

Achtergrondnotitie proportionaliteit

Inleiding en doel

In het coalitieakkoord is afgesproken dat in 2022 een samenhangend besluit over Schiphol en Lelystad zal worden genomen, waarbij het behoud van de hubfunctie gegarandeerd moet zijn, maar ook meer aandacht moet komen voor het verminderen van hinder voor omwonenden van de luchthaven.

Deze notitie laat zien dat een besluit over de luchthaven Schiphol veel verschillende elementen en belangen bevat, die elkaar raken en in een patstelling houden. Gezien het brede karakter van de stikstofproblematiek in Nederland blijkt de vergunningaanvraag en -verlening voor de luchthaven in toenemende mate ingewikkeld. Omdat een natuurvergunning noodzakelijk is voor het vaststellen van het Luchthavenverkeerbesluit (aan beiden moet dezelfde passende beoordeling ten grondslag liggen), waarin ook andere zaken rond de operaties op de luchthaven worden geregeld (zoals het geluidspreferentieel vliegen), ontstaat een patstelling waarmee de rechtsonzekerheid voortduurt. De kans om een maatschappelijk en juridisch houdbare oplossing te vinden en een stap verder te komen in de besluitvorming, wordt groter door verschillende elementen en belangen in samenhang met elkaar te brengen en daar een proportionele afweging in te maken. Een deel van de oplossing kan voorts zitten in het in de tijd plaatsen van deelbesluiten.

Deze achtergrondnotitie heeft tot doel een proportionele afweging te kunnen maken. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de verschillende belangen en opgaven die spelen rond de luchthaven. Ook gaat de notitie in op de verschillende Europese richtlijnen en verordeningen die een rol spelen en elkaar soms in de weg zitten, inclusief de omzetting hiervan in Nederlandse wet- en regelgeving. Het is daarom nodig om de Gordiaanse knoop te ontwarren. Achtereenvolgens gaat deze notitie daartoe in op de volgende aspecten:

1. Gezondheid (geluidhinder) en rechtszekerheid omwonenden
2. Economisch belang van de luchthaven
3. Natuur (stikstof)
4. Europese regelgeving m.b.t. slots

Vervolgens wordt (5) een voorstel gedaan voor een proportionaliteitsafweging in de verschillende belangen.

1. Gezondheid (geluidhinder)

De besluitvorming over Schiphol is sinds de jaren '90 steeds gericht geweest op het evenwicht behouden tussen de ontwikkeling van de luchthaven en de verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Continu is daarbij gewerkt aan het verminderen van de geluidhinder voor omwonenden van de luchthaven.

Het laatst geldende Luchthavenverkeerbesluit voor Schiphol stamt uit 2008 (LVB 2008). Hierin zijn de handhavingpunten afgestemd op de exploitatie van de luchthaven met een verkeersvolume van om en nabij 480.000 vliegbewegingen. Sindsdien zijn meerdere redenen, met name op het terrein van geluidhinder, aanleiding geweest te werken aan de introductie van het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS). Daarin wordt geregeld dat door te vliegen via strikt preferentieel baangebruik, per saldo zo min mogelijk mensen worden gehinderd. Vanaf de jaren 2010-2012 wordt in de praktijk conform de regels van het nieuwe stelsel gevlogen. De wetsbehandeling die het NNHS mogelijk maakt is al enige tijd afgerond, maar het NNHS moet nog in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) worden verankerd. Daarom wordt door de ILT in de tussentijd gedoogd, het zogeheten anticiperend handhaven. Het feit dat het LVB met daarin het NNHS nog niet is vastgesteld, leidt tot drie problemen.

i. Rechtszekerheid omwonenden en verzoeken om nadeelcompensatie

Het streven om ervoor te zorgen dat per saldo zo min mogelijk mensen hinder hebben, betekent niet dat iedereen profijt heeft van het NNHS. Degenen die meer dan anderen (zwaarder) worden getroffen door het NNHS, hebben onlangs een verzoek ingediend om nadeelcompensatie. Als schadeveroorzakend besluit/handelen wordt daarvoor gewezen op het beleid van anticiperend

handhaven. Over deze verzoeken moet nog definitieve besluitvorming plaatsvinden. Niet uitgesloten is dat er meer verzoeken volgen.

Los hiervan is de rechtszekerheid van de omwonenden pas werkelijk gediend als een gewijzigd LVB met NNHS is vastgesteld. Dit is de reden dat IenW altijd zoveel belang heeft gehecht aan het spoedig kunnen vaststellen van het LVB.

ii. Juridische procedures en verzoeken tot handhaving

Al sinds de start van het anticiperend (niet) handhaven worden door omwonenden en milieuorganisaties verzoeken ingediend bij de ILT en worden procedures gestart voor de rechter om een einde te maken aan deze gedoogsituatie door terug te vallen op het vastgestelde LVB 2008. De ILT en de rechter hebben tot nog toe geen gehoor gegeven aan deze verzoeken. Maar hoe langer de gedoogsituatie voortduurt, hoe kwetsbaarder dat wordt. Dit signaal heeft de ILT eind vorig jaar ook afgegeven. Als gestopt zou moeten worden met preferentieel vliegen via het NNHS, betekent dit dat eerder banen worden ingezet die meer geluidhinder opleveren boven dichtbevolkte gebieden, zodat per saldo meer mensen geluidhinder zullen ervaren.

Als de overheid zou besluiten om te stoppen met anticiperend (niet) handhaven, wordt namelijk teruggevallen op vigerende regelgeving in het laatst vastgestelde besluit: het LVB 2008. De inschatting is dat afhankelijk van de vlootsamenstelling op Schiphol, binnen het vigerende stelsel met grenswaarden in handhavingspunten, geluidpreferentieel vliegen mogelijk is tot maximaal 465.000 vliegbewegingen. Dit komt omdat (ook) het stelsel van handhavingspunten is gedimensioneerd op geluidpreferentieel baangebruik. Onderzoek van To70 wijst uit dat zonder vlootvernieuwing t/m 2023 ca. 400.000 – 440.000 vliegbeweging mogelijk zijn en inclusief vlootvernieuwing t/m 2023 (o.b.v. de pré-COVID trend): ca. 450.000 – 465.000 vliegbewegingen.

iii. De Polderbaan

In 2003 heeft Schiphol de Polderbaan in gebruik genomen. De Polderbaan is een zogenaamde geluidpreferente baan. Starten en landen vanaf deze baan leidt ertoe dat minder mensen worden gehinderd door het vliegverkeer dan zonder het gebruik van de Polderbaan. De Natura 2000-gebieden die door het vliegen vanaf de Polderbaan worden 'geraakt' zijn grotendeels dezelfde gebieden die aan de orde zijn in relatie tot de stikstofopgave voor Schiphol. Voor IenW is het daarom belangrijk dat een oplossing van het stikstofvraagstuk er niet toe leidt dat de Polderbaan niet meer kan worden ingezet. Dat zou namelijk een rechtstreekse (negatieve) invloed hebben op de leefomgeving, geluidhinder en de gezondheid van mensen.

Onder leiding van PWC is een impactanalyse uitgevoerd om in beeld te krijgen wat de brede maatschappelijke effecten zijn van 1) een reductie van het maximum aantal vliegbewegingen op Schiphol naar 460.000 en 2) het niet meer gebruiken van de Polderbaan. De analyse laat zien dat de geografische spreiding van de geluidhinder verandert zonder gebruik van de Polderbaan. In Amsterdam, Zaanstad en Amstelveen neemt de hinder dan het sterkst toe. Daarnaast constateert PWC dat de externe veiligheid mogelijk afneemt. Om deze effecten te mitigeren moet het aantal vliegbewegingen substantieel worden teruggebracht, waardoor dat aantal uitkomt onder de bandbreedte van 400.000 – 440.000 vliegbewegingen die nodig is voor het behoud van de hubfunctie van Schiphol, zoals hieronder nader is toegelicht.

2. Economische belangen

Schiphol is een internationale luchthaven met een groot netwerk aan bestemmingen. Dit zorgt voor een uitstekende bereikbaarheid van Nederland en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale bedrijven en organisaties. Met 1 miljoen Nederlanders die in het buitenland wonen en naar schatting (minstens) evenveel buitenlanders die in Nederland wonen, is een goede bereikbaarheid niet alleen een economisch maar ook een maatschappelijk vraagstuk vanwege familiebezoek e.d. Zonder de hubfunctie van Schiphol zou de Nederlandse thuismarkt te klein zijn om het grote netwerk aan bestemmingen, die Nederland goed bereikbaar maken, overeind te kunnen houden. Alleen met bestemmingsverkeer (dus Nederland als begin- of eindbestemming) is hiervoor onvoldoende reizigersaanbod.

■ Onderdeel van de beoordeling van een vergunningaanvraag (en de daartoe in te dienen passende beoordeling) is de huidige staat van instandhouding van deze aangewezen natuurgebieden, die bepaalt hoeveel ruimte er in een gebied bestaat voor (extra) stikstofdepositie. In die gebieden is het de som van de totale stikstofdepositie (o.a. vanuit het buitenland, door industrie, veehouderijen, etc.) die maakt dat de natuurkwaliteit in die gebieden in stand kan blijven, dan wel dat gebieden "rood" kleuren, waardoor gebiedsgerichte herstel- of verbeteringsmaatregelen nodig zijn. De relatieve bijdrage van Schiphol op al deze gebieden is overigens klein.

Dit betekent dat Schiphol voor verlening van een natuurvergunning voor 500.000 vluchten maatregelen in de omgeving moet nemen om haar bijdrage aan de stikstofdepositie in die gebieden te mitigeren. Deze maatregelen kunnen bestaan uit stikstofverminderende ingrepen bij het bedrijf zelf (intern salderen), of, als dat niet voldoende blijkt, mitigerende maatregelen in de omgeving (extern salderen). Schiphol is als zogeheten initiatiefnemer verantwoordelijk voor het treffen van die maatregelen door andere activiteiten in de omgeving die stikstof uitstoten (deels) stil te leggen of uit te kopen. Een complicerende factor daarbij is dat voor natuurgebieden waarvan onduidelijk is of natuurherstel is geborgd, de provincies eerst moeten bevestigen dat deze maatregelen niet al nodig zijn voor natuurherstel (additionaliteit)¹.

Additionaliteit, mitigatie, compensatie

In veel natuurgebieden slaat veel meer stikstof neer dan de natuur aan kan, zodat de zogenaamde kritische depositiewaarden (KDW) worden overschreden². De staat van het natuurgebied is dus in combinatie met de omvang van de stikstofdepositie een bepalende factor. Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de KDW te brengen. Bij vergunningverlening moet bovendien op "additionaliteit" worden getoetst van mitigerende maatregelen die ook voor natuurherstel kunnen worden ingezet. Dat betekent dat de beoogde maatregel (bijvoorbeeld: het (gedeeltelijk) sluiten van een stikstofuitstotende activiteit) niet al nodig is voor het behoud, herstel of de verbetering van de natuur.

Er bestaat discussie over wat deze zogenaamde additionaliteitstoets betekent voor het verlenen van nieuwe vergunningen. In essentie komt die discussie erop neer dat er onzekerheden zijn over de vraag of al dan niet eerst maatregelen moeten worden genomen voor instandhouding van de natuurkwaliteit en daarna pas een mogelijkheid ontstaat om voor activiteiten een natuurvergunning te verlenen.

Mogelijk kan pas een (nieuwe) vergunning worden afgegeven als eerst onontkoombare stappen zijn gezet om in de betrokken gebieden onder de KDW te komen. Recente rechterlijke uitspraken wijzen in die richting. Anderzijds staat ook niet met zekerheid vast dat er geen ruimte blijft bestaan voor vergunningverlening. Indien eerst mitigerende maatregelen moeten worden ingezet voor instandhouding of herstel van het natuurgebied, en deze pas daarna kunnen worden ingezet ten gunste van de opgave waarvoor een vergunning is aangevraagd, zou dit voor Schiphol een onmogelijke verzwaring van de opgave betekenen³.

Om een beeld te geven van de ordegrootte: in sommige gebieden moet ongeveer de helft van de totale depositie van de landbouw en de industrie in Nederland worden gereduceerd om onder de KDW te komen. Deze discussie is uitdrukkelijk geen keuze uit twee opties maar een onzekerheidsfactor waarmee de verlening van een natuurvergunning is omgeven.

Knoppen om aan te draaien

Eén van de knoppen (maar niet de enige) om aan te draaien ter vermindering van de stikstofuitstoot, is (vanzelfsprekend) het verminderen van het aantal vliegbewegingen. De uitkomsten van een in opdracht van IenW door RHDHV verrichte quick scan tonen aan dat bij vermindering van het aantal vliegbewegingen een aantal gebieden geheel of gedeeltelijk kan

¹ Er loopt nog hoger beroep over de vraag of extern salderen als transactie tussen particulieren kan worden aangemerkt als maatregel die ook kan worden ingezet voor natuurherstel, waarvan de additionaliteit moet worden beoordeeld. De zitting in hoger beroep vindt naar verwachting deze zomer plaats.

² Overigens is behoud van de natuur niet onmogelijk bij overschrijding van de KDW. Het betekent slechts een risico dat een toename van depositie kan leiden tot significante gevolgen.

³ Zie noot 2.

worden vrijgespeeld. [REDACTED]

De studie van RHDHV laat zien dat bij verlaging van het aantal vliegbewegingen naar 460.000, een aantal gebieden "op groen" springt. Er blijven echter nog altijd enkele (3-6) gebieden over, waar (micro)deposities moeten worden gemitigeerd, voor zover niet kan worden uitgesloten dat deze deposities leiden tot significante gevolgen.

[REDACTED] Het is overigens van belang om goed voor ogen te houden dat deze cijfers nog slechts indicaties zijn. Ze kunnen dus niet worden gebruikt om te bepalen hoeveel vliegbewegingen onderdeel kunnen zijn van een te verlenen natuurvergunning. Dat is namelijk van veel meer factoren afhankelijk, zoals een gedetailleerde berekening van de referentiesituatie en de mogelijkheden voor intern en extern salderen (mits deze ruimte bestaat vanwege het additionaliteitsvereiste).

4. Europese regelgeving m.b.t. slots en de actuele situatie op Schiphol

De Europese slotverordening regelt de wijze van de verdeling van beschikbare capaciteit op gecoördineerde luchthavens. Simpel gezegd krijgen luchtvaartmaatschappijen jaarlijks slots (een recht om gebruik te maken van de luchthaven om te starten/landen) gealloceerd door de onafhankelijke slotcoördinator (ACNL). Zolang de luchtvaartmaatschappijen in een jaar 80% van deze slots ook daadwerkelijk gebruiken, behouden zij een aanspraak op dezelfde reeks slots in een overeenstemmend volgend seizoen. Op grond van de slotverordening moet per coördinatieperiode de beschikbare capaciteit worden gedeclareerd. Er lijken beperkte juridische mogelijkheden te bestaan om voor ongebruikte slots te bepalen dat deze niet opnieuw worden uitgegeven. [REDACTED]

[REDACTED] Dit betreft op dit moment ca. 2.000 slots per jaar.

Slots zijn niet bestemming-gebonden zodat de overheid, de slotcoördinator of Schiphol niet kunnen sturen op bestemmingen.

[REDACTED] In deze Balanced Approach, die doorlopen moet worden voor alle geluidgerelateerde maatregelen voor het vliegverkeer, moet worden onderbouwd waarom de capaciteit van de luchthaven wordt beperkt en welk doel daarmee gediend is. Dit vergt onderbouwing, zorgvuldigheid en inspraak. Voor vermindering van geluidhinder door vliegverkeer is de basis gelegd in het actieplan geluid, dat door de overheid wordt vastgesteld.

Er kleeft een hoge mate van onzekerheid aan de uitkomst van het doorlopen van de Balanced Approach en de wijze waarop een rechter om zal gaan met claims van luchtvaartmaatschappijen. Deze procedure is tot dusver nog door geen enkel ander land gevolgd; in geen enkel ander Europees land heeft een exploitatiebeperking ertoe geleid dat historische aanspraken op slots niet volledig gehonoreerd konden worden. [REDACTED]

[REDACTED] Het is dus ook daarom van belang om de Balanced Approach zorgvuldig te doorlopen.

5. Voorstel voor een proportionaliteitsafweging

Een deel van de oplossing kan zitten in het in de tijd plaatsen van deelbesluiten.

Voorop staat dat we in Nederland een luchthaven willen die het economische en maatschappelijke belang ervan ondersteunt. Dit is in het coalitieakkoord ook zo verwoord. Een reductie tot onder een maximum capaciteit van 440.000 vliegtuigbewegingen kan er mogelijk toe leiden dat Schiphol de aansluiting verliest met de grotere (concurrerende) hub-luchthavens in Europa en het Midden-Oosten; daarmee zakken we naar het zich laat aanzien onder een economisch kritische grens en komen de bereikbaarheid en daarmee ook het vestigingsklimaat van Nederland voor internationale

bedrijven en organisaties teveel onder druk te staan. Naast het maatschappelijk verlies dat dit zou betekenen voor de over het algemeen internationaal georiënteerde inwoners en Nederlanders zou betekenen, [REDACTED]

Maar in het coalitieakkoord is ook afgesproken om meer oog te hebben voor hinder van omwonenden en de negatieve effecten van de luchtvaart. Daarom is het kabinet bereid om een stap terug te zetten in het maximale aantal vliegbewegingen om het begin van een opening te bieden. Een verlaging van het aantal vliegbewegingen leidt tot feitelijk minder geluidhinder, minder uitstoot van CO₂, minder stikstof, minder fijnstof en minder uitstoot van andere schadelijke stoffen. Daar merken omwonenden iets van; dat is goed voor het klimaat, de natuur en het milieu. Het kunnen blijven gebruiken van de Polderbaan, om de geluidhinder zoveel mogelijk te beperken, is daarbij essentieel. Tegelijkertijd is het van belang dat de krimp niet leidt tot onoverkomelijke economische en maatschappelijk schade. In de afweging tussen de maatschappelijke en economische functie van de luchthaven en de vermindering van negatieve effecten wordt daarom gedacht aan een verlaging van het maximale aantal vliegbewegingen naar 440.000 om een goede balans te vinden.

Dit getal komt als volgt tot stand (samenvatting van alle elementen in deze notitie):

- Geluid: de minister van IenW hecht groot belang aan het zo snel mogelijk herstellen van de rechtszekerheid van de omwonenden. Dit wordt het snelst bereikt door te stoppen met anticiperend (niet) handhaven. Hiermee komt het maximale aantal vliegbewegingen afhankelijk van vlootvernieuwing op een aantal dat ligt rond 440.000 vliegbewegingen.
- LVB en referentiesituatie: het laatst vastgestelde LVB in 2008 ging uit van 480.000 vliegbewegingen. In het kader van de natuurvergunning is expliciet verwezen naar dit getal. Daarnaast wordt een deel van de referentiesituatie bepaald door een besluit uit 2002. Op dat moment waren op Schiphol 460.000 vliegbewegingen toegestaan op 4 banen.
- Netwerkkwaliteit: behoud van de hubfunctie van Schiphol heeft een minimaal noodzakelijke ondergrens van 400.000 – 440.000 vliegbewegingen
- Stikstof: Een verlaging van het aantal vliegbewegingen leidt in alle gevallen tot feitelijk minder uitstoot. Het terugbrengen van het aantal vliegbewegingen vanwege geluid helpt ook om minder Natura 2000-gebieden te raken; er lijkt een kantelpunt te zitten bij verlaging naar 460.000 vliegbewegingen. Daarmee wordt het stikstofprobleem niet opgelost want er blijven altijd gebieden met een restopgave over. Hiervoor moeten maatregelen worden uitgewerkt.

NB: wat dit betekent voor de natuurvergunning is aan LNV als bevoegd gezag. Daar doet deze notitie vanzelfsprekend geen voorstel voor.

- [REDACTED]

Verantwoording/onderliggende stukken

Stikstof:

- RHDHV, Rapport Verkenning mogelijke maatregelen voor mitigatie of compensatie van de depositieopgave voor Schiphol (2022)

Geluid:

- To70, Notitie Effect op jaarvolume en preferentieel baangebruik bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol over effect van stopzetten van anticiperend handhaven (2022)

Economische belangen:

- Analyse en Critical review bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (2022)
- PWC e.a., Rapport Impactanalyse verlaging activiteitsniveau Schiphol (2022)