



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Bestuurskern
Project Schiphol

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Uw kenmerk
DGNVLG / 19241957

Datum 4 december 2019
Betreft Zienswijze handhavingsverzoek MOB Schiphol

Geachte

Per brief van 14 oktober 2019 heeft u mij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen met betrekking tot het handhavingsverzoek van MOB, dat is gericht op de luchthaven Schiphol in relatie tot de Wet natuurbescherming. In uw brief heeft u een aantal aspecten benoemd waarop u mij vraagt in te gaan. In mijn reactie zal ik deze aspecten betrekken.

Gelet hierop geef ik in paragraaf 1 van deze brief een toelichting op de werking van het momenteel nog vigerende normenstelsel van Schiphol. Dit is van belang, omdat daaruit blijkt dat het huidige stelsel nooit tot doel had om een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor Schiphol vast te stellen, maar een milieu(gebruiks)ruimte. Binnen die ruimte heeft Schiphol de mogelijkheid om vliegtuigbewegingen in te passen.

In paragraaf 2 is een overzicht gegeven van de sinds 1995 op Schiphol van toepassing zijnde wet- en regelgeving en daaronder liggende milieueffectrapportages. Hierbij besteed ik ook aandacht aan de wijze waarop de activiteiten op Natura 2000-gebieden en beschermde natuurwaarden zijn beoordeeld. Waar zinvol, heb ik citaten uit de betreffende documenten opgenomen (cursief en tussen aanhalingstekens weergegeven). De in paragraaf 1 genoemde documenten komen in paragraaf 2 terug. In paragraaf 2 wordt ook ingegaan op de diverse Aldersadviezen over Schiphol en op het nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS) Schiphol.

Daarna heb ik in paragraaf 3 enkele conclusies opgenomen.

1. De werking van het huidige normen- en handhavingstelsel Schiphol (handhavingpunten met grenswaarden, ook wel emmertjes met geluid genoemd)

Doel: bescherming van de omgeving, niet vastleggen aantal vliegtuigbewegingen

In 2003 is het huidige normen- en handhavingstelsel voor Schiphol in werking getreden door middel van een wijziging van de Wet luchtvaart (de zogenoemde Schipholwet)¹ en de vaststelling van een luchthavenverkeerbesluit (LVB)² en een

¹ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2002-374.html>

² <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stb-2002-592.html>

luchthavenindelingbesluit (LIB)³. Doel van het nieuwe stelsel was bescherming van de omgeving, niet het vastleggen van een maximum aantal vluchten.

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Daarvóór gold de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol van 1995⁴. In de PKB-Schiphol was onder meer de bescherming van de omgeving vastgelegd. Voor geluid hield die bescherming in dat de 35 Ke-contour niet meer dan 10.000 woningen mag bevatten en dat de 20 Ke-contour niet meer dan 45.000 ernstig gehinderden mag bevatten (Ke was de toenmalige gebruikte eenheid voor geluidbelasting, die later is vervangen door L_{den} en L_{night}).

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

Dit beschermingsniveau, dat ook wel de milieugebruiksruimte of milieuruimte voor Schiphol wordt genoemd, moest ingevolge het overgangsrecht van de Schipholwet in 2003 in het eerste LVB worden vastgelegd met het oog op een gelijkwaardige overgang van het beschermingsniveau van de PKB naar het nieuwe stelsel van de Schipholwet.

Dat gebeurde door in het LVB 35 zogeheten handhavingspunten rond Schiphol aan te wijzen, met in elk punt een maximaal toegestane geluidbelasting (grenswaarde), die gedurende het jaar niet mocht worden overschreden. Als de sector binnen de 35 grenswaarden zou blijven, dan zou worden voldaan aan de eerder omschreven bescherming van de omgeving (woningen en gehinderden).

De handhavingspunten als emmertjes zien

De handhavingspunten worden vaak omschreven als emmertjes. Er staan 35 emmertjes rond Schiphol, en elke keer als er een vliegtuig over/langs zo'n emmertje vliegt, valt er een beetje geluid in het emmertje. Gedurende een gebruiksjaar mag een emmertje niet overstromen. Dreigt een emmertje wel te overstromen, dan moet Schiphol gaan sturen in het vliegverkeer. Dat sturen wil zeggen dat men moet proberen om het vliegverkeer op andere banen af te handelen, zodat er bijna niks meer bijkomt in een bijna vol emmertje en het geluid wordt opgevangen in nog niet bijna volle emmertjes.

In de begin jaren 2000 was de belangrijke vraag hoe groot elk emmertje moest zijn. Hiervoor heeft de luchtvaartsector destijds scenario's aangeleverd over de verwachte ontwikkelingen van het vliegverkeer tot 2005 en 2010. Bij het opstellen van een scenario spelen de volgende aspecten een rol:

- het aantal vliegtuigbewegingen;
- de verdeling hiervan over starts en landingen;
- de tijd van de dag waarop de starts en landingen plaatsvinden;
- typen van vliegtuigen die worden ingezet; en
- de vliegpaden van deze vliegtuigen.

Dit is vervolgens getoetst aan de randvoorwaarden voor bescherming van de omgeving (aantal woningen en gehinderden). Daar waar het scenario niet voldeed aan de bescherming, bijvoorbeeld omdat er te veel woningen in de geldende geluidcontour stonden, is het scenario naar beneden bijgesteld ('geschaald') tot voldaan is aan die randvoorwaarden.

Het door de sector aangeleverde scenario 2010 is als het uitgangspunt gehanteerd voor het berekenen van de grenswaarden in de handhavingspunten. Dat scenario heeft dus bepaald hoe groot elk van de 35 emmertjes was en ligt dus ten grondslag aan het LVB 2003. Het scenario 2005 ging uit 540.000 vliegtuigbewegingen, het scenario van 2010 van 607.000.

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2002-591.html>

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23552-8.html>

De keuze voor het scenario van 2010 hangt samen met de wens om de met behulp van het scenario bepaalde grenswaarden en gebieden een zo stabiel mogelijk karakter te geven. Door enige jaren 'vooruit te kijken' kon de sector afstemmen op gewenste en verwachte ontwikkelingen. Nog verder vooruit kijken leverde geen betekenisvolle verwachtingen op.

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

Praktijk versus scenario kan leiden tot meer/minder vluchten binnen de milieuruimte

Het is niet mogelijk om in de praktijk precies volgens het gehanteerde scenario te vliegen. Er zijn allerlei factoren die kunnen leiden tot een werkelijkheid die afwijkt van een scenario: het weer, andere vliegtuigen die door de maatschappijen worden ingezet, baanonderhoud waardoor andere banen meer moeten worden ingezet dan waarvan in het scenario werd uitgegaan, stakingen, het moeten omvliegen vanwege natuurverschijnselen (vulkaanuitbarstingen) of gevaarlijke situaties (oorlogsgebieden), enz.

Dat de werkelijkheid afwijkt van een scenario is geen probleem, want het is immers niet de bedoeling om de luchtvaartsector aan een scenario te houden of om aantallen vliegtuigbewegingen voor te schrijven. De bedoeling is wel om via de vergunde milieugebruiksruimte grenzen te stellen aan de (belastende) effecten van het luchthavenluchtverkeer voor de omgeving.

Als de sector bijvoorbeeld met stillere vliegtuigen gaat vliegen, dan produceert men minder geluid. De emmertjes raken daardoor minder snel vol en er kunnen dus meer vluchten plaatsvinden. Ook kan een andere spreiding van vluchten over de dag tot een andere geluidbelasting leiden (een vlucht in de avond of de nacht heeft een straffactor, waardoor die voor resp. circa 3 en 10 keer zoveel geluid in een emmertje zorgt dan een vlucht overdag), waardoor meer of minder vluchten kunnen worden uitgevoerd.

Ik belicht nu chronologisch de Schipholbesluitvorming vanaf 1995.

2. Chronologisch overzicht Schipholbesluitvorming

1. Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (1995, zie voetnoot 4)

De Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (hierna: PKB) bevatte voor het in 1995 in gebruik zijnde vierbanenstelsel beperkingen aan het gebruik van de ruimte rondom Schiphol en grenzen voor de geluidbelasting. De PKB gaf een milieu(gebruiks)ruimte die volgens de inzichten van destijds de mogelijkheid gaf voor 500.000 tot 600.000 vliegtuigbewegingen (vtb) per jaar.

In de periode tot 2000 zijn besluiten genomen en is wet- en regelgeving opgesteld over de aanleg en ingebruikname van een vijfde start- en landingsbaan. Ingebruikname van de vijfde baan was voorzien in 2003.

2. Wet luchtvaart (Schipholwet, 2003, zie voetnoot 1)

In 2001 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart, de zogeheten Schipholwet, ingediend. Dit wetsvoorstel had tot doel in de wet een basis op te nemen voor een nieuw stelsel van milieu- en veiligheidsnormen voor Schiphol.

Dit nieuwe stelsel zou vervolgens worden uitgewerkt en vastgelegd in twee besluiten op grond van de gewijzigde Wet luchtvaart, te weten het Luchthavenindelingbesluit (LIB) Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol. De gewijzigde Wet luchtvaart is op 20 februari 2003 in werking getreden.

3. Luchthavenverkeerbesluit en Luchthavenindelingbesluit (2003, zie voetnoten 2 en 3)

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Het Luchthavenverkeerbesluit is gericht op de beheersing van de belasting van het milieu door het luchtverkeer van de luchthaven Schiphol. Het Luchthavenindelingbesluit bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau. Beide besluiten zijn een uitwerking van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart (zie de paragraaf hiervóór).

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

In het LVB en LIB wordt uitgegaan van het banenstelsel van Schiphol vanaf 2003, dat wil zeggen inclusief de vijfde baan (Polderbaan) die in 2003 in gebruik is genomen. Daarna zijn geen wijzigingen meer aangebracht aan het banenstelsel van Schiphol.

Ten behoeve van het eerste LIB en LVB is een milieueffectrapport (MER) opgesteld⁵. In dat MER wordt voor het basisscenario in 2005 uitgegaan van 540.000 handelsbewegingen en voor het scenario in 2010 van 607.000 handelsbewegingen (het aantal van 607.000 voor 2010 is ontstaan door afrondingen in het invoerscenario, dat mikte op nominaal 600.000 vliegtuigbewegingen).

In het MER is overeenkomstig de destijds geldende wet- en regelgeving ook natuuronderzoek verricht. Hieromtrent wordt het volgende gesteld. Ik citeer:

"In het kader van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet is onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op vogels en andere fauna.

....

Het is in het onderzoek aannemelijk gemaakt dat als gevolg van het in gebruik nemen van de vijfde baan in de aangewezen speciale beschermingszones onder vogels en ander fauna met een beschermde status geen significante effecten zullen optreden. Buiten deze gebieden zijn naar verwachting onder soorten met een beschermde status evenmin significante effecten te verwachten omdat deze soorten of ontbreken dan wel in klein aantal voorkomen. Door het uitblijven van significante effecten op gebieden of soorten met een beschermde status wordt geconstateerd dat er geen noodzaak is compenserende maatregelen voor te stellen."

Op 20 februari 2003 zijn het LVB en LIB in werking getreden. In de Nota van toelichting bij het LVB is onder meer over het systeem van het vergunnen van milieugebruiksruimte het volgende opgenomen. Ik citeer:

"Thans is de gedachtegang kort gezegd dat een stelsel van veiligheids- en miliegrenzen geen bescherming moet bieden tegen aantallen vliegtuigen, passagiers of tonnen vracht, maar tegen de gevolgen van het daarmee samenhangende vliegverkeer. Het beleid van de overheid moet op de eerste plaats gericht zijn op het vaststellen van goede en handhaafbare veiligheids- en miliegrenzen. De overheid moet een regime creëren waarbij de luchtvaartsector, binnen de gestelde grenzen, de ruimte krijgt om het groeipotentieel te ontwikkelen.

...

Het luchthavenverkeerbesluit is gericht op de beheersing van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer met betrekking tot de aspecten veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en geur.

⁵ <http://publicaties.minienm.nl/documenten/milieueffectrapport-schiphol-2003-hoofdrapport-ten-behoeve-van-d>

De bescherming ten aanzien van veiligheid en geluid wordt geboden door een samenspel van beide besluiten. Het luchthavenverkeerbesluit begrenst de gevolgen van het vliegverkeer (onder meer) in termen van externe-veiligheidsrisico en geluidbelasting op de grond. Het aantal mensen dat getroffen wordt door die gevolgen, wordt begrensd door de (bouw- en gebruiks)beperkingen waartoe het luchthavenindelingbesluit verplicht."

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

4. LVB 2004

In 2003 bleek dat een invoerfout in de scenario's voor LVB 2003 was gemaakt. Daardoor waren de grenswaarden voor de handhavingspunten 17 en 18 verkeerd berekend en konden binnen die verkeerde grenswaarden maar circa 337.000-362.000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden in plaats van de voorziene 500 tot 600 duizend. Dit noopte tot aanpassing van het LVB.

In maart 2004 is daartoe wederom een MER opgesteld (MER wijziging uitvoeringsbesluiten Schiphol 2004)⁶. Dit MER is opgesteld voor de onderbouwing van de wijziging van het LVB 2003.

In het MER is onder meer de volgende passage opgenomen. Ik citeer:

"Luchtkwaliteit

Herstel van de invoerfout toont geen waarneembare verschillen in de uitstoot van verontreinigende stoffen door vliegtuigen. Voor geen van de alternatieven verschilt de luchtkwaliteit in de woonomgeving waarneembaar ten opzichte van de referentiesituatie."

Op 31 augustus 2004 treedt het gewijzigd LVB in werking.⁷ Dit LVB wordt gezien als het eerste LVB, terwijl het in feite een gewijzigde versie is van het eerste LVB uit 2003. Als naar het eerste LVB uit 2003 zou worden verwezen, zou naar een LVB met fouten worden verwezen.

In dit LVB 2004 zijn nieuwe grenswaarden vastgesteld, die circa 508.000 vliegtuigbewegingen mogelijk maakten. De milieuruimte zelf werd dus niet vergroot of verkleind, maar wel de verdeling van die ruimte over de emmertjes. In de Nota van toelichting bij het gewijzigde LVB wordt hieromtrent het volgende overwogen. Ik citeer:

"Het onderhavige besluit brengt wijzigingen aan in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (verder: het LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (verder: het LIB) die noodzakelijk zijn om de zogenaamde invoerfout te herstellen. Met deze wijzigingen kan Schiphol binnen de vastgestelde veiligheids- en milieugrenzen komen tot maximale benutting van de capaciteit en een verantwoorde groei, volgens de bedoelingen en uitwerking van de regelgeving ten aanzien van het vernieuwde banenstelsel. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de mainportdoelstelling en de voorwaarden zoals die zijn verwoord in artikel 8.3 van de Wet luchtvaart.

...

Bij de voorbereiding van het Operationeel Plan 2004 kwamen de exploitant van de luchthaven en de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) er achter dat een invoerfout is gemaakt. Deze fout stelt de luchtvaartsector voor grote problemen. ... De consequenties van het op verkeerde gegevens vaststellen van de grenswaarden voor de handhavingspunten 17 en 18, laten zich als volgt weergeven:

⁶ https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p11/p1114/1114-579mer_deel1.pdf

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2004-425.html>

– er zijn slechts circa 337.000–362.000 vliegtuigbewegingen per jaar binnen de grenswaarden mogelijk;...

...

In plaats van een groeipotentie tot circa 500 tot 600 duizend bewegingen binnen de vastgestelde milieu- en veiligheidsgrenzen, blijkt de maximum capaciteit van de luchthaven met de huidige grenswaarden te zijn beperkt tot een niveau dat lager is dan in 2002, dat wil zeggen minder dan 400.000 bewegingen.

...

Het kabinet heeft op 22 augustus 2003 ... besloten dat nader onderzocht wordt wat de effecten van de fout zijn op de capaciteit en dat een nadere analyse van de door het NLR onderzochte alternatieven zal worden opgesteld. Daarbij heeft voor het kabinet zwaar gewogen dat de gevolgen van het laten voortbestaan van de fout voor de luchtvaartsector en de Nederlandse economie dusdanig zijn, dat vasthouden aan het – eerste – LVB geen reële optie is.

De ministerraad heeft in het verlengde hiervan besloten dat de twee luchthavenbesluiten dienen te worden gewijzigd, waarbij is aangegeven dat, in afwachting van de formalisering van de wijzigingen, een overtreding van de (foutief berekende) grenswaarden niet wordt gedoogd. Dit betekent dat tot de onderhavige wijziging van de luchthavenbesluiten, de grenswaarden van het eerste LVB van kracht zijn gebleven.

Volgens de initiatiefnemers is het met de alternatieven mogelijk om binnen de grenzen en geldende regels voor geluid een maximum van 508.000 vliegtuigbewegingen te realiseren."

5. LVB 2008

In de jaren 2005/2006 heeft een evaluatie van het Schipholbeleid plaatsgevonden. Daarover is in de Nota van toelichting van het LVB 2008⁸ het volgende opgenomen. Ik citeer:

"Deze aanpassing van het LVB vloeit voort uit de evaluatie van het Schipholbeleid en het daarop gebaseerde kabinetsstandpunt Schiphol (Kamerstukken II 2005/06, 29 665, nr. 28). Daarin is geconstateerd dat de voorziene groei ruimte voor de luchtvaart niet volledig kan worden benut. Concreet gaat het erom dat de in de handhavingspunten vastgelegde grenswaarden voor geluidbelasting in het ene handhavingspunt al zijn bereikt (en in 2006 overschreden) terwijl op andere punten nog (veel) ruimte over is. Daardoor blijkt Schiphol in de praktijk al bij een jaarvolume van circa 425.000 vliegtuigbewegingen tegen de gestelde grenzen van het LVB aan te lopen, terwijl bij de aanpassing van het LVB in 2004 rekening is gehouden met ruim 500.000 vliegtuigbewegingen. Zonder wijziging van het LVB is de verwachte verdere ontwikkeling van het luchtverkeer op Schiphol niet mogelijk. Het kabinet heeft in zijn standpunt in 2006 over de ontwikkeling van Schiphol aangegeven dat de aan Schiphol geboden milieuruimte beter moet kunnen worden benut. Dit vergt aanpassing van de grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid en dus aanpassing van het LVB. Verder heeft het kabinet aangegeven over de wijziging van het LVB een besluit te nemen in samenhang met, in convenanten vast te leggen, afspraken over hinderbeperkende maatregelen en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet aangegeven vast te zullen houden aan de wettelijke randvoorwaarde voor een gelijkwaardige of betere bescherming tegen de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-390.html>

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

van Schiphol. Het referentiekader hiervoor is, zoals in de wet is vastgelegd, het beschermingsniveau van de eerste Luchthavenbesluiten. Dit is bekrachtigd in het coalitieakkoord van het kabinet in februari 2007. Daarin is over de ontwikkeling van Schiphol opgenomen: «Schiphol kan binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen doorgroeien, waarbij woningen op grotere afstand van Schiphol beter beschermd worden tegen geluidhinder». In de brief aan de Tweede Kamer van 25 mei 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 665, nr. 47) geven de ministers van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan dat zij onder de «bestaande milieu- en geluidsnormen» de criteria voor gelijkwaardigheid verstaan zoals deze volgen uit de gelijkwaardigheidseis die is vastgelegd in artikel 8.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart. Met deze brief is de maximale milieuruimte vastgelegd (zie ook paragraaf 2.6.4). Deze ruimte vormt het toetsingskader voor de aanpassing van het LVB.

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

Ter onderbouwing van de LVB wijziging 2008 is in 2007 een MER opgesteld (MER korte termijn 2007)⁹. Ook in het MER 2007 is in het kader van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op vogels en andere fauna. In het MER wordt hieromtrent het volgende vermeld. Ik citeer:

"6.7 Natuur

In dit MER worden de effecten van het planalternatief op de omgeving van Schiphol bepaald. Naast geluidhinder, slaapverstoring en externe veiligheid, worden eveneens de effecten op de Natura 2000 gebieden (volgens de natuurbeschermingswet) en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) beschouwd.

Beschermde gebieden en soorten

In het MER 'Schiphol 2003' zijn de effecten van het in gebruik nemen van de Polderbaan onderzocht. Naast geluidhinder, slaapverstoring en externe veiligheid is het effect op beschermde natuurwaarden onderzocht. In het natuuronderzoek, uitgevoerd in 2001 door Bureau Waardenburg, zijn de effecten op Vogelrichtlijngebieden, Habitatrichtlijngebieden en natuurbeschermingswetgebieden alsmede op beschermde soorten bepaald voor het lange-termijnsceario voor de ontwikkeling van Schiphol. Toentertijd kwam de bescherming van gebieden en soorten voort uit Europese regelgeving (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn) en nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Vogelwet). Anno 2007 is de Europese regelgeving geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De bescherming van gebieden is verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en die van soorten in de Flora- en faunawet (2002). In de soorten en gebieden die in 2001 in de omgeving van Schiphol beschermd waren is nauwelijks enige verandering opgetreden; alleen de vlag waaronder de bescherming vorm heeft gekregen, is sindsdien veranderd.

In het onderzochte scenario in het MER 'Schiphol 2003' is uitgegaan van 600.000 vliegtuigbewegingen. De conclusie van het onderzoek was dat in de directe omgeving van Schiphol geen beschermde gebieden liggen; de meeste liggen op een afstand van 20 kilometer of meer. In de omgeving van de luchthaven komen ook nauwelijks zwaar beschermde soorten voor. Verstoring van vogels of andere fauna kan, via een aantal stappen, een negatief effect hebben op de populatie(-omvang) van soorten. Op grond van gepubliceerd onderzoek zijn bij vlieghoogtes lager dan 3000 voet en op afstanden van minder dan twee kilometer verstoringseffecten van de grote burgerluchtvaart te verwachten. In gebieden met vlieghoogtes tussen 2000 en 3000 voet kunnen op grond van beschikbare kennis milde vormen van verstoring worden

⁹ <https://www.commissiener.nl/docs/mer/p17/p1794/1794-274mer.pdf>

verwacht en in gebieden met vlieghoogtes lager dan 2000 voet ook zwaardere vormen van verstoring. De versturende effecten hebben een visuele en/of een additieve component. Op grond van de huidige kennis kan hier geen nader onderscheid in beide worden gemaakt. Daarnaast vergroot een toename in de vliegfrequentie de kans op negatieve effecten op organismen door verstoring.

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

Om tot een beoordeling van mogelijke effecten te komen, is in het onderzoek uit 2001 een vergelijking gemaakt tussen het gebruik van Schiphol anno 2001 met een vier-banenstelsel en het gebruik van de luchthaven vanaf 2003 met een vijf-banenstelsel. Op basis hiervan is aangegeven in welke gebieden voor vogels en andere fauna een verbetering van de verstoringstoestand optreedt en in welke gebieden een verslechtering. Door de verandering in mogelijk versturende effecten af te zetten tegen de ligging van relevante gebieden of plekken van voorkomen van soorten is een indicatie van de mogelijke effecten van verstoring gegeven.

In het gebied met vlieghoogtes beneden 2000 voet liggen geen gebieden die in het kader van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn zijn aangewezen als speciale beschermingszone. Daarnaast komen rond Schiphol weinig soorten voor die op bijlagen van een van beide Richtlijnen zijn vermeld (tegenwoordig beschermd onder de Flora- en faunawet). Bovendien waren voor soorten met een beschermde status geen negatieve verandering in de verstoringstoestand te verwachten. De Oosteinderpoel nabij Schiphol heeft een beschermde status in het kader van de Natuurbeschermingswet. De motieven voor deze aanwijzing zijn van botanische aard. De waarden van het gebied worden niet of nauwelijks beïnvloed door het vliegverkeer. Daarnaast zou boven dit gebied de intensiteit van het vliegverkeer niet veranderen.

In het gebied met vlieghoogtes tussen 2000 en 3000 voet (voornamelijk inkomend verkeer) liggen wel verschillende beschermde gebieden. De vliegintensiteit boven deze gebieden zou per 2003 niet veranderen, waardoor zich naar verwachting geen significant negatieve effecten zouden voordoen. Voor soorten met een beschermde status die buiten deze gebieden voorkomen, vielen evenmin significante effecten te verwachten. Op de Polderbaan zou de intensiteit van het vliegverkeer sterk toenemen; met vooral een potentieel negatief effect voor gebieden en soorten met een beschermde status die in het verlengde van de baan liggen. Binnen het bereik van deze baan bevinden zich geen gebieden en soorten met een beschermde status. Van de toename van het verkeer van en naar de Polderbaan werden daarom geen significant negatieve effecten verwacht.

De overheid heeft mede op basis van de conclusies in de voorgaande alinea's besloten tot het in gebruik nemen van de Polderbaan.

Het planalternatief van het onderhavige MER bevat een lager aantal vliegtuigbewegingen (480.000 vtb) dan het lange termijn scenario uit het MER 'Schiphol 2003' (600.000 vtb). Andere bepalende factoren voor de verstoring, zoals de ligging van de vliegroutes en welke vliegroutes intensief gebruikt worden, zijn nagenoeg gelijk. De intensiteit waarmee vliegroutes worden gebruikt in het planalternatief is lager dan waarvan is uitgegaan in het onderzoek MER 'Schiphol 2003'. Ook geldt de wijziging van het LVB voor de korte termijn (tot en met gebruiksjaar 2010). Daarom hebben de initiatiefnemers besloten om voor het MER voor de middellange termijn onderzoek te doen naar de effecten op natuur op basis van recente gegevens. Voor het MER 'Korte Termijn' is de beschrijving van de effecten gebaseerd op de gegevens die ook zijn gebruikt voor het onderzoek MER 'Schiphol 2003'.

De situatie in en rond Schiphol in het onderhavige MER verschilt op twee punten van de situatie zoals die in het MER 'Schiphol 2003' is beoordeeld. Vertrekkend verkeer vanaf de Zwanenburgbaan in noordelijke richting buigt

eerder af naar het noordoosten, bij gelijktijdig gebruik met de Polderbaan. Daarnaast is inmiddels het Westzanerveld aangewezen als beschermd gebied (op 15 km van de kop van de baan). De waarden waarvoor het gebied is aangewezen komen voort uit de Habitatrictlijn. De beschermde habitats ondervinden geen effect van het afbuigende verkeer van de Zwanenburgerbaan. De beschermde soorten evenmin (Noordse woelmuis en meervleermuis); eventuele effecten op deze twee soorten waren in de rapportage uit 2001 al beoordeeld onder de vlag van de soortbescherming. Ondanks deze kleine veranderingen in de feitelijke situatie rond Schiphol zijn de conclusies uit 2001 aangaande de effecten van een uitbreiding van vliegverkeer in relatie tot beschermde natuurwaarden (gebieden en soorten) nog steeds valide.

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

Conclusie beschermde gebieden en soorten:

Doordat het huidige planalternatief minder vliegtuigbewegingen en overeenkomstige vlieghoogtes laat zien met het lange termijn scenario van het MER 'Schiphol 2003', zijn de conclusies van het onderzoek uit 2003 ook van toepassing op het planalternatief van het MER 'Korte Termijn'. Er is op geen enkel punt sprake van significante effecten op beschermde soorten en/of gebieden in relatie tot de thans vigerende Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet.

In 2008 is het gewijzigd LVB in werking getreden. Door deze wijziging van het LVB kan Schiphol zich verder ontwikkelen, zoals in 2005/2006 was afgesproken, waarbij 480.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis mogelijk zijn. Door die wijziging konden de luchtvaartpartijen, binnen de in de wet voorgeschreven eis van een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving, komen tot een betere benutting van de milieuruimte. In de Nota van toelichting bij het LVB (zie voetnoot 8) is het volgende hierover opgenomen. Ik citeer:

"Het onderhavige besluit wijzigt het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), zoals dat met ingang van 2 september 2004 is gewijzigd in verband met het herstellen van een invoerfout. [...] Met deze wijziging van het LVB kunnen de luchtvaartpartijen, binnen de in de wet voorgeschreven eis van een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving, komen tot een betere benutting van deze milieuruimte. Daarmee kan Schiphol zich verder ontwikkelen, waarbij 480.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis mogelijk zijn."

"In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet aangegeven vast te zullen houden aan de wettelijke randvoorwaarde voor een gelijkwaardige of betere bescherming tegen de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving van Schiphol. [...] Dit is bekrachtigd in het coalitieakkoord van het kabinet in februari 2007. Daarin is over de ontwikkeling van Schiphol opgenomen: «Schiphol kan binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen doorgroeien, waarbij woningen op grotere afstand van Schiphol beter beschermd worden tegen geluidhinder»."

"In bovenvermelde brief van 25 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 665, nr. 39) aan de Tweede Kamer is verwoord, dat de effecten van maatregelen voor betere benutting van de milieuruimte en voor maatregelen voor de hinderbeperking voor zowel de korte als de middellange termijn (in het kader van een m.e.r.-procedure) integraal (gelijktijdig en gezamenlijk) worden onderzocht."

"Uit het MER blijkt dat, binnen de eisen voor gelijkwaardigheid, alleen de beleidsopties actualiseren en actualiseren in combinatie met salderen een verkeersvolume van 480.000 vliegtuigbewegingen tot en met het jaar 2010 mogelijk maken. De optie die uitgaat van alleen salderen maakt 425.000 tot

440.000 vliegtuigbewegingen mogelijk. Het salderen op basis van geactualiseerde grenswaarden maakt de meeste groei mogelijk: groei tot circa 520.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis. Gelet op het advies van de Alderstafel, zoals geformuleerd in de brief van 13 juni 2007, en het overleg met de Tweede Kamer hebben de ministers van VenW en VROM besloten tot het aanpassen van de grenswaarden tot een niveau dat de verwachte ontwikkeling tot 480.000 vliegtuigbewegingen kan accommoderen. Om die reden is besloten in het vervolg van het MER alleen nog in te gaan op de milieueffecten van het planalternatief bij actualisering van de grenswaarden: de optie actualiseren in combinatie met salderen is in het MER niet verder uitgewerkt omdat voor de korte termijn een groeiruimte tot 520.000 niet nodig is geacht; de optie voor het salderen is niet verder uitgewerkt omdat deze de gewenste groei niet mogelijk maakt.”

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

Datum
4 december 2019

6. Aldersadviezen 2007 - 2015

In de periode 2007-2015 zijn diverse Aldersadviezen¹⁰ opgesteld. Chronologisch zijn dit de volgende adviezen:

- **2007: Aldersadvies korte termijn.**
Advies: groei van Schiphol tot 480.000 bewegingen in 2010.
- **2008: Aldersadvies middellange termijn.**
Advies: groei van Schiphol tot 510.000 bewegingen tot en met 2020, waarvan 32.000 in de nacht, daarna verdere groei volgens het 50-50 principe. Tevens zegt Alders te beginnen met de ontwikkeling van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol.
- **2013: Aldersadvies over Nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS).**
Advies: groei van Schiphol tot 510.000 bewegingen tot en met 2020, waarvan 32.000 in de nacht, daarna verdere groei volgens het 50-50 principe, het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) in wet- en regelgeving verankeren en oude stelsel met handhavingpunten daarna intrekken.
- **2015: Aanvullend Aldersadvies over Nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS)**
Advies: de normen van één van de regels van het nieuwe stelsel, de zogeheten vierdebaanregel, verruimen. Daardoor krijgt de sector meer mogelijkheden om een vierde baan in te zetten.
Ter compensatie van de omgeving, wordt het maximum aantal vliegtuigbewegingen verlaagd naar 500.000 tot en met 2020, waarvan 32.000 in de nacht.

In de periode 2008-2009 is een voorstel voor een nieuw normen en handhavingstelsel (NNHS) Schiphol gemaakt. Dit voorstel gaat uit van het inzetten van banen die de minste hinder veroorzaken (preferente banen) en de minder preferente banen (secundaire banen) pas inzetten als het door weer of drukte of vanwege andere redenen niet anders kan.

In de periode 2010-2012 is met dit voorstel geëxperimenteerd. Het experiment was naar tevredenheid en wordt na enkele aanpassingen als definitief nieuw stelsel voorgesteld in het Aldersadvies van 2013.

Alle partijen hebben na afloop van het experiment aangegeven dat het wenselijk is om te blijven vliegen volgens de regels van het experiment. Dat betekende onder meer dat als grenswaarden in handhavingpunten van het vigerende stelsel zouden worden overschreden als gevolg van de toepassing van het nieuwe stelsel, de sector niet gaat sturen, dus niet zou gaan afwijken van de regels van het nieuwe stelsel.

¹⁰ <https://www.omgevingsraadschiphol.nl/adviezen-alderstafel/>

Het vliegen volgens de regels van het nieuwe stelsel gebeurt nog steeds. Het nieuwe stelsel moet nog worden verankerd in de wet- en regelgeving. Dat traject loopt momenteel (zie volgende subparagraaf)

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

7. Wijziging LVB vanwege vastleggen nieuw normen en handhavingstelsel (NNHS) Schiphol

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

In 2015 is gestart met het opstellen van een MER NNHS voor 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht, vanwege het vastleggen van het NNHS in Wet luchtvaart, LVB en LIB. In 2016 is een MER opgeleverd, gebruikmakend van geluidrekenmodel NRM. Dit MER is terug te vinden op de site van de Commissie voor de m.e.r.¹¹, omdat de Commissie destijds door IenW is gevraagd een voorlopig toetsingsadvies over deze versie op te stellen. In het hoofdrapport is onder meer het volgende opgenomen over Natura 2000 en additionele stikstofdepositie. Ik citeer:

Datum
4 december 2019

*“ Natura 2000 en additionele stikstofdepositie
In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is voor het toekomstig gebruik van luchthaven Schiphol ruimte gereserveerd; toekomstig gebruik is aangemerkt als een prioritair project. In de onderliggende berekeningen (zie paragraaf 5.5.4) zijn ook veranderingen in verkeer op de luchthaven en het wegverkeer in de omgeving meegenomen. Deze berekeningen met AERIUS laten voor de toekomstige situatie volgens het nieuwe stelsel een geringe toename zien van maximaal minder dan 1,0 mol additionele depositie in het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied. Deze toename is kleiner dan de ruimte die binnen de PAS voor groei van Schiphol is gereserveerd. De berekende depositie zal worden afgeboekt op de reservering waardoor geen verdere beoordeling van eventuele effecten nodig is.”*

In 2017/2018 is dit MER geactualiseerd en aangepast gebruikmakend van geluidrekenmodel Doc29. Tevens is een doorkijk gemaakt naar 540.000 bewegingen. Het concept-MER is op de Schiphol-site gepubliceerd¹² en aan Tweede Kamer aangeboden.

Voor de wijziging van het LVB wordt vanwege het wegvallen van het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling, de komende maanden door Schiphol een nieuwe berekening gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van het vliegverkeer van Schiphol. Daaruit zal opnieuw blijken welke Natura 2000-gebieden wel en niet worden beïnvloed door het vliegverkeer van en naar Schiphol. Op basis daarvan wordt bezien of, en zo ja, welke vervolgstappen noodzakelijk zijn. De eerste resultaten hiervan worden eind dit jaar verwacht. Voor de vervolgaanpak verwijs ik naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 15 oktober 2019 (Kamerstuk 31 936, nr. 698)¹³.

8. LVB 2018

Op 1 november 2018 is, vooruitlopend op het vastleggen van het NNHS en de 500.000 vliegtuigbewegingen, een gewijzigd LVB in werking getreden.¹⁴ Daarmee werd het plafond van 32.000 vluchten in de nacht verankerd, Dit is met name gebeurd vanwege de wens van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) om zo snel mogelijk het maximum aantal nachtvluchten in de regelgeving te verankeren. In de Nota van toelichting bij de LVB-wijziging is onder meer het volgende opgenomen. Ik citeer:

¹¹ <https://www.commissiemer.nl/adviezen/3052>

¹² <https://nieuws.schiphol.nl/concept-mer-schiphol-beschikbaar/>

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-698.html>

¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-366.html>

"Het in dit besluit opgenomen maximum aantal van 32.000 vtb handelsverkeer voor de nacht is een vermindering van het maximum aantal toegestane vtb handelsverkeer in de nacht dat tot nu toe kon worden gevlogen. Derhalve zijn er geen negatieve milieueffecten als gevolg van dit besluit."

Bestuurskern
Project Schiphol
Cluster B

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/250111

3. Conclusie

Op grond van bovenstaande komt naar voren dat het LVB en LIB uit 2003 nog steeds het juridisch kader vormen voor de luchthaven Schiphol, zij het in gewijzigde vorm.

Datum
4 december 2019

Bij deze besluitvorming is in het kader van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op vogels en andere fauna.

Met het huidige juridische kader is de milieu(gebruiks)ruimte voor Schiphol vastgelegd en niet een maximum aantal vliegtuigbewegingen.

De 2003-besluiten en de wijziging in 2004 zijn vastgesteld vóór de Europese referentiedatum van 7 december 2004, waarop de lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in de Habitatrichtlijn is vastgesteld. Dat wil zeggen dat destijds geen vergunningplicht gold voor activiteiten die kunnen leiden tot schade aan de natuur.

Het LVB en LIB zijn weliswaar ná 7 december 2004 nog gewijzigd, maar niet op een zodanige manier dat daardoor de milieu(gebruiks)ruimte voor Schiphol is aangepast. Overigens wijs ik u erop dat op grond van artikel 9.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming tot 1 februari 2009 geen vergunningplicht gold voor activiteiten waarvoor in ander verband is voorzien in een toets die inhoudelijk overeenkomt met de toets ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998. Bij het gewijzigd LVB 2008 is in het MER 2007 in het kader van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op vogels en andere fauna. Hieruit komt naar voren dat er op geen enkel punt sprake is van significante effecten op beschermde soorten en/of gebieden in relatie tot de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet.

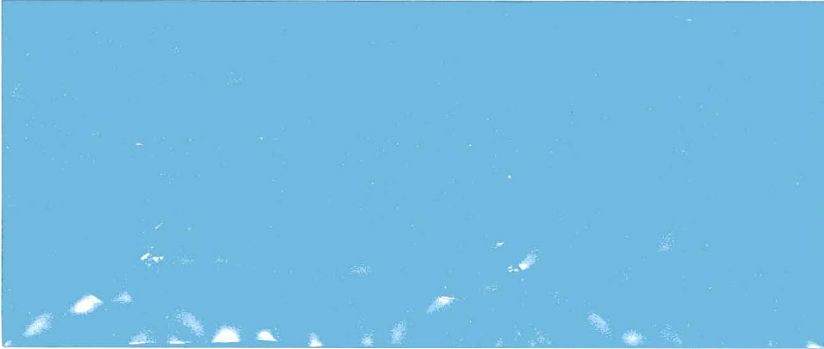
Vanwege het juridisch verankeren van het nieuwe normen- en handhavingskader (NNHS) Schiphol wordt een MER opgesteld en wordt vanwege het wegvallen van de PAS een nieuwe berekening gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van het vliegverkeer van Schiphol. Op basis daarvan wordt bezien of, en zo ja, welke vervolgstappen noodzakelijk zijn.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

9-12-2019



PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



DATUM BINNENKOMST

- 9 DEC. 2019

Lnu - dqn vlg