter voorkoming van extra geluidshinder voor alle omwonenden is daarnaast het behoud van strikt preferentieel baangebruik, waarbij de Polder- en Kaagbaan primair worden ingezet, van groot belang. Wat betekent de primaire inzet van deze twee banen in jaarlijkse aantallen per baan?

Door het strikt preferentieel baangebruik worden met voorrang de banen ingezet met zo min mogelijk hinder voor de omgeving en niet meer banen dan strikt noodzakelijk. Dit betekent dat de meeste vliegtuigbewegingen worden afgehandeld op de Polder- en Kaagbaan. Zo werd in 2021 bijvoorbeeld circa 60% van de vluchten via deze banen afgehandeld. Voor de coronacrisis lag dit aantal lager: toen maakte 54% van de vluchten gebruik van de geluidspreferente banen¹⁵. De precieze aantallen vliegtuigbewegingen zijn afhankelijk van allerlei omstandigheden, zoals het maximum aantal vliegtuigbewegingen, de benodigde baancapaciteit (piekuur, daluur), weersomstandigheden en operationele beperkingen.

Komen er maximale aantallen voor de andere banen, de Aalsmeerbaan, Buitenveldertbaan, Zwanenburgbaan en Schiphol-Oostbaan? Zo nee, welke normen komen er dan voor deze banen?

Bij de regels voor het strikt preferentieel baangebruik zijn er geen maximale aantallen vastgelegd per baan. Zoals in de vorige vraag aangegeven zijn de precieze aantallen afhankelijk van diverse omstandigheden.

In hoeverre en op welke manier is er afstemming geweest en zal er nog afstemming plaatsvinden met gemeenten die aan vliegroutes liggen die gebruikt worden, wanneer deze andere banen gebruikt worden? In hoeverre en op welke manier is er afstemming geweest met de deelnemende gemeenten aan de actie «Geef stilte een stem?» en het Landelijk Bewoners Beraad Luchtvaart (LBBL) over (eventuele overschrijdingen van) maximale aantallen, normen en de verminderde inzet van vliegroutes als gevolg van inzet van deze andere banen?

In het kader van het doorlopen van de balanced approach-procedure en het juridisch verankeren van het kabinetsbesluit zullen belanghebbenden nog worden geconsulteerd.

Welke concrete (geluids)effecten in welke gebieden in de (aan)vliegroutes met betrekking tot de Zwanenburgbaan verwacht de Minister, als hij signaleert dat deze frequenter gebruikt zal worden?

Het rapport van To70 over het effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij het beëindigen van het anticiperende handhaven op Schiphol stelt dat er in het stelsel met handhavingspunten meer gebruik gemaakt kan worden van de Zwanenburgbaan dan bij strikt preferentieel

¹⁵ Zie Staat van Schiphol 2021, Inspectie Leefomgeving en Transport. (Bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 423)

baangebruik. Het kabinet heeft juist het voornemen het strikt preferentieel baangebruik te behouden en daarvoor een ministeriële regeling op te stellen.

Welke rol speelt de ontwikkeling van elektrisch vliegen in het toekomstperspectief van Schiphol? Zou de Minister iets kunnen zeggen over de vraag of dit een realiteit zou kunnen worden en, zo ja, in welke tijdspanne?

Het masterplan Elektrisch Vliegen heeft aangetoond dat korte vluchten met kleine toestellen elektrisch (emissieloos) kunnen worden uitgevoerd op de korte termijn.

Tijdens het Commissiedebat Verduurzaming Luchtvaart van 16 juni jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 989) is toegezegd de Kamer voor het kerstreces een voortgangsrapportage te sturen van AHEV (actieprogramma Hybride en Elektrisch Vliegen). Een analyse voor een deel van de vluchten vanaf Schiphol is hier onderdeel van, wat een indicatie geeft van het toekomstperspectief en het verwachte tijdpad. De voortgangsrapportage zal hier nadere duiding bij geven.

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

Personeelstekort

De leden van de SP-fractie zijn verheugd dat de Minister heeft besloten tot een aanzienlijke reductie van het aantal toekomstige vluchten vanaf Schiphol ten opzichte van de eerder geldende 500.000 vluchten uit het LVB. Deze leden zien een duidelijke koerswijziging ten opzichte van de vorige bewindspersoon, voor wie groei van het aantal vluchten – ook boven de 500.000 – altijd nadrukkelijk een optie is geweest. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de druk op de omgeving jarenlang te hoog is geweest en dat achtereenvolgende kabinetten de signalen over geluidsoverlast vanuit de bewoners te vaak hebben genegeerd. De Minister somt in zijn brief treffend op welke andere problemen het groeiende aantal vluchten heeft veroorzaakt op het gebied van natuurschade, gezondheidsrisico's, stikstofproblematiek en CO₂-uitstoot. Deze leden onderschrijven die opsomming en voegen daar graag aan toe dat ook de werkomstandigheden van het personeel een belangrijke reden dient te zijn om het aantal vluchten in de toekomst niet opnieuw te laten exploderen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de grote personeelstekorten in de sector en het relatief lage aantal vluchten in coronatijd ervoor zorgen dat dit een geschikt moment is om krimp te laten plaatsvinden zonder dat daarbij de werkgelegenheid in het geding komt. Deze leden vragen zich zelfs af in hoeverre het nieuwe streefgetal van 440.000 haalbaar is, gezien de nu al krappe arbeidsmarkt en de chaotische taferelen op Schiphol en andere luchthavens. Kan de Minister een update geven over het aantal vluchten dat gedurende de zomerperiode vanaf Schiphol heeft plaatsgevonden, inclusief een recente prognose over de toekomstige ontwikkeling?

Schiphol heeft in de periode januari 2022 t/m juli 2022 225.000 vliegtuigbewegingen gefaciliteerd. Dat is een stijging van 96% ten opzichte van dezelfde periode in 2021. Er werden 28,9 miljoen passagiers vervoerd, wat een stijging is van 235% ten opzichte van dezelfde periode in 2021. De tabel geeft deze cijfers per maand weer¹⁶. De prognose van Schiphol is dat het aantal vluchten tussen 392.000 en 413.000 zal uitkomen dit jaar. Er

¹⁶ Bron: Verkeer en vervoercijfers Schiphol 2022, zie <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/>.

wordt een totaal aantal passagiers van 51 tot 55 miljoen verwacht¹⁷. In die prognose is geen rekening gehouden met de additionele capaciteitsreducerende maatregelen die Schiphol op 15 september aankondigde. Het effect daarvan is vooralsnog onbekend.

Maand	Aantal vluchten	Aantal passagiers
Januari	26.233	2.488.083
Februari	24.129	2.660.676
Maart	30.382	3.732.048
April	33.421	4.434.587
Mei	38.420	5.217.035
Juni	36.921	5.232.630
Juli	36.000	5.179.725
Augustus	37.730	5.327.361

Gedurende de zomermaanden is de Kamer geïnformeerd over aantal vluchten dat per week werd uitgevoerd.¹⁸

De leden van de SP-fractie constateren dat er de afgelopen jaren zeer veel is gevraagd van onder andere beveiligers, transporteurs en het afhandelings- en cabinepersoneel in de luchtvaartsector. Deze leden betreuren het dat de arbeidsvoorwaarden van Schipholmedewerkers pas na een staking konden worden verbeterd. Voor een bedrijf dat in handen van de overheid is, is dat een grote schande.

Geluid en rechtszekerheid van omwonenden

De leden van de SP-fractie merken op dat omwonenden tijdens de coronatijd door het lagere aantal vluchten aanzienlijk minder overlast hebben gekend. De ernstige hinder nam ten opzichte van 2018 met 65% af en de ernstige slaapverstoring met 57%.¹⁹ De hinder van voor corona zien omwonenden niet graag terug. Deze leden zijn daarom blij met de vermindering van het aantal vluchten, het enige middel waarmee de geluidsdruk voor de omgeving effectief bestreden kan worden. Deze leden blijven bij hun eerdere standpunt dat het NNHS niet mag worden opgenomen in het LVB, omdat het geen bescherming biedt aan omwonenden en de overlast voor huishoudens die nu al ernstig hinder ondervinden nog heviger kan maken. Deze leden zijn benieuwd hoe de Minister aankijkt tegen het advies van de World Health Organization (WHO) van een maximumbelasting van 45Lden.

Het NNHS verankert het strikt preferentieel baangebruik. Hierdoor worden de landingsbanen van Schiphol ingezet die invloed hebben op de minst dichtbevolkte gebieden.

In 2018 heeft de WHO in de «Environmental Noise Guidelines for the European Region» aanbevelingen gedaan over geluid voor wegen, spoorwegen, luchtvaart en windturbines (omgevingsgeluid). In deze WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid is voor luchtvaart de aanbeveling gedaan om de geluidbelastingen door vliegverkeer te reduceren tot 45 dB L_{den} en 40 dB L_{night} met het oog op de gezondheid van bewoners die aan vliegtuiggeluid worden blootgesteld en daartoe passende maatregelen te nemen. Ter uitvoering van een Kamermotie is over deze WHO-richtlijnen

¹⁷ Bron: Halfjaarcijfers Schiphol 2022, zie <https://www.schiphol.nl/en/schiphol-group/page/financial-results/>.

¹⁸ Kamerstuk 29 665, nrs. 429, 433, 435

¹⁹ Compendium voor de Leefomgeving, 15 december 2021.

advies uitgebracht door het RIVM.²⁰ Eind van het jaar zal de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer informeren over de uitwerking van de aanbevelingen in dit advies.

Verbinding van Nederland met de rest van de wereld

De leden van de SP-fractie zijn al geruime tijd van mening dat het aantal vluchten vanaf Schiphol meer in lijn moet worden gebracht met de behoefte uit de directe omgeving. Daarbij moet er ruimte blijven voor vakantiegangers en essentieel verkeer, maar dient het aandeel aan transitvliegers en zakelijke veelvliegers te worden ingekrompen. Er is dan ook geen noodzaak meer om Lelystad Airport te openen.

De leden van de SP-fractie hebben vernomen dat de Minister aangeeft dat hij door EU-regelgeving niet in staat is om te sturen op het bestemmingsnetwerk. Deze leden zijn van dit probleem op de hoogte en vinden dit een onwenselijke situatie, gezien het grote aantal bestemmingen dat vanaf Schiphol bevolgen kan worden. Momenteel ligt dit aantal op 312 bestemmingen wereldwijd, waarvan 182 bestemmingen binnen Europa. Deze leden vinden dit een onnodig groot aantal, zeker gezien het feit dat een groot deel van de vluchten op Schiphol wordt gevuld met transitvliegers. Daar komt bij dat de meest nabije bestemmingen binnen Europa ook goed per trein, bus of andersoortig vervoer te bereizen zijn. Kan de Minister hierop reageren en kan hij aangeven hoeveel en welke bestemmingen volgens hem absoluut onmisbaar zijn?

Momenteel wordt het kader netwerkqualiteit uitgewerkt dat is aangekondigd in de Luchtvaartnota. Dit kader wordt volgens planning eind dit jaar met de Kamer gedeeld. Het zal een monitoringsinstrument bevatten waarmee de voor Nederland belangrijkste bestemmingen op een objectieve en wetenschappelijke wijze in kaart worden gebracht. Het kabinet verwacht dat bij 440.000 vliegtuigbewegingen een adequaat verbindingennetwerk mogelijk is met deze voor Nederland belangrijke bestemmingen. In het kader netwerkqualiteit zal ook aandacht zijn voor bestemmingen waarvoor de trein een redelijk alternatief is voor het vliegtuig. Voor nadere informatie hierover wordt u verwezen naar de bijlagen 3a, 3b, 3c, 3d en 3e bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol.

De leden van de SP-fractie lezen in de brief van de Minister dat hij inventariseert of er kan worden gestuurd op prijsmechanismes. Indien die mogelijkheid bestaat, is de overstapfunctie die Schiphol vervult voor transitreizigers met voorrang aan krimp toe, zo menen deze leden. Transitvluchten leveren geen essentiële bijdrage aan onze economie, maar zorgen wel voor milieuschade en overlast waar de directe omgeving van Schiphol mee wordt opgezaald en waaraan inwoners van Nederland in de vorm van klimaatmaatregelen fors meebetalen. Ook dragen overstappers onevenredig veel bij aan de werkdruk voor de douane en het afhandelingspersoneel. Dit terwijl de transitreizigers zijn vrijgesteld van de vliegtaksen waartoe het vorige en huidige kabinet hebben besloten.

De leden van de SP-fractie stellen dan ook voor om vakantiegangers uit de regio voor de eerste vlucht te ontzien van de vliegbelasting en deze heffing juist toe te passen bij transitvliegers en (cumulatief) voor zakelijke veelvliegers. De coronaperiode heeft aangetoond dat zakelijk vliegverkeer in veel gevallen eenvoudig kan worden vervangen door digitaal vergaderen. Daarom wensen deze leden dit met voorrang te ontmoedigen.

²⁰ Kamerstuk 35 000 A, nr. 60

Relatie met de natuurvergunning

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoever Schiphol is met de elektrificatie van de grondoperaties. Deze leden is bekend dat Schiphol hiermee aan de slag is gegaan. Kan de Minister een overzicht geven van de voortgang op dit gebied en hierbij eveneens de motie van de leden Alkaya en Bouchallikh (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 30) betrekken?

Binnen het Akkoord Duurzame Luchtvaart is afgesproken om de grondoperatie in 2030 CO₂-uitstootvrij te maken. Hiertoe zijn onder de Duurzame Luchtvaarttafel diverse werkgroepen opgezet, waaronder voor de grondgebonden operatie en voor duurzaam taxiën. De werkgroep grondgebonden operatie werkt nu aan een routekaart. Ondertussen wordt op Schiphol al veel werk gemaakt van de elektrificatie. Hierover zal de Kamer geïnformeerd worden, gelijktijdig met het Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV) voortgangsrapportage die voor het Kerstreces zal worden gestuurd.

De motie die in de vraag wordt genoemd, verzoekt de regering om zich tot het uiterste in te spannen om duurzaam taxiën zo veel mogelijk te versnellen, zodat dit eerder dan 2030 is gerealiseerd. Op Schiphol is afgelopen jaar een pilot uitgevoerd die diverse vraagstukken op het gebied van onder meer veiligheid en (ingrijpende) aanpassingen aan infrastructuur, processen en techniek aan het licht heeft gebracht. Schiphol werkt aan een vervolg in de vorm van een proeffase. Het Ministerie van IenW volgt de proeffase en zal op basis van de resultaten met de sector in overleg gaan over het vervolg.

Vragen en opmerkingen van de GroenLinks-fractie

Luchtvaartnota

De leden van de GroenLinks-fractie willen om te beginnen hun waardering uitspreken voor het (voor dit departement) nieuwe inzicht dat Schiphol met zijn operaties niet past binnen de grenzen van milieu en overlast en daarom moet krimpen. Deze leden realiseren zich dat dit een enorme psychologische stap moet zijn geweest en hopen dat, nu deze horde is genomen, we eraan kunnen werken om Schiphol en de andere Nederlandse luchthavens in te passen in de milieuruimte die we ervoor over hebben. Een luchtvaartbeleid niet langer gecentreerd rond de belangen van de sector, maar rond alle gewogen belangen in Nederland leidt volgens deze leden tot heel andere uitkomsten dan wat we in de afgelopen decennia hebben gezien. Deze leden denken hier graag over mee. Zij vinden de breuk met het oude beleid, zeker in de opzet, zo significant dat zij zich afvragen hoe dit nog past binnen de eerder door zijn voorganger geschreven Luchtvaartnota. Hoe passen de voor de Minister nieuwe inzichten en de keuzes voor het nieuwe beleid nog binnen de kaders van de Luchtvaartnota?

Het kabinet wil in lijn met de Luchtvaartnota 2020–2050 in de toekomst sturen op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart. De luchtvaart moet veilig blijven en de negatieve effecten van de luchtvaart op mens, milieu en natuur moeten verminderen. Bovendien moet Nederland internationaal goed verbonden blijven. Vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol tot maximaal 440.000 is niet het doel, maar op dit moment de uitkomst van de afweging van de publieke belangen zoals deze in de Luchtvaartnota zijn omschreven.

Is de constatering op pagina 6 van de brief, dat Nederland mogelijk (figuurlijk) «aansluiting verliest» met Dubai en Heathrow niet langer relevant, zolang «de belangrijkste bestemmingen voor Nederland onderdeel van het netwerk kunnen blijven»?

Bij 440.000 vliegtuigbewegingen is de verwachting dat de belangrijkste bestemmingen voor Nederland onderdeel van het netwerk kunnen blijven. In een situatie waarin op andere hub luchthavens wel groei mogelijk is, kan Schiphol bij het uitblijven van ontwikkelingsmogelijkheden concurrentienadeel ten opzichte van deze hubs oplopen, bijvoorbeeld door minder schaalvoordelen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de grote problemen rond Schiphol, met geluidsoverlast, milieuvervuiling en onveilige situaties, zich al vele jaren voortslepen. Deze veelal illegale en jarenlang gedoogde toestanden zijn in een rechtsstaat niet houdbaar. Deze leden hopen dat hier nu snel een einde aan komt. Deze leden realiseren zich dat dit leidt tot een ingewikkelde belangenafweging. Wat deze leden betreft zijn de natuurkundige grenzen op basis van wetenschappelijke onderzoeken wel harde grenzen, en zijn economische belangen, verdelingsvraagstukken en politieke voorkeuren ondergeschikt. Dat betekent dat grenzen zoals de drempelwaarde van gezondheidsschade door geluidsoverlast, de klimaatverdragen of de noodzaak de stikstofemissies te halveren, de eerste grenzen zijn waaraan moet worden voldaan. Daarbinnen kan dan gekeken worden voor hoeveel vliegbewegingen ruimte is en hoe deze wordt verdeeld onder belangstellende bedrijven en welke routes het meest batig zijn voor Nederland. Deze leden constateren dat de Minister hier niet voor heeft gekozen. Tot op zekere hoogte is de huidige status quo nog steeds het uitgangspunt en de veronderstelling dat maximale ruimte voor luchtvaartmaatschappijen op magische wijze leidt tot het meest gunstige routenetwerk, is nog steeds het einddoel. Deze leden verschillen hierin sterk van mening met de Minister.

Wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft wordt de zaak wederom omgedraaid. Eerst wordt met een ruime marge gekozen voor een maximum aantal vliegbewegingen, waarvan wordt verondersteld dat dit nodig is om bij een ongereguleerde routeverdeling het nodige routenetwerk te laten ontstaan. En op basis van de veronderstelde overlast en vervuiling die dit aantal vliegbewegingen veroorzaakt, worden dan normen vastgesteld waaraan de luchthaven zich dient te houden. Waarom kiest de Minister er niet voor om natuur, gezondheid, veiligheid en het tegengaan van overlast als uitgangspunt te nemen en vervolgens een regeling te ontwerpen om de hierin passende schaarse vliegbewegingen zo te verdelen dat het voor Nederland meest gunstige routenetwerk ontstaat?

Het kabinet kiest op basis van de belangenafweging voor het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld. Dit resulteert in een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar. Er is dan concrete handhaving mogelijk in combinatie met strikt preferentieel vliegen, terwijl ook de netwerkqualiteit geborgd blijft. Het kabinet kiest niet voor een benadering waarin de netwerkqualiteit in het geding kan komen. De geldende EU-regelgeving biedt overigens geen ruimte voor sturing door de overheid op het bestemmingsnetwerk, waardoor het geen optie is om milieuruimte te definiëren en schaarse verdeling ten gunste van het netwerk toe te passen. Nederland blijft inzetten op meer nationale

beleidsruimte voor sturing op publieke belangen zoals netwerkqualiteit bij herziening van relevante EU-regelgeving.

Hoe denkt de Minister met zijn aanpak aan de harde en veelal elders in wetten en verdragen vastgestelde grenzen aan vervuiling, veiligheid en overlast te voldoen? Als de Minister zelf in zijn brief erkent dat voor de keus voor 440.000 vliegbewegingen het geluid leidend was, kan het dan zo zijn dat later op basis van bijvoorbeeld stikstof- of klimaateisen het aantal vliegbewegingen verder wordt beperkt? Moet dat niet nu al worden betrokken bij het systeemontwerp? Is de «restopgave» niet veel bepalender voor de totale opgave dan wat er nu met de reductie naar 440.000 wordt bereikt? Moet niet het einddoel de beleidskeuzes bepalen?

Bij een toekomstig systeem waarin de milieuwinst deels ten goede komt aan de luchtvaartsector en deels aan de omgeving, blijft het voldoen aan wet- en regelgeving en verdragen het uitgangspunt. Zo moet Schiphol zoals elk bedrijf een natuurvergunning aanvragen bij een wijziging van de activiteiten indien door de wijziging significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten.

NNHS, anticiperend handhaven

De leden van de GroenLinks-fractie lezen op pagina 4 dat het kabinet van mening is dat het belangrijk is om de gebrekkige rechtspositie van omwonenden te beëindigen. In welke mate hebben de recente uitspraken van de Raad van State met betrekking tot het NNHS bijgedragen aan dit inzicht?

De in de vraag genoemde uitspraken van de Raad van State worden niet herkend. Voor zover op recente uitspraken wordt gedomd, doelen leden van de GroenLinks-fractie mogelijk op uitspraken van lagere rechters (rechtbank) inzake het anticiperend handhaven op Schiphol. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol heeft het kabinet aangegeven dat het belangrijk is dat de gebrekkige rechtspositie van omwonenden wordt beëindigd. In dat verband is het van belang dat het anticiperend handhaven op Schiphol zo snel als mogelijk wordt beëindigd.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Minister in de brief schrijft dat met het beëindigen van de gedoogsituatie/anticiperend handhaven plus strikt preferentieel baangebruik plus het lagere aantal vliegbewegingen vanaf eind 2023, de verwachting is dat wordt voldaan aan de geluidsnormen op alle handhavingspunten. Deze leden zijn benieuwd wat dan de nieuwe verdeling van de overlast zal zijn. Kan de Minister aangeven welke wijken straks meer en welke minder overlast zullen ervaren dan nu en/of ten opzichte van de situatie van 2019?

Schiphol stelt jaarlijks een gebruiksprognose op voor een gebruiksjaar dat loopt van 1 november tot 31 oktober van het jaar daarop. Een gebruiksprognose bevat kaartmateriaal waaruit blijkt hoe de geluidbelasting is verdeeld over de omgeving. De gebruiksprognose is mede afhankelijk van de capaciteitsdeclaratie die de luchthaven doet en van de milieugrenzen waarbinnen de luchthaven moet opereren. De gebruiksprognose die betrekking heeft op eind 2023 zal Schiphol medio september 2023 gereed hebben. Hieruit zal blijken welke wijken (in vergelijking met de realisatie gebruiksjaar 2019) waarschijnlijk minder geluidbelasting ervaren. In de impactanalyse, bijlage bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol, zijn de effecten van een volume van 460.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol bepaald. Hieruit valt op te maken dat een vermindering van 40.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol leidt tot een lagere geluidbelasting en lagere

emissies. Op dit moment onderzoek loopt naar de effecten bij 440.000 vliegtuigbewegingen. De resultaten hiervan worden eind 2022 verwacht.

Voldoet die nieuwe situatie dan aan de oude vergunning?

De geluidnormen van het stelsel met handhavingpunten zijn niet per vergunning geregeld maar via het LVB. De nieuwe situatie moet passen binnen het vigerende LVB, totdat een nieuw LVB wordt vastgesteld door het kabinet.

En wat is dan nog het verschil met de gezondheidsadviezen van de WHO voor vliegtuiggeluid?

In het RIVM-rapport ter uitvoering van de motie van het lid Schonis maakt het RIVM een vergelijking tussen de WHO richtlijnen voor omgevingsgeluid en het Nederlandse beleid. Belangrijk verschil is dat de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid gezondheidskundige advieswaarden geven. De advieswaarden hebben niet de status van afdwingbare normen zoals de waarden in Nederlands beleid, maar zijn bedoeld als hulpmiddel om gezondheid nadrukkelijker mee te nemen in beleid. Daarnaast adviseert de WHO passende maatregelen te nemen, waarbij meerdere typen maatregelen worden genoemd. De WHO-richtlijnen doen daarmee geen uitspraak over normen en/ of handhavingssystemen. Aan het eind van dit jaar zal de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer informeren over een uitwerking van de aanbevelingen uit het RIVM-rapport.

Nachtvluchten

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Minister schrijft dat ook na beperking van het volume tot 440.000 bewegingen verdere maatregelen nodig kunnen zijn. Hij noemt specifiek de nachtvluchten en de geplande afname naar 29.000. Deze leden willen graag weten of daarmee wordt voldaan aan de gezondheidsnormen van de WHO en als dat niet het geval is, hoeveel minder nachtvluchten nodig zijn om tot een voor de gezondheid veilige waarde te komen.

De WHO-richtlijnen voor omgevingslawaai stellen geen gezondheidsnormen voor, maar adviseren het geluidniveau te reduceren tot een bepaald niveau door middel van passende maatregelen. De WHO doet daarbij geen uitspraken over mogelijke maatregelen zoals een afname van nachtvluchten.

Kan de Minister aangeven waarom bij de beoogde krimp naar 440.000 vliegbewegingen niet primair wordt ingezet op minder nachtvluchten?

Het kabinet heeft bij zijn besluit voor het instellen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar er voor gekozen vast te houden aan een maximum aantal vliegtuigbewegingen in de nacht van 29.000 conform het voornemen uit de Luchtvaartnota²¹. Dit nieuwe maximum wordt vastgelegd in de wijziging van het LVB. Een eventuele verdere reductie van het aantal nachtvluchten is mede afhankelijk van de opening en ontwikkeling van Lelystad Airport, verdere ontwikkeling van Schiphol en de substitutie van vliegverkeer door treinen.

²¹ Kamerstuk 31 936, nr. 820

EU-regelgeving

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Minister heeft aangegeven dat voor het realiseren van een goed bestemmingsnetwerk Nederland volgens de EU-regels niet mag doen wat nodig is. Deze leden lezen dat «Nederland blijft inzetten op meer nationale beleidsruimte». Kan de Minister aangeven hoe zijn inzet hierop er tot nu toe uitzag? Wat is hiervoor gedaan en welke landen steunen aanpassing van deze richtlijnen?

Er is reeds informeel over de wens om meer nationale beleidsruimte te creëren voor sturing op publieke belangen gesproken. De openbare consultatie voor de algehele herziening van de slotverordening is de eerste formele gelegenheid om de voor NL belangrijkste punten onder de aandacht te brengen. De Kamer wordt via de gebruikelijke BNC-procedure geïnformeerd. De positie van andere EU-lidstaten is nog niet bekend.

Natuurvergunning Schiphol

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Minister schrijft dat «het bedrijf» een stikstofvergunning moet aanvragen. Heeft de Minister hier een deadline voor gesteld?

Hier wordt bedoeld op de aanvraag van een natuurvergunning voor Schiphol die sinds 1 oktober 2020 in behandeling is bij de Minister voor Natuur en Stikstof en die op haar verzoek inmiddels is aangevuld. De aanvullingen worden op dit moment beoordeeld. Het stellen van een deadline om een vergunning aan te vragen is aldus niet aan de Minister van IenW voorbehouden en niet aan de orde omdat de aanvraag is ingediend.

Is de eerdere constatering dat Schiphol de facto al jarenlang illegaal opereert niet aanleiding om hier grote druk op te zetten?

Het is van belang dat Schiphol zo spoedig mogelijk over de vereiste natuurvergunning beschikt, echter de Minister voor Natuur en Stikstof hecht ook aan een zorgvuldig proces om tot vergunningverlening te komen. Schiphol moest een redelijke tijd worden gegeven om de aanvraag aan te vullen naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de m.e.r. en het Kabinetbesluit van 24 juni jl.

Is er een noodplan voor het geval een rechter in een handhavingprocedure tot drastische inperking van de emissies besluit?

Een noodplan is niet aan de orde. Het is aan Schiphol om tot een definitieve aanvraag voor een natuurvergunning te komen die kan leiden tot de verlening van een natuurvergunning.

Privéjets

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verder benieuwd wat de plannen zijn voor het overige Schipholverkeer, dat nu niet onder groot handelsverkeer en de aanstaande beperking tot 440.000 vliegbewegingen valt. Heeft de Minister kennisgenomen van de discussie die in andere landen speelt om het gebruik van privéjets fors te beperken of zelfs te verbieden?

Het aandeel vliegtuigbewegingen door general aviation (bestaande uit onder andere lesvluchten, privévluchten en maatschappelijk verkeer zoals politie en kustwacht) op Schiphol bedroeg in 2021 circa 17.000 vliegtuigbewegingen. Voor GA-verkeer telt geen maximum, maar de bijdrage van

general aviation wordt wel meegenomen in de berekeningen van de geluidsbelasting, uitstoot en externe veiligheid. Het Franse standpunt om privéjets te reguleren is bekend. Op dit moment heeft Frankrijk nog geen concrete voorstellen geformuleerd. Omdat de luchtvaartsector mondiaal georganiseerd en georiënteerd is, houdt lenW deze ontwikkelingen aandachtig in de gaten.

Kan de Minister aangeven wat het belang van privéjets is voor Nederland, afgezet tegen de overlast en klimaatschade die ze veroorzaken?

Het is bekend dat privéjets relatief meer emissies veroorzaken per passagier. Via de mondiale, Europese en nationale doelstellingen zet Nederland zich in voor een rechtvaardig, uitvoerbaar en effectief klimaatbeleid met als doel bij te dragen aan het behalen van de klimaatdoelen onder het Parijsakkoord. Vanwege het internationale karakter is het van belang om in samenwerking met andere landen te streven naar maatregelen gericht op het terugdringen van de emissies.

Hoeveel van de huidige geluidsruimte van Schiphol, Rotterdam The Hague Airport (RTHA) en andere luchthavens wordt nu gebruikt voor/door kleine privéjets en wat is het relatieve en absolute aantal passagiers dat hiermee wordt gefaciliteerd?

Het Ministerie van lenW beschikt niet over exacte aantallen vluchten uitgevoerd door privéjets. De ILT rapporteert in de Staat van Schiphol wel het aantal general aviation vluchten (bestaande uit onder andere privévluchten maar ook lesvluchten en maatschappelijk verkeer zoals politie en kustwacht). Het aandeel general aviation op Schiphol is laag. Het betrof in 2021 zo'n 17.000 vluchten en slechts een deel daarvan betreft privévluchten. Door het gemiddelde formaat van de vliegtuigen waarmee privévluchten worden uitgevoerd en relatief lage aandeel vluchten is de impact op de geluidsruimte beperkt. Op regionale luchthavens zoals Rotterdam The Hague Airport is het aandeel general aviation vluchten groter door onder andere lesvluchten maar blijft het aandeel privévluchten wel beperkt.

Wordt of kan een juridisch of operationeel onderscheid gemaakt worden tussen sportvliegers en vip-reizen in privéjets?

In de regelgeving wordt het onderscheid gemaakt tussen handelsverkeer en niet-handelsverkeer (general aviation). Handelsverkeer betreft verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die open staan voor individuele boekingen voor passagiers en/of vracht en/of post. Sportvliegers en privéjets worden gekwalificeerd als niet-handelsverkeer. Binnen de definities handelsverkeer en niet-handelsverkeer wordt in de regelgeving geen onderscheid gemaakt tussen sportvliegers en privéjets. In de operatie kan er op basis van de IATA service types een bepaald onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende soorten vluchten. Privéjets worden doorgaans aangevraagd als Business Aviation.

Kan de Minister uitzoeken wat de mogelijkheden zijn om het gebruik van onze luchthavens door privéjets te beperken of verbieden? Zij vallen immers niet onder de EU-regels voor commercieel verkeer.

Er is geen landelijk beleid om bepaalde groepen luchtverkeer anders te reguleren dan anderen. In het kader van luchthavenbesluiten kan worden gezien of specifieke bepalingen voor general aviation als geheel of specifiek voor privéjets mogelijk zijn als dat op basis van de lopende regionale verkenningen gewenst blijkt door de belanghebbenden. Het algemene belang van de general aviation weegt daar wel in mee.

Vragen en opmerkingen van de PvdD-fractie

Effectuering kabinetsbesluit

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de brief van de Minister dat hij tot deze krimp heeft besloten, omdat omwonenden niet langer in onzekerheid kunnen worden gehouden. Deze leden vragen de Minister uitgebreider aan te geven waarom hij ervoor kiest de krimp vorm te geven via een ministeriële regeling. Een regeling die nog altijd onzekerheid laat bestaan.

Voor de beantwoording wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

De Wet luchtvaart stelt namelijk expliciet dat er een geldig LVB moet liggen voor Schiphol. De Wet natuurbescherming stelt dat een natuurvergunning nodig is. Beide zijn er voor Schiphol niet en zullen er ook niet zijn met de ministeriële regeling om deze krimp te regelen. Kan de Minister bevestigen dat, ook wanneer er een ministeriële regeling ligt, het openhouden van Schiphol in strijd met de wet is? Of omgekeerd, kan de Minister uitsluiten dat het openhouden van Schiphol ondanks het ontbreken van de vereiste vergunningen niet in strijd is met de wet?

Er is een rechtsgeldig LVB. De laatste wijziging is in 2008 vastgesteld nadat de daarvoor voorgeschreven wettelijke procedures volledig zijn doorlopen. Schiphol dient ook te beschikken over een natuurvergunning. De noodzakelijke procedure hiervoor wordt thans doorlopen.

Welke zekerheid geeft die ministeriële regeling dan voor omwonenden? Deze leden vragen de Minister te bevestigen dat omwonenden geen inspraak en mogelijkheid tot bezwaar hebben bij een ministeriële regeling. Waarom kiest de Minister toch voor een ministeriële regeling om de krimp naar 440.000 duizend vliegbewegingen per jaar vast te leggen?

Zoals in de inleiding van deze brief aangegeven wordt binnen drie sporen gewerkt aan de uitwerking van het Kabinetsbesluit. Het doel is het maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 per jaar te verankeren in een gewijzigd LVB. Vooruitlopend daarop kan dit al in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Ook deze regeling zal openbaar worden geconsulteerd.

Natuurvergunning Schiphol

Hoe ver zou Schiphol moeten krimpen, wanneer de Minister de ILT en de Minister voor Natuur en Stikstof nu verzocht om te handhaven?

De Inspectie Leefomgeving en Transport zal moeten handhaven op basis van het vigerende LVB 2008. De Minister voor Natuur en Stikstof zou bij een dergelijk verzoek een afweging moeten maken uitgaande van de beginselplicht tot handhaving.

Waarom stelt de Minister dat het kabinet zich ervoor inspant om binnen de juridische randvoorwaarden de operaties op Schiphol te kunnen continueren, totdat een natuurvergunning is verleend en het LVB is gewijzigd? Deelt de Minister de mening dat die juridische randvoorwaarden betekenen dat de operaties op Schiphol, ook bij 440.000 vliegbewegingen, niet gecontinueerd kunnen worden? Klopt het dat «juridische randvoorwaarden» niet hetzelfde is als je aan de wet houden? Zijn er ook andere bedrijven waarbij de overheid zich ervoor inspant om een illegale situatie in stand te houden? Kan de Minister deze bedrijven

noemen? Indien die bedrijven er niet zijn, waarom doet hij dit dan wel voor Schiphol?

Het kabinet spant zich in om binnen de juridische kaders van de Wet luchtvaart en de Wet natuurbescherming de operatie op Schiphol te continueren, omdat daarmee overige publieke belangen zijn gediend²². Op dit moment loopt een vergunningprocedure in het kader van de Wet natuurbescherming. Zoals eerder opgemerkt zijn alle inspanningen erop gericht zo snel als mogelijk tot vergunningverlening te kunnen overgaan, maar dit proces moet wel zorgvuldig worden doorlopen. Op 15 februari 2021 heeft LNV een ontwerpbesluit gepubliceerd en konden zienswijzen worden ingediend. Begin 2022 is aan Schiphol gevraagd om de ingediende passende beoordeling aan te vullen naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de m.e.r. en zienswijzen. Daarna is op 24 juni 2022 Schiphol gevraagd om in deze passende beoordeling ook rekening te houden met het voorgenomen kabinetsbesluit om te reduceren tot 440.000 vliegtuigbewegingen. Ook moeten de eventueel benodigde maatregelen om de restopgave te mitigeren worden genomen. Daarna kunnen de aanvullingen definitief worden beoordeeld door de Minister voor natuur en stikstof.

Overlast omwonenden en klimaatimpact

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de Minister stelt dat hij de balans gezocht heeft tussen het beschermen van omwonenden en de hubfunctie van Schiphol. Kan de Minister aan deze leden toelichten hoeveel ziekte, slaapverstoring en/of ander leed de hubfunctie van Schiphol hem waard is?

Het kabinet kiest op basis van de belangenafweging voor het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld. Dit resulteert in een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. Een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen leidt tot minder geluidbelasting en minder emissies van CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof en andere schadelijke stoffen.

Als de Minister de omwonenden zekerheid wil geven en wil beschermen tegen de (ziekmakende) overlast, waarom heeft hij dan niet gekozen voor de veiligere kant van de bandbreedte die To70 schetste en een krimp voorgesteld naar 400.000 vliegbewegingen per jaar?

Het vigerende beleid ten aanzien van geluid en andere emissies is er mede op gericht om negatieve effecten op de gezondheid van de omwonenden te beperken. In de Luchtvaartnota is aangegeven dat het doel is om de hinder te beperken ten behoeve van de gezondheid van omwonenden. Dit wordt nu concreet gemaakt door een vermindering van 60.000 vliegtuigbewegingen te bewerkstelligen. Daarnaast wordt ingezet op geluidadaptief bouwen en is eind vorig jaar de programmatische aanpak geluid Schiphol aangekondigd. Hierbinnen heeft het kabinet

²² In het kader van de procedure rond de natuurvergunning, is de impact van een aantal scenario's in kaart gebracht. PwC e.a., Rapport Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol (2022) (Bijlage bij Kamersutk 29 665, nr. 432)

besloten tot een eerste basispakket geluid voor isolatie en uitkoop in het gebied waar de geluidbelasting het hoogst is.

Tegelijkertijd dient, naast de geschetste noodzaak om het anticiperend handhaven te beëindigen en de wens om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, ook rekening te worden gehouden met het belang om het bestemmingsennetwerk toereikend te houden. Als voor een lager maximum zou worden gekozen, is het risico dat Schiphol de aansluiting verliest met een aantal van de andere grotere hub-luchthavens in Europa waarschijnlijker. Deze combinatie is voor het kabinet aanleiding geweest om een nieuw maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar als uitgangspunt te nemen voor Schiphol.

Verder zal de inzet van stillere vliegtuigen worden gestimuleerd door invoering van het in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangekondigde normenstelling die stuurt op afname van geluidbelasting waarmee door gebruik van stillere vliegtuigen meer ruimte voor vliegtuigbewegingen mogelijk kan worden. Daarmee is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving.

Wat is de analyse van zijn ministerie wat momenteel een passend aantal vliegbewegingen zou zijn qua klimaatimpact?

In de Luchtvaartnota 2020–2050 zijn de CO₂-reductiedoelen voor 2030, 2050 en 2070 vastgelegd met de inzet om deze te borgen via een CO₂-plafond. Er is niet één specifiek aantal vliegtuigbewegingen wat hierbij past omdat dit onder andere afhangt van de vloot, het gebruik van alternatieve brandstoffen, bestemmingen en operationele efficiëntie.

*Is de Minister bekend met de recente publicatie *What is a fair emission budget for the Netherlands?* van het New Climate Institute, waarin wordt gesteld dat Nederland uiterlijk in 2030 CO₂-neutraal moet zijn?*

Ja.

Deze leden vragen de Minister of hij het eens is met het CO₂-plafond van +/- 2,3 Mton in 2030 voor de luchtvaart als «gewone sector» uit de presentatie over de wetenschappelijke factsheet over de toekomst van de verduurzaming van de luchtvaart en niet weersproken in de second opinion.^{23 24}

Zoals in de aangehaalde second opinion vermeld is, is de manier waarop CO₂-budgetten en -besparingsdoelen verdeeld worden over diverse sectoren een politieke keuze. Er zijn meerdere paden mogelijk waarmee de temperatuurdoelen van het Parijsakkoord behaald worden.

Als de Minister het daar niet mee eens is, wat zou volgens dezelfde logica als in het rapport van New Climate Institute een fair share emissieplafond zijn voor de Nederlandse luchtvaart?

Het rapport van New Climate Institute doet geen uitlatingen over de verdeling van de CO₂-reductieopgave over sectoren zoals de luchtvaart. Op basis van het rapport is dus niet te bepalen wat een «fair share» is. Het kabinet beoogt een CO₂-emissieplafond op het niveau van de ambitieuze reductiedoelen die zijn vastgelegd in de Luchtvaartnota 2020–2050.

²³ <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/de-heren-peeters-en-melkert-update-van-de-factsheet-toekomst-verduurzaming-luchtvaart>

²⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 907

Wanneer komt de integrale effectenstudie?

In de oorspronkelijke planning zou de effectenstudie dit najaar naar de Kamer worden verstuurd. Zoals aangegeven in de brief Hoofdlijnen Schiphol leidt het besluit over de capaciteit op Schiphol echter tot uitbreiding van die effectenstudie, en dit beïnvloedt daarmee de tijdlijn. Om een zo volledig mogelijk beeld te hebben ten behoeve van de besluitvorming, laat lenW gelijktijdig de meest recente stand van zaken van het Europese *fit for 55* pakket doorrekenen alsmede de uitkomsten van de klimaatonderhandelingen tijdens de 41^e Algemene Vergadering van ICAO (27 september – 7 oktober) (Kamerstuk 31 936, nr. 995). Gelijktijdig wordt een juridische beoordeling op de onderzochte beleidsvarianten uitgevoerd. Het streven is om dit pakket (effectenstudie, vervolgstudie en juridische beoordeling) kort na de jaarwisseling naar de Kamer te sturen. Vervolgens is de verwachting dat het kabinetsbesluit over de invoering en vormgeving van een CO₂-plafond later, in het eerste kwartaal van 2023, aan de Kamer wordt aangeboden. Hiermee is de toezegging om u te informeren over het nieuwe tijdpad van het CO₂-plafond (in de brief Hoofdlijnen Schiphol) afgedaan.

Infrastructuur Schiphol

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister toe te lichten waarom Schiphol recent de bouw van de nieuwe A-pier nog (opnieuw) gegund heeft. Zou het niet beter zijn die plannen te heroverwegen, gegeven dat groei van Schiphol absoluut niet mogelijk is en juist krimp moet worden vormgegeven?

Over de bouw van de A-Pier is reeds een investeringsbesluit genomen en dat was al in uitvoering. Als gevolg van een conflict met de aannemerscombinatie heeft Schiphol een nieuwe aannemer moeten selecteren om de resterende werkzaamheden aan de pier uit te voeren. Naast meer operationele capaciteit levert de oplevering van de A-pier ook een bijdrage aan de veiligheid, aangezien er meer opstelplaatsen beschikbaar komen.

Zijn er andere infrastructurele plannen bij/rondom Schiphol die nu heroverwogen of geschrapt moeten worden?

Schiphol is gevraagd om de consequenties van de verlaging van het toegestane aantal vliegtuigbewegingen op haar investeringsprogramma in beeld te brengen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wacht de antwoorden af.

Stikstofopgave Schiphol

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij kan aangeven wat bij 440.000 vliegbewegingen de stikstofopgave is voor Schiphol. Is het ministerie bezig met het inventariseren en/of opkopen van (boeren)vergunningen voor extern salderen bij Schiphol? Zijn daar plannen voor en, zo ja, hoe zien die eruit?

Schiphol werkt op dit moment aan de definitieve aanvraag voor de natuurvergunning, met de passende beoordeling. Daarin zal de exacte stikstofopgave behorend bij 440.000 vliegtuigbewegingen inzichtelijk worden gemaakt. Het salderen van een eventuele mitigatieopgave is de verantwoordelijkheid van Schiphol.

Kan de Minister bevestigen dat de vier maal 15 miljoen die beschikbaar is gesteld voor de programmaorganisatie aanpak stikstof en geluidshinder

rond Schiphol niet ingezet wordt om Schiphol, in de breedste zin des woords, te helpen stikstofruimte te vinden? Indien dit wel gebeurt, waarom moet een boer die wil uitbreiden zelf op zoek naar stikstofruimte en zou Schiphol daarmee geholpen moeten worden?

Er is een bedrag van 60 miljoen euro gereserveerd om voor een periode van vijf jaar een programma uit te kunnen voeren. Dit bedrag biedt een (tijdelijke) versterking van de capaciteit en expertise. De programmadi-rectie Omgeving Luchthaven Schiphol gaat aan de slag met de uitwerking van de besluitvorming van 24 juni en de gebiedsagenda van het NOVEX-gebied Schiphol. De programmadi-rectie bestaat uit een team van experts op diverse vakgebieden, beleidsmedewerkers en beleidsondersteuners. Samenvattend betreft het een tijdelijke impuls die de komende jaren nodig is, specifiek met betrekking tot de unieke opgave in de komende jaren voor geluid, stikstof en kwaliteit van de leefomgeving in het gebied rond Schiphol. De daadwerkelijke mitigatieopgave is aan Schiphol zelf.

Normstelling

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij kan aangeven waarom hij stelt dat de norm van 440.000 vliegbewegingen voor vijf jaar gehanteerd gaat worden en er daarna (indien beschikbaar) wordt overgestapt op normstelling. Wat als er over vijf jaar geen passende normstelling is? Wordt er dan vastgehouden aan de 440.000 vliegbewegingen of wordt er verdere krimp doorgezet?

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is aangekondigd dat het kabinet in de toekomst wil overstappen op sturen op normen en op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart. Hiervoor moet normstelling worden ontwikkeld die steeds verder zal worden aangescherpt. De ontwikkeling en implementatie van de normstelling kost tijd. Het kabinetsstreven is de nieuwe normstelling binnen vijf jaar te hebben geïmplementeerd. De Kamer wordt op de hoogte gehouden van de voortgang hiervan. In elk geval geldt dat de milieuruimte die past bij 440.000 vliegtuigbewegingen het maximum zal zijn, ook ná 5 jaar.

Compensatie en slotbehoud

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Minister of hij kan aangeven hoeveel middelen, wanneer over moet worden gegaan tot het verstrekken van compensatie, daarvoor gereserveerd wordt.

Voorshands staat niet vast dat dit aan de orde is, ook gelet op het ingroeipad dat is voorzien.

Kan de Minister onderzoeken of, vanwege het ontbreken van een natuurvergunning, een deel van de historische slots kunnen worden geclassificeerd als «onterecht uitgegeven»?

De capaciteitsdeclaratie is het uitgangspunt voor de slotallocatie. Slots worden per seizoen gealloceerd door een onafhankelijke slotcoördinator op basis van de gedeclareerde capaciteit door de luchthavenexploitant. De capaciteitsdeclaratie is dus randvoorwaardelijk. De capaciteitsdeclaratie is een weergave van alle beschikbare capaciteit rekening houdend met operationele, technische en milieubeperkingen. Die beperkingen volgen uit wet- en regelgeving zoals het luchthavenverkeersbesluit en straks ook de natuurvergunning. In de capaciteitsdeclaratie staat dus hoeveel slots er beschikbaar zijn voor een bepaald seizoen. Als er straks minder vliegtuig-bewegingen toegestaan zijn, dan zal de luchthavenexploitant de capaci-teitsdeclaratie hierop moeten aanpassen zodat de slotcoördinator daar bij

het slotallocatieproces rekening mee kan houden. De slotcoördinator kan niet meer alloceren dan de door de luchthaven gedeclareerde capaciteit. Er kan geen sprake zijn van onterecht uitgegeven historische slots, omdat deze gebaseerd zijn op de capaciteitsdeclaratie.

Kunt u inventariseren welk beleid (zoals dat van slotbehoud) mogelijk in de weg staat om de noodzakelijke krimp te realiseren?

De capaciteitsdeclaratie is het uitgangspunt voor de slotallocatie. Als er minder vliegtuigbewegingen toegestaan zijn, dan zal de luchthavenexploitant de capaciteitsdeclaratie hierop aan moeten passen zodat de slotcoördinator daar in de slotallocatie rekening mee kan houden. De slotcoördinator kan niet meer alloceren dan de gedeclareerde capaciteit. Omdat de slotsystematiek op grond van de slotverordening geen rekening houdt met capaciteitsreductie, is de slotcoördinator verzocht om een reductiemethodiek te ontwikkelen. Die methodiek wordt op dit moment nader uitgewerkt door de onafhankelijke slotcoördinator (ACNL). Europees beleid vereist een zeer zorgvuldig proces van capaciteitsreductie.

Deelt de Minister de mening dat beleid dat de hoognodige klimaatactie bemoeilijkt zo snel mogelijk gewijzigd moet worden?

Het kabinet streeft ambitieus klimaatbeleid voor de luchtvaart na op mondiaal, Europees en nationaal niveau. Voor de luchtvaartsector is een ambitieuze klimaataanpak geformuleerd. De nationale doelen zijn vastgelegd in de Luchtvaartnota, evenals de te dienen publieke belangen. Om de klimaatdoelen te behalen worden bestaande beleidsinstrumenten gebruikt en nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld.

Tijdslijn

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de krimp die de Minister noemt, niet eerder gerealiseerd kan worden dan voor het voorjaar van 2023 en, zo nee, waarom niet.

Voor de beantwoording wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

Hoe ziet de timeline van het uitgeven van slots eruit en wat zijn daarin de deadlines?

De slotallocatie volgt de mondiale IATA planning die jaarlijks wordt geactualiseerd en vaste momenten kent. Het slotallocatieproces voor het winterseizoen start eind april met de Slot Historic List (SHL). Dat is de deadline waarop de slotcoördinator bekend maakt op welke slotreeksen luchtvaartmaatschappijen aanspraak kunnen (blijven) maken. Uiterlijk 17 dagen later dient hier overeenstemming over bereikt te worden (Agreed Historic Deadline) en dat is ook de deadline waarop de capaciteitsdeclaratie vastgesteld en gedeeld moet zijn met de slotcoördinator. Het winterseizoen start altijd de laatste zondag van oktober en loopt tot en met de laatste zaterdag van maart. Op de laatste zondag van maart start het zomerseizoen dat weer loopt tot en met de laatste zaterdag van oktober. De voorbereidingen voor het zomerseizoen starten met de SHL half september. Voorbereidingen per seizoen starten dus circa 6 maanden voor de start van het betreffende seizoen.

Klopt het dat als die deadlines nog niet verstreken zijn, er wel overgegaan kan worden tot het uitgeven van minder slots in het voorjaar van 2022? Welke andere beperkingen zijn er dan?

De slotcoördinator is verplicht alle beschikbare capaciteit in de capaciteitsdeclaratie te (her)alloceren en kan niet minder slots uitgeven dan wat er gedeclareerd is. De capaciteitsdeclaratie wordt circa een half jaar voor de start van een seizoen vastgesteld na bespreking in het coördinatiecomité. De slotverordening stelt dat wijzigingen in de beschikbare capaciteit inhoudelijk besproken dienen te worden in het coördinatiecomité en dat de capaciteitsdeclaratie gebaseerd moet zijn op een objectieve analyse. Omdat de slotallocatie betrekking heeft op de verdeling van schaarse infrastructuur zijn daar strikte spelregels voor afgesproken met vaste momenten die mondiaal zijn vastgesteld. In zeer uitzonderlijke situaties kan hiervan worden afgeweken, maar normaal gezien wordt er twee keer per jaar een capaciteitsdeclaratie vastgesteld volgende de IATA planning zoals opgenomen in de Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG).

Tot slot vragen deze leden wanneer de Minister de verdere krimp van Schiphol gaat vormgeven. Waarom zou hij daarmee wachten? De klimaatcrisis is hier en nu.

Het kabinet zet alle stappen die nodig zijn om het nieuwe maximum aantal vliegtuigbewegingen zo snel mogelijk vast te leggen. Echter, mede gelet op EU-regelgeving en de grote impact van het kabinetsbesluit op de luchtvaartsector, hecht het kabinet aan zorgvuldige effectuering van het besluit.

Vragen en opmerkingen van de JA21-fractie

Effecten werkgelegenheid

De leden van de JA21-fractie lezen in het antwoord op Kamervragen van het lid Goudzwaard²⁵ over de effecten op werkgelegenheid dat het effect op werkgelegenheid niet precies is uit te drukken, maar dat het PwC-onderzoek aangeeft dat op lange termijn geen effect merkbaar zal zijn. Hoe kunnen beide uitspraken naast elkaar bestaan?

In de beantwoording van Kamervragen van het lid Goudzwaard²⁶ worden *bruto* werkgelegenheidseffecten bedoeld. In de impactanalyse van PwC gaat het om de *netto* werkgelegenheidseffecten. Het bruto effect bedraagt de verandering van werkgelegenheid op Schiphol. Dit effect is in geval van het capaciteitsbesluit Schiphol negatief, omdat het aantal vliegtuigbewegingen (en daarmee de behoefte aan personeel) afneemt. Dit is niet precies uit te rekenen. Het netto effect bedraagt de verandering in werkloosheid in heel Nederland. In het algemeen geldt dat maatregelen die niet specifiek gericht zijn op de arbeidsmarkt de netto werkgelegenheid niet of nauwelijks doet veranderen²⁷.

Hoe kan geconcludeerd worden dat het effect op lange termijn niet merkbaar zal zijn, alleen mogelijk frictiewerkloosheid, terwijl PwC alleen de effecten kwalitatief in kaart heeft gebracht? Op basis van welke arbeidsvooruitzichten worden die conclusies getrokken?

Als er sprake zou zijn van het verdwijnen van luchtvaart-gerelateerde banen is de verwachting dat in de huidige krappe arbeidsmarkt mensen snel elders weer een baan vinden. Het is in dat geval aan de werkgevers

²⁵ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3535

²⁶ In de beantwoording van vragen van het lid Goudzwaard (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3535) staat: «Minder vluchten op Schiphol zal leiden tot minder activiteit op de luchthaven ten opzichte van de jaren voor COVID-19. Het effect op de werkgelegenheid is niet precies uit te drukken, het PwC-onderzoek geeft aan dat op lange termijn geen effect merkbaar zal zijn».

²⁷ Bron: Algemene MKBA-Leidraad, CPB en PBL, 2013 (Bijlage bij Kamerstuk 33 750 IX, nr. 9).

om samen met (vertegenwoordigers van) werknemers afspraken te maken over de ondersteuning die hierbij nodig en mogelijk is.

Hoe is daarbij rekening gehouden met veranderingen in de huidige arbeidskrachte? En in hoeverre is in kaart gebracht of een baan op hetzelfde opleidingsniveau wordt verwacht? Is het niet logisch om dergelijke effecten in kaart te brengen?

PwC signaleert dat indien sprake is van frictie op de arbeidsmarkt er een klein negatief effect (op de netto werkgelegenheid) kan ontstaan. Hierbij speelt het opleidingsniveau van mensen die hun baan verliezen een belangrijke rol. Mensen met een laag opleidingsniveau hebben doorgaans meer moeite met het vinden van een andere baan. Op Schiphol zijn relatief veel banen voor de lager en middelbaar opgeleide werknemers²⁸. Voor deze groep is het aantal beschikbare functies dat tot hun mogelijkheden behoort vaak beperkter, onder andere als gevolg van specifiekere opleidingen en beperktere reis- en verhuismogelijkheden.

Deze zomer heeft echter laten zien dat Schiphol kampt met grote tekorten aan personeel, in diverse sectoren op de luchthaven. Personeel dat haar baan verloor vanwege de coronacrisis is er in hoge mate in geslaagd om elders werk te vinden. De praktijk laat zien dat het goed mogelijk is voor Schiphol-personeel om elders een aantrekkelijke baan te vinden, dat wil zeggen op het gewenste opleidings- en loonniveau.

Is de Minister het ermee eens dat ook wanneer op lange termijn geen effect merkbaar zal zijn, dit nog steeds op middellange termijn grote financiële gevolgen kan hebben voor een grote groep werknemers die afhankelijk is van de luchtvaart?

Er zijn geen signalen dat er op middellange termijn een grote groep werknemers is die grote financiële gevolgen ondervindt van het besluit om de maximale capaciteit van Schiphol te beperken. Voor mensen die graag op Schiphol (of elders in de luchtvaart) willen werken, zijn er momenteel volop kansen.

Welke definitie hanteert PwC bij «geen langetermijneffecten»? En wat is dan «korte termijn» of «middellange termijn» volgens PwC? Zes maanden, één, twee of vijf jaar?

PwC identificeert in haar impactanalyse als lange termijn de zogenoemde «steady-state». Hieronder wordt de situatie verstaan waarin vraag naar en aanbod van vliegtuigbewegingen vanaf Schiphol in evenwicht zijn. Hier is geen specifiek aantal jaren aan gekoppeld.

Is bij de werkgelegenheidseffecten alleen gekeken naar (tijdelijke) werkloosheid of is ook het werk- en loonniveau van de nieuwe baan betrokken? Is de Minister het ermee eens dat het bij het door PwC gehanteerde verschil tussen netto- en brutowerkgelegenheid – hoelang het duurt voordat mensen die als gevolg van het besluit hun baan verliezen weer aan de slag zijn – ook relevant is om kwalitatief te onderzoeken wat de brutowerkgelegenheidseffecten zijn?

De analyse van PwC is gestoeld op de Algemene Leidraad voor MKBA's (2013) en de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's (2021). Daarmee heeft dat een stevige wetenschappelijke basis. Effecten op werk- en loonniveau zijn hierbij niet onderzocht.

²⁸ Bron: Actualisatie economische betekenis Schiphol, Decisio, 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 31 936, nr. 710).

De leden van de JA21-fractie merken op dat KLM als netwerkcarrier, met zo'n 28.000 werknemers en Schiphol als belangrijke Europese hub, goed voor zo'n 115.000 directe banen (als de overige werkgelegenheid in de regio wordt meegeteld, dan is Schiphol goed voor zo'n 300.000 banen, door dit besluit zwaar zullen worden getroffen. Welk effect heeft dit op indirecte werkgelegenheid? Uit het SEO-onderzoek uit 2015 blijkt dat de gemiddelde werkloosheidsduur verschilt van één jaar (vijf jaar in dienst en circa 30 jaar) tot ruim vier jaar. En dat voor mensen werkzaam bij luchtvaartmaatschappijen dit tussen één jaar en drieënhalf jaar duurt. Is de Minister het ermee eens dat dit grote financiële gevolgen heeft voor direct betrokkenen, alsook indirect voor de overheid?

Minder vliegtuigbewegingen op Schiphol zullen leiden tot minder activiteit op de luchthaven. Wat dat doet met de directe en indirecte werkgelegenheid is niet precies uit te drukken. Er is geen één-op-één-relatie tussen het aantal vluchten en het aantal banen op en rondom Schiphol.

Daarnaast bestaat er een ongekende krapte op de arbeidsmarkt die langdurig van aard lijkt. In deze situatie ligt het niet voor de hand dat mensen die direct of indirect afhankelijk zijn van Schiphol voor hun baan moeten vrezen.

In hoeverre zijn scenario's meegenomen uit het onderzoek Het economisch belang van de hubfunctie van Schiphol (2015) van SEO Economisch onderzoek (SEO), waar PwC ook naar verwijst, vergelijkbaar met het voorliggende besluit tot krimp naar 440.000 vliegbewegingen? Welk daarin geschetst scenario, bijvoorbeeld het consolidatie- of netwerkrationalisatiescenario, sluit het meest aan op het recente kabinetsbesluit?

In die SEO-studie uit 2015 staan drie netwerkscenario's centraal. Het betreffen scenario's waarin Air France-KLM besluit tot consolidatie, rationalisatie en opheffing van de hub op Schiphol. In de impactanalyse zijn de maatschappelijke effecten van andere scenario's onderzocht, namelijk een reductie van het aantal vluchten met en zonder marktreactie van de luchtvaartmaatschappijen daarop. De resultaten uit de SEO-studie zijn hierbij niet betrokken, omdat daarin met andere scenario's wordt gewerkt. Wel is gebruikgemaakt van de bevindingen omtrent de kritische grenzen in het hubafkalvingsproces. Sinds 2015 is de aanbevolen methode voor welvaartsanalyse geactualiseerd, namelijk in de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's (2021).

Uit het onderzoek van SEO uit 2015 bleek dat in het meest voorzichtig negatieve scenario (consolidatiescenario) sprake was van een afname van circa 14.300 banen direct verbonden aan Schiphol en een verlies van 1,13 miljard toevoegde waarde. Aangezien deze cijfers uit een onderzoek van 2015 komen, is het niet aannemelijk dat die zelfs hoger zijn? Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op deze vraag wordt u verwezen naar het antwoord op de eerste vragen van de leden van de JA21-fractie.

Zijn die maatschappelijke kosten betrokken bij de impact van het krimpbesluit? Zo nee, waarom niet?

De maatschappelijke effecten zijn door PwC berekend in de impactanalyse. Daarvoor zijn de netwerkeffecten geschat en is gebruikgemaakt van de actuele Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's. Inzichten uit het SEO-onderzoek uit 2015 ten aanzien van hubafkalving zijn meegenomen. Het in dat onderzoek genoemde verlies aan banen betreft een *bruto* banenverlies, terwijl PwC naar het *netto* effect op de werkgelegenheid

kijkt (Voor verdere toelichting wordt u verwezen naar de antwoorden op de eerste vragen van de leden van de JA21-fractie).

De leden van de JA21-fractie vragen de Minister of hij op de hoogte is van de analyse van de Europese Commissie uit 2015 dat voor elke baan die in luchtvaart wordt gecreëerd er drie in andere sectoren bij komen.²⁹

Ja.

Is de Minister het ermee eens dat onderzocht zou moeten worden of deze multiplier ook omgekeerd negatief op werkgelegenheid in Nederland door dit besluit kan doorwerken?

In de analyse van de Europese Commissie (2015) waarnaar wordt verwezen, staat inderdaad dat een extra baan in de luchtvaart drie banen in andere sectoren creëert. Daarbij wordt verwezen naar een studie van het Oostenrijkse instituut IWI: *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der österreichischen luftverkehrswirtschaft* (2015). Daarin wordt een multiplier van 3,08 geconstateerd voor wat betreft het aantal banen dat aan de luchtvaart is gelieerd. IWI neemt hierbij ook zogenaamde *geïnduceerde effecten* mee. De geïnduceerde bijdrage is een afgeleide bijdrage die bestaat uit de bestedingen van werknemers bij bedrijven op Schiphol en de toeleverende bedrijven.

De Kamer is in het verleden geïnformeerd over hoe er met deze effecten in studies in opdracht van het Rijk wordt omgegaan.³⁰ Het komt erop neer dat ze buiten beschouwing worden gelaten, omdat het risico op dubbelstellingen groot is³¹.

Waarom is er door PwC op cruciale onderdelen voor de luchtvaart en economie, zoals de effecten op werkgelegenheid, niet kwantitatief in kaart gebracht wat de effecten zijn?

Voor het vaststellen van de werkgelegenheidseffecten heeft PwC gebruikgemaakt van de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's (2021). Omdat de reductie van de maximale capaciteit op Schiphol niet ingrijpt op de werking van de arbeidsmarkt, concludeert PwC dat de netto werkgelegenheidseffecten in de steady state (/op de lange termijn) nihil zijn.

Is de Minister het met deze leden eens dat de gevolgen voor de werkgelegenheid kwantitatief in kaart gebracht moeten worden? Waarom is dat niet meteen gedaan?

Op basis van de impactanalyse van PwC, de theoretische onderbouwing uit de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's, de huidige krapte op de arbeidsmarkt is de inschatting dat er door dit besluit *geen* banen verloren gaan op Schiphol. Wanneer er 440.000 vliegtuigbewegingen worden gerealiseerd zal het aantal arbeidsplaatsen op Schiphol natuurlijk wel lager liggen dan wanneer er 500.000 vluchten zouden worden toegestaan.

²⁹ Commission Staff Working Document – Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions An Aviation Strategy for Europe (SWD/2015/0261), p.19 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0261&from=EN>)

³⁰ Kamerstuk 29 665, nr. 386

³¹ Ter illustratie van het risico op dubbelstellingen bij het meenemen van geïnduceerde effecten: een werknemer van Schiphol geeft zijn salaris bv. uit aan brood. De baan van de bakker wordt ten dele meegerekend als geïnduceerd effect van de luchtvaart. Dit gebeurt via een multiplier. Wanneer je deze methode toepast op *alle* sectoren is het risico groot dat het totaal aantal *berekende* banen het aantal *werkelijke* banen overstijgt.

Maar, door het goed functioneren van de arbeidsmarkt is geen sprake van een negatief effect op de netto werkgelegenheid.

Opbrengst

De leden van de JA21-fractie hebben met betrekking tot de beleidsbrief Hoofdlijnen Schiphol nog een aantal aanvullende vragen. Wat was de beoogde gekwantificeerde opbrengst van het besluit? Kan dat gespecificeerd worden voor geluidsuitstoot, CO₂ en andere emissies?

Om een nieuwe balans te kunnen vinden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden, heeft het kabinet de afgelopen maanden een brede afweging van verschillende publieke belangen gemaakt.

Welk concreet gekwantificeerd doel van het kabinet heeft geleid tot dit besluit?

Voor de beantwoording wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

Is de Minister het met deze leden eens dat zonder concrete doelstellingen, behalve het meer in balans brengen met de omgeving, het moeilijk meetbaar is? Waarom is daar niet voor gekozen, terwijl bijvoorbeeld bij Fit for 55-plannen of geluidsreductieplannen met de sector, wel concrete doelstellingen worden geformuleerd?

De concrete milieueffecten zullen nader inzichtelijk worden gemaakt in (aanvullingen op) het MER en/of in de inzichten in het kader van de balanced approach-procedure waar de komende periode aan wordt gewerkt. De Kamer zal op gezette tijden nader worden geïnformeerd.

Waarom is door de Minister niet meer gewacht op de natuurvergunningaanvraag op 30 juni 2022, zes dagen voor publicatie van de hoofdlijnenbrief, door Schiphol?

Het besluit over de reductie naar 440.000 vliegtuigbewegingen staat los van de aanvraag voor de natuurvergunning. Wel is Schiphol verzocht om in de aanvraag voor de natuurvergunning rekening te houden met het kabinetsbesluit.

De leden van de JA21-fractie vragen de Minister, in het kader van de «balanced approach-procedure»-procedure, of hij het aantoonbaar vindt dat alleen door beperking van de vliegbewegingen tot 440.000 het (nog niet vastgestelde) milieudoel haalbaar is? Is de Minister het eens met deze leden dat als er geen concrete kwantificeerbare milieudoelstellingen zijn gesteld waaruit het besluit tot krimp is voortgekomen, ook de ruimte voor toekomstige ontwikkeling onduidelijk blijft? Zijn andere opties beschikbaar om de negatieve gevolgen van de luchtvaart in termen van geluid te verminderen, die minder verstorend en even effectief kunnen zijn, waarover op Europees en/of nationaal niveau overeenstemming is bereikt of die deel uitmaken van gezamenlijke actieplannen van de Nederlandse regering en de luchtvaartsector? Is onderzocht of op andere wijze kan worden gekomen tot dezelfde opbrengst? Kan de Minister dit ook delen met de Kamer? Kan de Minister toelichten waarom deze doelstellingen niet met het pakket aan internationale maatregelen en sectorale en overheidsactieplannen gerealiseerd kunnen worden?

In het kader van de genoemde balanced approach-procedure moet er gekeken worden naar een concrete gekwantificeerde (geluids)doelstelling en alternatieve maatregelen om deze doelstelling te behalen inclusief de kosteneffectiviteit daarvan. Het is van belang dat alle belanghebbenden, waaronder de luchtvaartsector hierover worden geconsulteerd. Daarnaast loopt het eerder genoemde nader onderzoek naar de geluidseffecten van 440.000 vliegtuigbewegingen. Tot slot loopt in dit kader nog het actieplan geluid Schiphol 2023–2027 waarvan begin 2023 een concept in consultatie zal worden gebracht. De Kamer wordt uiteraard geïnformeerd over de voortgang van de verschillende stappen in het proces.

Het beeld is dat niet op andere wijze tot dezelfde opbrengst kan worden gekomen. In het kader van het uitvoeringsplan hinderreductie zijn door de sector alle mogelijke maatregelen binnen de bestaande kaders in beeld gebracht. Het plan is getoetst, waarbij de conclusie was dat inderdaad geen significante aanvullende maatregelen denkbaar waren, maar het uitvoeringsplan geen volledig antwoord is op de overlast. De Kamer is hier op 31 maart 2022 over geïnformeerd³². Gelet hierop is reductie van het aantal vliegtuigbewegingen de enige resterende mogelijkheid om op korte termijn de hinder te reduceren.

CO₂-uitstoot

De leden van de JA21-fractie vragen de Minister te reflecteren op het verwachte waterbedeffect waardoor de daling in CO₂-uitstoot naar omliggende luchthavens zal gaan, passagiers vanuit Nederland meer moeten omvliegen en op de vraag in hoeverre het klimaat daarmee geholpen is.

Een waterbedeffect is een onwenselijk maar ook onvermijdelijk gevolg van klimaatbeleid dat niet uniform over de hele wereld uitgerold wordt. Daarom zet Nederland in op ambitieuzere internationale klimaatdoelen en instrumenten in ICAO-verband. Uniform wereldwijd beleid komt echter traag tot stand, terwijl klimaatverandering van iedere sector in ieder werelddeel nu inzet vereist. Het kabinet beoogt het waterbedeffect, dat resulteert uit het Europese en nationale klimaatbeleid, voor de luchtvaart te minimaliseren en kijkt daarbij, naast het effect van dat beleid op de CO₂-reductie voor vluchten vanaf Nederland, naar het totale wereldwijde effect.

Is een internationale aanpak, zoals bijvoorbeeld via de Green Deal, niet de enige effectieve manier om CO₂-uitstoot van luchtvaart te verlagen?

Het kabinet streeft ambitieus klimaatbeleid voor de luchtvaart na op wereldwijd, Europees en nationaal niveau. Het beleid van ICAO en de EU richt zich met name op zogenaamde netto-reductie, waarbij emissies ook in andere sectoren gecompenseerd kunnen worden. De nationale aanpak van het kabinet is daaraan complementair. Om de energietransitie binnen de sector zelf aan te jagen zijn doelen vastgesteld en worden instrumenten ontwikkeld die gericht zijn op CO₂-emissiereductie van vluchten vanaf Nederlandse luchthavens, ook wel brutoreductie.

Hoe is dit besluit een nationale invulling van CO₂-daling?

Het besluit om de capaciteit van de luchthaven Schiphol te reduceren zal naar verwachting leiden tot reductie van CO₂-emissies van vluchten die uit Nederland vertrekken. Daarmee draagt het bij aan het realiseren van de nationale en internationale CO₂-reductiedoelstellingen.

³² Kamerstuk 29 665, nr. 424

Vlootmix en -vernieuwing

De leden van de JA21-fractie vragen van welke vlootmix is uitgegaan om de omgevings- en klimaateffecten te meten en om tot 440.000 vliegbewegingen te komen.

Zoals in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie toegelicht, is de keuze voor een reductie tot 440.000 vliegtuigbewegingen ingegeven door meerdere factoren. De effecten op geluid en emissies is daar een onderdeel van geweest, evenals de grenswaarden voor geluid in de handhavingspunten en de effecten op het netwerk. De PwC-impact studie waarin de effecten van 460.000 vliegtuigbewegingen zijn bepaald, heeft voor de effecten op geluid en emissies belangrijke inzichten geleverd. Hierin is uitgegaan van de vloot afgeleid uit het gepubliceerde MER NNHS Schiphol, en is voor de scenario's door PwC een inschatting gemaakt van de vlootverandering als gevolg van de vermindering. Zie verder de PwC studie hiervoor.

Klopt het dat de gemiddelde vlootmix van luchtvaart tot en met 2023 veel zuiniger en stiller is dan van een aantal jaren geleden? Is met een vlootmix van 2020 of 2022 dezelfde krimp noodzakelijk? Kan de Minister dat gedetailleerd toelichten?

Het klopt dat door vlootvernieuwing vliegtuigen geleidelijk schoner en stiller zijn geworden. Zoals eerder toegelicht is besloten het aantal vliegtuigbewegingen voor vijf jaar vast te stellen om duidelijkheid aan de omgeving en de sector te verschaffen.

De leden van de JA21-fractie vragen waarom voor 440.000 vliegbewegingen is gekozen, terwijl in de nota ter informatie (d.d. 25 mei 2022) nog aangegeven wordt dat met vlootvernieuwing (tot en met 2023) tussen circa 450.000–465.000 vliegbewegingen binnen grenswaarden mogelijk is.

Het aantal vliegtuigbewegingen per jaar is een combinatie van de noodzaak om het anticiperend handhaven te beëindigen en de wens om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, en de verwachting dat het bestemmingsnetwerk toereikend blijft. Dat is voor het kabinet aanleiding geweest om een nieuw maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar als uitgangspunt te nemen voor Schiphol.

Waarom is vlootvernieuwing tot en met 2023 niet gebruikt bij het vaststellen van het maximum aantal vliegbewegingen per jaar?

Bij de analyse van To70 is gekeken naar wat het aantal vliegtuigbewegingen zou kunnen zijn met en zonder vlootvernieuwing tot en met 2023. Zonder vlootvernieuwing is dit 400.000 tot 440.000 en met vlootvernieuwing 450.000 tot 465.000.

Het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen is gekozen op basis van bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid. Voor verdere toelichting over de bestemmingenanalyse wordt u verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de VVD.

De leden van de JA21-fractie vragen of het klopt dat het aantal vliegbewegingen in het Aldersakkoord³³, later vastgelegd in de Luchtvaartnota, 580.000 was, inclusief gebruik van regionale velden en dat de sector daarna met de 50/50-regel groei kon verdienen?³⁴

³³ Aldersadvies, 1 oktober 2008

³⁴ Luchtvaartnota 2009 en Kamerstuk 31 936, nr. 1

In de Aldersadviezen van 1 oktober 2008 en 8 oktober 2013 is uitgegaan van een marktverwachting van 580.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. Dat aantal is echter niet af te handelen binnen de gelijkwaardigheidscriteria. Dit zijn de normen die invulling geven aan het beschermingsniveau rondom Schiphol ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. Daarom is uitgegaan van een selectieve ontwikkeling van Schiphol. Hierbij werd uitgegaan van een verdeling van 510.000 vliegtuigbewegingen voor Schiphol en 70.000 vliegtuigbewegingen voor niet-mainportgebonden verkeer naar Lelystad en Eindhoven. Voor Schiphol werd voor de periode na 2020 een nadere invulling van de 50-50 benadering voorzien. In het Aldersadvies van 29 januari 2015 is het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor Schiphol verlaagd van 510.000 naar 500.000.

Wat was afgesproken in deze 50/50-regel in het Aldersakkoord?

Na 2020 zou ontwikkeling van Schiphol boven 510.000 vliegtuigbewegingen mogelijk worden indien daarvoor door hinderbeperekende maatregelen ruimte zou bestaan binnen de gelijkwaardigheidscriteria. Van die ruimte zou 50% gebruikt mogen worden voor luchthavenontwikkeling en zou 50% gelden als hinderbeperking. Deze laatste 50% zou niet gebruikt mogen worden voor groei van het verkeersvolume.

Klopt het dat het aantal vliegbewegingen later is bijgesteld van 580.000 naar 540.000, waarbij de 50/50-regel is geschrapt?

Nee, dat klopt niet. In zijn brief van 30 januari 2019 is de heer Alders als voorzitter van het College van Advies van de ORS nader ingegaan op de ruimte voor verdere ontwikkeling van Schiphol. In de brief is aangegeven dat Schiphol in het destijds aangeboden concept-MER een scenario van 540.000 vliegtuigbewegingen voorzag maar dat uitvoering daarvan niet te combineren was met de regel voor het gebruik van de vierde baan. Voorts is in de brief aangegeven dat de 50-50 benadering door ORS-partijen is verlaten. De heer Alders concludeerde tenslotte dat de besprekingen in de ORS niet tot een gezamenlijk advies hebben geleid. In het ontwerp-LVB voor het NNHS is vervolgens het maximum aantal vliegtuigbewegingen van 500.000 opgenomen. In het ontwerp is de 50-50 benadering niet opgenomen.

Slots, MKBA, uitvoeringstoets

De leden van de JA21-fractie lezen dat het gegeven dat niet alle aanspraken op historische slots kunnen worden gehonoreerd door de slotcoördinator, mogelijk betekent dat luchtvaartmaatschappijen zullen kijken naar de mogelijkheden om hier compensatie voor te vragen, en dat voorshands niet vaststaat dat dit aan de orde is, ook gelet op het ingroeipad dat is voorzien. Kan de Minister aangeven hoe dit ingroeipad eruitziet?

Kortheidshalve wordt verwezen naar de inleidende paragraaf waarin is aangegeven welke stappen worden genomen om het Kabinetbesluit te effectueren.

Klopt het dat de onderzoeksbureaus ten tijde van het onderzoek niet op de hoogte waren van de aanleiding (geluid) van het besluit van de Minister en dat aan hen een andere opdracht is gegeven? Kan de Minister de opdrachtschrijvingen overleggen zoals die zijn gegeven aan PwC, SEO, CE Delft, RHDV?

Bijgevoegd bij deze beantwoording zijn de opdrachtoomschrijvingen toegevoegd, zoals deze zijn gegeven aan PwC, SEO, CE Delft en RHDHV.

Klopt het dat de Minister geen maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), volgens de opgestelde richtlijnen, op dit besluit heeft laten uitvoeren en dat daarmee de conclusies van de impact niet als wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden beschouwd?

Het klopt dat er geen MKBA is uitgevoerd in voorbereiding op dit besluit. In het onderzoek Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol (hierna: de impactanalyse), dat is uitgevoerd door een consortium onder leiding van PwC, zijn de brede maatschappelijke effecten van een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol onderzocht. Het gaat daarin om een reductie tot 460.000 vliegtuigbewegingen. Hierbij is de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's nauw gevolgd bij het schatten van de maatschappelijke effecten. De werkwijzer is gebaseerd op actuele wetenschappelijke inzichten in welvaartsonderzoek. Voor de stappen die doorlopen worden in het kader van de m.e.r.-procedure ter voorbereiding op de wijziging van het luchthavenverkeerbesluit wordt u verwezen naar de inleiding van deze Kamerbrief.

Klopt het dat conclusies uit het rapport van To70 (Notitie Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik) niet gesteld kunnen worden zonder een uitvoeringstoets? Hoe gaat de Minister handelen als andere conclusies uit de uitvoeringstoets naar voren komen?

T070 is een onafhankelijk adviesbureau dat op basis van zijn expertise een inschatting heeft gemaakt van het effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol. Het is natuurlijk wel verstandig om de inschatting van T070 te toetsen bij LVNL. Daarom is het gebruikelijk dat bij voorgenomen wijziging van wet- en regeling een uitvoeringstoets wordt gevraagd aan relevante uitvoeringsorganisaties. Dit zal aan de hand van de conceptregelgeving gebeuren. De resultaten van de uitvoeringstoets(en) worden betrokken bij de definitieve aanpassing van de regelgeving.

Klopt het dat er geen duidelijke geluidsdoelstelling onder het besluit van de Minister ligt?

Voor het antwoord op deze vraag wordt u verwezen naar de inleiding.

Klopt het dat vanuit Europees recht alleen pas mag worden overgegaan tot een geluidsgerichte capaciteitsbeperking, indien er een duidelijke doelstelling ligt voor wat betreft geluidsnormen, alle mogelijke middelen zijn onderzocht en afgewogen om die doelstelling te behalen waarbij capaciteitsbeperking een «last resort»-maatregel moet zijn en dat er, voorafgaand aan de introductie van een capaciteitsbeperking, consultatie moet zijn met de Europese Commissie en andere lidstaten?

Het kabinet hecht groot belang aan de effectuering van het 440.000 besluit, en hiervoor is de balanced approach-procedure waar de JA21-fractie aan refereert gestart. Het klopt dat voor deze procedure er diverse stappen moeten worden doorlopen. Voor nadere toelichting, zie inleiding.

Kan de Minister bevestigen dat aan deze voorwaarden niet is voldaan en het besluit daarmee dus niet voldoet aan het Europees recht?³⁵ Heeft de Minister in tegenstelling tot de indiener van het wetsvoorstel wel de

³⁵ Verordening (EU) nr. 598/2014

*Europese stappen doorlopen welke vereist zijn in de Europese regelgeving? Zo ja welke stappen heeft de Minister doorlopen?*³⁶

Zoals in de inleiding van deze brief is geschetst moeten er nog diverse stappen doorlopen worden om te komen tot de daadwerkelijke reductie van de capaciteit op Schiphol. Met de verschillende stappen wordt toegewerkt naar een structurele verankering van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor Schiphol in een gewijzigd Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Over het exacte proces wordt de Kamer nog nader geïnformeerd in de volgende voortgangsbrief.

Is de Minister bekend met het advies van de Raad van State inzake het initiatiefwetsvoorstel over nachtvluchtverbod?

Ja.

Geluidsstelsel

De leden van de JA21-fractie vragen de Minister of het klopt dat hij in zijn brief over luchtvaartbeleid van 11 juli 2022 (Kamerstuk 31 936, nr. 984) aangeeft dat er gewerkt wordt aan een nieuw geluidsstelsel waarbij het normeren van geluidsbelasting – en niet meer hoofdzakelijk het aantal vliegtuigbewegingen – centraal zal staan?

Dit klopt, zie de eerdere beantwoording over dit normenstelsel bij de vragen van de VVD-fractie.

Waarom wordt dit besluit van de Minister dan voorgelegd, dat haaks staat op het nieuwe beleid?

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is toegelicht dat dit normenstelsel moet worden ontwikkeld en wettelijk verankerd en dat dat een aantal jaren zal duren. Voor de tussenliggende periode geldt het huidige regime waar genoemd besluit onderdeel van uitmaakt. Het kabinet acht het echter van belang om een einde te maken aan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden.

De leden van de JA21-fractie vragen hoe groot de geluidsreductie en stikstofreductie zijn die de Minister zou kunnen bereiken met het realiseren van de Single European Sky?

De milieudoelstelling van Single European Sky (SES) richt zich op het reduceren van de emissies van CO₂ in de en-route fase van vluchten, niet op geluid en stikstof. Deze twee aspecten worden vooral beïnvloed door keuzes over bijvoorbeeld start- en landingsprocedures en de omvang van luchthavens en zijn onderwerp van nationale beleidskeuzes. Verdere realisatie van SES zal hieraan geen directe bijdrage leveren.

Waarom staat de Minister op de rem bij de ontwikkeling van Single European Sky (Kamerstuk 22 112, nr. 2987)?

Nederland is vanaf het begin voorstander van Single European Sky (SES) en heeft de doelstellingen en ontwikkeling hiervan altijd gesteund. SES is belangrijk voor bijvoorbeeld de aansluiting van het Nederlandse luchtruim, de bereikbaarheid van Schiphol en het bijdragen aan optimale vliegroutes. Nederland voldoet aan alle Europese prestatiedoelen, heeft altijd proactief nieuwe technologie geïmplementeerd en is samen met Duitsland, België en Luxemburg onderdeel van het enige grensoverschrij-

³⁶ Raad van State, W17.22.0042/IV (Kamerstuk 36 056)

dende civiel-militaire luchtverkeersleidingscentrum in Europa (Maastricht Upper Area Control Centre). Het kabinet beoordeelt de doelstellingen van de aanpassing van de SES-regelgeving (SES2+ voorstel) als positief. De Nederlandse inzet op het SES2+ voorstel is uiteengezet in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2987).

Hoe verhoudt dit besluit zich tot de afspraken gemaakt in de staatsgaranties met Air France-KLM?

Met de staatsgaranties heeft Air France – KLM zich onder meer gecommitteerd aan de afspraak dat de onderneming zal opereren met een multi-hub model waarvan zowel de hubs Parijs Charles de Gaulle als Schiphol de hoekstenen zijn. Bij keuzes over de ontwikkeling van hun netwerk dient Air France – KLM hier rekening mee te houden. Ook met dit kabinetsbesluit blijven deze afspraken onverminderd van kracht. Het beeld is dat een adequate bereikbaarheid van Nederland in de komende jaren mogelijk is met 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Komt de Minister de afspraak na om het hubnetwerk op Schiphol evenwichtig te laten ontwikkelen (Kamerstuk 29 232, nr. 48)?

De staatsgarantie inzake de hubontwikkeling betreft een toezegging van Air France – KLM aan de Staat. Zoals hiervoor aangegeven blijft deze afspraak onverminderd van kracht.

Klopt het dat in het Framework-agreement met de Staat over de voorwaarden bij de verleende staatssteun de Minister nogmaals duidelijk het aantal van 500.000 bewegingen heeft bevestigd, met mogelijke groei naar 540.000?

In de bijlage bij de Framework agreement zijn afspraken vastgelegd tussen de Staat en KLM over de reductie van het aantal nachtvluchten in relatie tot de voorgenomen wijzigingen van het luchthavenverkeersbesluit. Hierbij wordt verwezen naar de voorgenomen wijzigingen van het luchthavenverkeersbesluit met een LVB1 met maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen en met een LVB2 waarin de te verdienen groeiruimte binnen de bandbreedte van 500.000 en 540.000 vliegtuigbewegingen dient te liggen.³⁷ Het gaat niet om een toezegging dat deze maximale aantallen vliegbewegingen zullen worden gerealiseerd.

Waarom ziet de Minister af van de voorwaarden en de afspraak in het agreement?

In de Framework agreement zijn meerdere afspraken vastgelegd, daar wordt niet van afgezien. De afspraken, waaronder over duurzaamheid, leefbaarheid en daarbij een stapsgewijze vermindering van het aantal nachtvluchten blijven van kracht.

Kan de Minister bevestigen dat het pad richting de oorspronkelijke aanpassing van het LVB (inclusief natuurvergunning) sneller en makkelijker lijkt te zijn dan het nu ingeslagen pad?

Nee, dat is niet het geval. Voor de wijziging van het LVB naar 500.000 vliegtuigbewegingen is een natuurvergunning nodig en moet de balanced approach-procedure worden doorlopen in verband met het verlagen van het aantal nachtvluchten. Voor het nu ingeslagen pad met de wijziging van het LVB naar een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 440.000,

³⁷ Kamerstukken 31 939 en 29 665, nr. 646

moet ook de balanced approach-procedure worden doorlopen in verband met het verlagen van de maximale capaciteit.

Kan de Minister het geschetste pad (en de timing) vóór het kabinetsbesluit bij 500.000 vliegbewegingen geven en het nieuwe pad?

De planning is in beide gevallen afhankelijk van het doorlopen van de balanced approach-procedure en het verkrijgen van een natuurvergunning door Schiphol. Het streven is zo snel mogelijk tot een gewijzigd LVB te komen.

Vragen en opmerkingen van de BBB-fractie

Impact luchtvaartsector

Het lid van de BBB-fractie leest in de brief dat het aantal vliegtuigbewegingen gereduceerd gaat worden van 500.000 vliegtuigbewegingen naar 440.000, waarbij het kabinet zich realiseert dat dit grote gevolgen gaat hebben voor de luchtvaartsector. Is er bekend hoe groot de impact zal zijn voor de luchtvaartsector en waar de gevolgen het meest gevoeld gaan worden binnen de sector?

Dit is in kaart gebracht door de impactanalyse van PWC, die als bijlage is meegestuurd bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol.

Wat doet deze reductie met de internationale concurrentiepositie van Schiphol ten opzichte van andere Europese mainports?

Een reductie tot een maximum capaciteit van 440.000 vliegtuigbewegingen kan er mogelijk toe leiden dat Schiphol de aansluiting verliest met een aantal van de andere grotere hub-luchthavens in Europa en het Midden-Oosten, zoals Frankfurt, Parijs Charles de Gaulle, Londen Heathrow en Dubai. Als voor een lager maximum zou worden gekozen, is dit risico waarschijnlijker. Bij 440.000 vliegtuigbewegingen is de verwachting dat de belangrijkste bestemmingen voor Nederland onderdeel van het netwerk kunnen blijven en dat Schiphol nog steeds een uitgebreid en kwalitatief hoogwaardig netwerk kan handhaven.

Natuurvergunning Schiphol

Er is bij het lid van de BBB-fractie ook enige onduidelijkheid over de ontbrekende natuurvergunning van Schiphol. Recent is uit Wob-verzoeken gebleken dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, tezamen met de Ministeries van Financiën en Economische Zaken, plannen beraamt om stikstofruimte op te eisen voor Schiphol, waarbij dit lid vreest dat dit ten koste zal gaan van boeren die wel de vergunningen in orde hebben. Kan de Minister verduidelijking geven over wat de precieze plannen van IenW zijn omtrent stikstofruimte voor Schiphol claimen en wat de rol/inzet is geweest van de Ministeries van Financiën en Economische Zaken, en mogelijk andere kabinetsleden, zoals de premier, binnen deze discussies? Kan de Minister uitleggen waarom er gesproken is over het toe-eigenen van stikstofruimte, terwijl er in de brief van de Minister over de hoofdlijnen van Schiphol vermeld staat dat het aandeel van de luchtvaart in de stikstofdepositie zeer beperkt is?

Er zijn geen plannen om stikstofruimte te claimen voor Schiphol. Schiphol werkt op dit moment aan de afronding van de passende beoordeling t.b.v. de aanvraag van de natuurvergunning. Wanneer blijkt dat er sprake is van een (rest)opgave voor Schiphol, zal Schiphol deze opgave zelf moeten mitigeren.

Bestemmingennetwerk

Het lid van de BBB-fractie leest verder in de brief dat een reductie van vliegtuigbewegingen mogelijk kan betekenen dat Schiphol aansluiting verliest met grote luchthavens in Europa. Daarbij is de verwachting dat de belangrijkste bestemmingen voor Nederlanders onderdeel van het netwerk kunnen blijven. Hoe zeker is de Minister dat Schiphol goed bereikbaar blijft?

De verwachting dat Nederland goed verbonden zal blijven met de belangrijkste centra in Europa en wereldwijd wordt ondersteund door terug te blikken op het netwerk op Schiphol bij een kleinere omvang: zo werden in 2012 op Schiphol ruim 423.000 vliegtuigbewegingen uitgevoerd en ook toen maakten wereldsteden en overige grote steden die economische centra vormen onderdeel uit van het netwerk met hoge frequenties.

Wat zijn zijn plannen, als blijkt dat Schiphol door de reductie van vliegtuigbewegingen aansluiting verliest met de rest van de wereld?

Zoals aangegeven, ligt het in de lijn der verwachting dat Nederland via Schiphol ook bij 440.000 vluchten per jaar de komende jaren goed bereikbaar blijft.

KLM

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat Schiphol de thuisbasis is van KLM. KLM lijkt, net zoals tijdens de reductie van vliegtuigbewegingen gedurende de covidperiode, het grootste gedeelte van deze reductie op zich te moeten nemen, omdat KLM nu eenmaal een groot aandeel van de vluchten voor haar rekening neemt. Daarbij staat in de brief dan ook vermeld dat de impact op KLM groter is dan op andere maatschappijen. Waarom wordt er bij de reductie van vluchtbewegingen gekeken naar marktaandeel in plaats van maatschappelijk/economisch belang? Nu wordt een Nederlands bedrijf waar duizenden mensen werkzaam zijn en dat een belangrijke spil is in onze economie genadeloos hard geraakt, terwijl internationale organisaties ontzien worden.

De verwachting is dat de capaciteitsreductie ongeveer evenredig aan het marktaandeel over de luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op Schiphol zal worden verdeeld. Op grond van EU-regelgeving is een onderscheid naar o.a. maatschappelijk en economisch belang niet toegestaan.

Wordt bij de reductie van vluchtbewegingen ook rekening gehouden met privéjets, welke per passagier een grotere uitstoot hebben dan passagiersvliegtuigen?

Vluchten met privéjets vallen onder general aviation (bestaande uit onder andere lesvluchten, privévluchten en maatschappelijk verkeer zoals politie en kustwacht). Deze vluchten worden niet meegerekend bij het maximum aantal vliegtuigbewegingen. Wel worden de effecten van deze vluchten meegewogen in de geluidbelasting.

Toekomstbestendigheid Schiphol

Het lid van de BBB-fractie heeft als laatste nog een vraag: Schiphol staat door verschillende oorzaken onder grote druk en er wordt veel gevraagd om onze luchthaven gezonder, stiller en duurzamer te maken. Dit lid begrijpt dit. Tegelijkertijd wordt er vooral gesproken over terugschalen, toenemende regeldruk, en wat Schiphol in de toekomst niet meer mag en

kan, in plaats van dat er wordt gekeken hoe Schiphol, dat een grote bron van bedrijvigheid is en een belangrijk economisch belang dient, toekomstbestendig kan worden gemaakt. Hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat Schiphol toekomstbestendig wordt, zodat het ons land kan blijven verbinden met de wereld en het een belangrijke bron van bedrijvigheid blijft?

In de Luchtvaartnota 2020–2050 zijn vier publieke belangen centraal gesteld: veiligheid, een goede verbondenheid, een aantrekkelijke leefomgeving en duurzaamheid. Om als Schiphol toekomstbestendig te blijven, moet er sprake zijn van een goede balans tussen deze publieke belangen. Vanuit de wens om deze balans te vinden en daarmee de toekomstige *license to operate* van Schiphol te waarborgen, wil het kabinet, zoals beschreven in de Hoofdlijnenbrief Schiphol overstappen op het sturen op normen voor vermindering van de negatieve externe effecten. Binnen deze normen kan het netwerk en daarmee de bedrijvigheid op Schiphol zich ontwikkelen.

Vragen en opmerkingen van de Groep Van Haga

Proportionaliteit

De leden van de Groep Van Haga hebben met enige teleurstelling kennisgenomen van het besluit om Schiphol te laten krimpen. Deze leden begrijpen dat geluidsoverlast vervelend kan zijn voor omwonenden en dat er werk van moet worden gemaakt om geluidsoverlast te beperken waar dat mogelijk is. Er wordt nu echter voor een optie gekozen met grote gevolgen voor de luchthaven als hub en voor de luchtvaartmaatschappijen in kwestie. Deze leden vragen de Minister daarom ook of er niet veel meer kan worden ingezet op zaken als goede isolatie, slim bouwen en innovatie in de sector waardoor de geluidsoverlast voor omwonenden ook wordt beperkt, in plaats van het drastisch inperken van het aantal vluchtbewegingen.

Er wordt niet alleen ingezet op het terugbrengen van aantallen vliegtuigbewegingen, maar ook op isolatie en innovatie. De Kamer is op 25 februari jl. geïnformeerd dat een gevelisolatieprogramma wordt aangeboden aan de woningen waar de geluidbelasting het hoogst is.³⁸ Met gevelisolatie kan het geluidniveau in deze woningen omlaag worden gebracht door aanpassingen aan de woning. Dit is een belangrijke stap om de geluidsoverlast voor de zwaarst getroffen omwonenden te beperken. De Kamer wordt later dit jaar geïnformeerd over dit nieuwe isolatieprogramma.

Daarnaast wordt momenteel de Innovatiestrategie Luchtvaart geschreven. Met de kennisagenda en innovatie strategie als basis wordt intern en extern I&W gewerkt aan verschillende kennis- en innovatie opgaven. Het doel is om een krachtig innovatiesysteem te creëren om de doelen vanuit de luchtvaartnota te kunnen realiseren. Ook analyse van ontwikkeling en uitdagingen van de belangrijkste innovatiesporen is nodig om uiteindelijk strategische keuzes te maken om het innovatiesysteem te kunnen versterken.

Ook neemt het ministerie deel aan Knowledge and Development Centre Mainport Schiphol. De Knowledge and Development Centre (KDC) is een organisatie met het doel om innovaties ten behoeve van Schiphol te ondersteunen. In de KDC organisatie werken KLM, RSG en LNVL samen met het NLR, consultants en universiteiten om innovatie initiatieven uit te

³⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 422

werken. De onderzoeks- en ontwikkelingsinitiatieven in het KDC worden gemanaged middels de research agenda.

Een ander initiatief dat wordt ondersteund door het ministerie is geluidadaptief bouwen. De gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, samen met de provincie Noord-Holland, hebben de afgelopen vijf jaar een financiële bijdrage geleverd aan onderzoek naar de beperking van vliegtuiggeluid door middel van stedelijk ontwerp. De uitkomsten geven een nieuwe kijk op het beperken van vliegtuiggeluid en het voorkomen van hinder door middel van een betere inrichting van de gebouwde omgeving. Onderzoek met metingen in de praktijk heeft aangetoond dat de geluidniveaus van overvliegende vliegtuigen fors kunnen verschillen afhankelijk van de locatie rond en tussen gebouwen.

Voor de korte termijn is de inschatting dat al deze maatregelen onvoldoende helpen om de gewenste verbetering van de leefomgeving te realiseren, terwijl het juist belangrijk is om op korte termijn verbetering te realiseren.

Is deze maatregel volgens de Minister proportioneel?

Ja. Het kabinet kiest op basis van een zorgvuldige belangenafweging voor het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld. Dit resulteert in een reductie van het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp-Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. Een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen leidt tot minder geluidbelasting en minder emissies van CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof en andere schadelijke stoffen. Dit is een noodzakelijke bijdrage vanuit de luchtvaartsector. Met het zorgvuldig doorlopen van de balanced approach procedure wordt ook de proportionaliteit van dit besluit inzichtelijk gemaakt ten opzichte van alternatieve geluidsreducerende maatregelen.

Daarnaast zijn deze leden ook benieuwd of de Minister groei in de toekomst door bijvoorbeeld stillere vliegtuigen weer als mogelijkheid ziet.

In de Hoofdlijnenbrief Schiphol is toegelicht dat de normstelling wordt ontwikkeld waarmee gestuurd kan worden op afnemende milieueffecten. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, bijvoorbeeld als gevolg van vlootvernieuwing, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving.

Vestigingsklimaat

De leden van de Groep Van Haga lezen in het regeerakkoord dat het kabinet inzet op het versterken van het bedrijfsleven en het vestigingsklimaat. Zo zou het vestigingsklimaat stabiel en voorspelbaar moeten zijn. Deze leden zien de beslissing die nu wordt genomen echter niet als een goede stap voor het bedrijfsleven en een voorspelbaar vestigingsklimaat. Deze leden vragen de Minister dan ook hoe hij dit ziet en welke signalen hij krijgt van bedrijven over de keuze die is gemaakt.

Ik heb kennis genomen van de zorg die, namens het bedrijfsleven, is geuit door VNO-NCW en MKB-Nederland over het effect van de vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol op het ondernemingsklimaat. Met Schiphol heeft Nederland een bijzondere infrastructuur met

groot bestemmingennetwerk in handen waardoor Nederlandse bedrijven en ondernemers gemakkelijk zaken kunnen doen in het buitenland en Nederland aantrekkelijk is voor buitenlandse investeringen. Het kabinet acht blijvende toereikendheid van het bestemmingennetwerk van groot belang. Met de vermindering naar 440.000 vluchten per jaar zal de netwerkqualiteit, en het hiermee samenhangende vestigingsklimaat, volgens onze analyse nog steeds op een goed niveau blijven. Dit is tijdens een kritische evaluatie onderschreven door onafhankelijke, externe onderzoekers.

Kan de Minister daarbij ook specifiek ingaan op de situatie van home carrier KLM-Air France en in hoeverre deze in haar rechten geraakt wordt door dit besluit?

In de staatsgaranties is onder meer vastgelegd dat KLM haar routevergunning moet blijven behouden. In deze routevergunning zijn de bestemmingen opgenomen waar KLM op basis van luchtvaartverdragen op is aangewezen (landingsrechten). Om een vlucht uit te kunnen voeren, moeten luchtvaartmaatschappijen als KLM landingsrechten hebben én voldoen aan in Nederland geldende eisen, zoals het hebben van slots. Deze slots worden gealloceerd door de onafhankelijke slotcoördinator. Een luchtvaartmaatschappij kan geen slots opeisen op basis van landingsrechten. De landingsrechten zullen moeten worden uitgevoerd binnen het aantal toegestane slots dat – als gevolg van het kabinetsbesluit – eveneens zal worden gereduceerd. In hoeverre KLM gebruik wil blijven maken van haar landingsrechten, hangt af van de eigen commerciële afwegingen in de nieuwe marktdynamiek bij 440.000 vliegtuigbewegingen. Naast de afweging of de desbetreffende route past binnen het eigen bedrijfsmodel en strategie, zal de maatschappij een afweging moeten maken of het hier schaarse slots voor wil inzetten.

Hubfunctie

De leden van de Groep Van Haga lezen dat de Minister de risico's erkent van het verslechteren van de concurrentiepositie ten opzichte van andere hubs. Deze leden zien dat luchtvaartmaatschappijen ook aangeven dat deze krimp grote gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering en daarmee het aanbod van bestemmingen en de frequentie van vluchten. Dit zou de hubfunctie van Schiphol dus behoorlijk kunnen aantasten. Deze leden vragen wat het effect hiervan is op de Nederlandse economie en de bereikbaarheid van bedrijven, zowel bedrijven in Nederland als de bereikbaarheid van bedrijven in het buitenland ten behoeve van handelsrelaties, en of het daarnaast al duidelijk is of vluchten die op Schiphol niet meer kunnen worden uitgevoerd zullen verplaatsen naar andere luchthavens. Betekent dat niet dat het probleem dat het kabinet probeert aan te pakken, alleen maar wordt verplaatst naar andere landen en wij met de negatieve gevolgen komen te zitten?

Luchtvaartmaatschappijen zullen hun operatie aanpassen aan de nieuwe marktdynamiek bij een lager aantal vluchten op Schiphol. De verwachting is dat Nederland ook bij 440.000 vliegtuigbewegingen goed verbonden zal blijven met de belangrijkste centra in Europa en wereldwijd. Deze verwachting wordt ondersteund door terug te kijken op het netwerk op Schiphol bij een kleinere omvang: zo werden in 2012 op Schiphol ruim 423.000 vliegtuigbewegingen uitgevoerd en ook toen maakten wereldsteden en overige grote steden die economische centra vormen onderdeel uit van het netwerk met hoge frequenties. Dit geeft het kabinet voldoende houvast dat bij een reductie van het aantal vluchten naar 440.000 de netwerkqualiteit en het vestigingsklimaat op een goed niveau blijven. Het is daarbij niet uitgesloten dat luchtvaartmaatschappijen vluchten die ze

niet langer op Schiphol kunnen uitvoeren, zullen verplaatsen naar andere luchthavens.

Lelystad Airport

De leden van de Groep Van Haga zijn zeer teleurgesteld over het feit dat besluitvorming over Lelystad Airport wederom wordt uitgesteld. Deze leden begrijpen niet dat een vliegveld dat klaarstaat om in gebruik genomen te worden, niet wordt gebruikt. Lelystad Airport zou een groot deel van de geschrapte vluchtbewegingen kunnen opvangen. Deze leden vragen dan ook of de Minister het met hen eens is dat de besluitvorming te lang op zich laat wachten. Wil hij zich inzetten voor een snellere opening van Lelystad Airport dan het nu geschatte tijdpad van medio 2024?

Voor opening van Lelystad Airport is een natuurvergunning noodzakelijk en moeten de laagvliegroutes worden opgelost. Gelet op deze voorwaarden is een besluit over de opening niet realistisch voor 2024.

Compensatie en doorberekening

De leden van de Groep Van Haga lezen dat luchtvaartmaatschappijen te maken krijgen met minder inkomsten als gevolg van het kunnen uitvoeren van minder vluchten en hogere kosten als gevolg van het feit dat er nu minder kostendragers zijn. Deze leden lezen dat luchtvaartmaatschappijen wellicht naar de mogelijkheden tot compensatie zullen kijken. Heeft de Minister een beeld van de kosten die dit eventueel met zich mee kan brengen, alsmede van wat de kans is dat er daadwerkelijk moet worden overgegaan tot het compenseren van luchtvaartmaatschappijen?

Wat het effect is van het besluit om het toegestane aantal vliegtuigbewegingen te verlagen op de inkomsten en kosten van luchtvaartmaatschappijen hangt mede af van de strategische keuzes die luchtvaartmaatschappijen maken. Zo kan het aantal passagiers per vliegtuig toenemen als gevolg van hogere bezettingsgraden en de inzet van grotere toestellen. Met betrekking tot de kosten geldt de wettelijke verplichting dat Schiphol deze moet vaststellen op kostprijsniveau. Een verlaging van het aantal vliegtuigbewegingen betekent dat de kosten over minder vliegtuigbewegingen kunnen worden verdeeld wat leidt tot een kostenstijging. Tegelijkertijd zijn er mogelijk minder investeringen in uitbreiding van de capaciteit nodig en kan het aantal passagiers per vliegtuig toenemen. Dit heeft juist een dempend effect. Wat de precieze impact op de kosten is, is dus lastig te voorspellen.

De leden van de Groep Van Haga vrezen dat luchtvaartmaatschappijen uiteindelijk de kosten die de krimp met zich meebrengt zullen doorberekenen aan de reiziger. Daarnaast zullen reizigers misschien extra kosten moeten maken om een bestemming te bereiken, omdat deze bestemming niet meer door luchtvaartmaatschappijen vanaf Schiphol wordt aangeboden. Kan de Minister aangeven of hij ook deze zorgen deelt en of hij een indicatie heeft van wat dit de reiziger per vliegticket extra zal kosten?

Zoals in de Hoofdlijnenbrief Schiphol genoemd, is het beeld van het kabinet dat, rekening houdend met de in de brief geschetste onzekerheden, een adequate bereikbaarheid van Nederland in de komende jaren mogelijk is met 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. Niettemin zal door de reductie van de capaciteit op Schiphol de schaarste toenemen en kunnen bestemmingen verdwijnen of met lagere frequenties worden bediend. Toenemende schaarste op Schiphol kan ertoe leiden dat luchtvaartmaatschappijen hun tarieven verhogen. Als bijlage bij de

Hoofdlijnenbrief Schiphol is de PwC studie «Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol» aan de Kamer verzonden. Desgevraagd heeft PwC aangegeven dat in het scenario met 460.000 vliegtuigbewegingen het extra ticketprijseffect gemiddeld ruim € 7 per Nederlandse passagier bedraagt. Dat betekent dat sommige tickets sterker in prijs kunnen stijgen, en andere tickets juist minder sterk. Deze schatting door PwC is gebaseerd op empirische analyse van schaarstewinsten door de onderzoeksbureaus SEO en Decisio in 2018. Voor bestemmingen die wellicht niet meer rechtstreeks worden bediend of met een lagere frequentie kunnen daarnaast de reistijden toenemen. Zoals in de Luchtvaartnota is aangekondigd, wordt een nieuw kader netwerkqualiteit ontwikkeld. Met dit kader zal het kabinet monitoren hoe Nederland verbonden is met de belangrijkste bestemmingen in Europa en wereldwijd. Dit stelt het kabinet in staat vroegtijdig te signaleren hoe de netwerkqualiteit zich ontwikkelt.

Juridische houdbaarheid

De leden van de Groep Van Haga vragen de Minister of de vermindering van het aantal vluchten juridisch houdbaar is. Kan de Minister dit garanderen of zitten hier nog onzekerheden in?

De Minister zal het besluit waarin de vermindering van het aantal vluchten is opgenomen op een zorgvuldige wijze voorbereiden. Dit betekent dat het besluit pas definitief genomen wordt nadat de vereiste consultatie hierover is afgerond en alle hiervoor benodigde onderzoeken en wettelijke voorgeschreven procedures zijn afgerond.

Als de Minister dit niet kan garanderen, kunnen juridische procedures voor vertraging zorgen in de besluitvorming en daarmee ook extra onzekerheid met zich meebrengen? Bij welk aantal vluchten kan hij wel garanderen dat het besluit juridisch houdbaar is?

In zijn algemeenheid is het nooit uit te sluiten dat besluitvorming wordt aangevochten bij de rechter.