

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3622

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *de (mogelijke) begrenzing Natuurvergunning Schiphol op 44 miljoen passagiers* (ingezonden 1 augustus 2023).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 12 september 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 3386.

Vraag 1

Herkent u de zinnen «Indien echter uit berekeningen blijkt dat de Planologische Kernbeslissing (PKB) 1995 en het Aanwijzingsbesluit (1996) meer beperkende besluiten zijn, dan moeten deze besluiten als het meest beperkende besluit(en) worden aangemerkt. Deze uitlegging heeft mogelijk ook een impact op het door IenW voor te bereiden LVB-1» uit de «Gespreksnotitie overleg tussen LNV/Schiphol/IenW» van oktober 2020?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u het eens met deze passage? Zo nee, op welke manier, met welke onderbouwing, niet?

Antwoord 2

Ja. Eerder is de Kamer mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof geïnformeerd² dat Schiphol verzocht is de aanvraag voor een natuurvergunning en de bijhorende passende beoordeling aan te vullen, en in kennis gesteld³ over de uitgangspunten die bij de besluitvorming ten aanzien van de referentiesituatie zullen worden gehanteerd. Deze passende beoordeling is ook nodig om te komen tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (eerder ook wel aangeduid met «LVB-1»).

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/92ebc2be-6856-484e-950d-aacfd48331d3/file>.

² Kamerstuk 29 665, nr. 421.

³ Kamerstuk 29 665, nr. 431.

Vraag 3

Wat waren de uitkomsten van de hierboven genoemde berekeningen, kunt u deze overleggen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

De berekeningen die door de initiatiefnemer op basis van deze uitgangspunten worden gedaan zijn een onderdeel van de voorbereiding van een besluit op de aanvraag om een natuurvergunning van de Minister voor Natuur en Stikstof en de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol op voordracht door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De besluitvorming op een vergunningaanvraag, dan wel het vast te stellen luchthavenverkeerbesluit, kent een voorgeschreven procedureverloop. Daarbij wordt zowel bij de besluitvorming over het ontwerpbesluit als over het definitief besluit verantwoording afgelegd en worden de daaraan ten grondslag liggende documenten gepubliceerd. Uiteraard zal de Kamer over de definitieve besluitvorming worden geïnformeerd.

Vraag 4

Welke opsomming van mogelijke impact kunt u geven op het door u voor te bereiden LVB-1? Geef, wanneer dat niet limitatief kan, uit oogpunt van het grote belang de drie belangrijkste (mogelijke) gevolgen en, naar uw mening, het meest waarschijnlijke gevolg.

Antwoord 4

In 2003 is de exploitatie van de luchthaven uitgebreid met de ingebruikname van de Polderbaan. Bij de aanhangige vergunningaanvraag wordt beoordeeld of de uitbreiding van het project 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. De mogelijkheden om een resterende stikstofopgave als gevolg van het gebruik van de Polderbaan te mitigeren kan consequenties hebben voor de besluitvorming over de wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

De effecten van het scenario waarbij de Polderbaan niet langer in gebruik kan worden genomen zijn onderzocht door een consortium van PwC/S&, Adecs Airinfra en MovingDot in het onderzoek *Impactanalyse verlaging activiteiten-niveau Schiphol*⁴. De impactanalyse laat het belang van de Polderbaan voor de omgeving en de hubfunctie op Schiphol zien. Met als belangrijkste gevolgen: een maximum aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met sluiting van de Polderbaan zou leiden tot een sterke verschuiving van de geluidhinder naar andere gebieden, met naar schatting in totaal 30.000 extra geluidgehinderden ten opzichte van de referentie. Ook schatten de onderzoekers in dat bij 500.000 vluchten op vier banen de operationele veiligheid onder druk komt te staan, zeker tijdens pieken. De onderzoekers benoemen daarnaast het risico op versnelde hubafkalving, waarbij het niet uitgesloten is dat de hub niet in stand blijft. Dan resulteert een grote krimp van het (ICA-)netwerk.

Onlangs bent u door de Minister voor Natuur en Stikstof geïnformeerd⁵ dat voor Schiphol geldt dat het proces van het verwerven van stikstofruimte, ook om het gebruik van de Polderbaan te mitigeren, in beginsel is afgerond. De Minister voor Natuur en Stikstof acht het aannemelijk dat de vergunning voor de exploitatie van de luchthaven Schiphol op korte termijn kan worden verleend⁶.

Vraag 5

Herkent u de zin «Op het luchtvaartterrein wordt slechts zo veel verkeer toegelaten dat per gebruiksplanjaar niet meer dan 44 miljoen luchtpassagiers van het luchtvaartterrein gebruikmaken» uit diezelfde «Gespreksnotitie overleg tussen LNV/Schiphol/lenW» van oktober 2020?⁷

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 432.

⁵ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 126.

⁶ https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_737846_17/1/.

⁷ idem.

Antwoord 5

Ja.

Vraag 6

Klopt het dat met deze zin wordt verwezen naar een voorwaarde uit het PKB 1995? Zo nee, hoe zit het dan?

Antwoord 6

Nee. Deze zin verwijst naar een bepaling uit de Aanwijzing ex artikel 27 jo. Artikel 24 Luchtvaartwet van het luchtvaartterrein Schiphol (Aanwijzingsbesluit uit 1996). In dit besluit is als bepaling opgenomen (Artikel 2, lid 2): «Op het luchtvaartterrein wordt slechts zo veel verkeer toegelaten dat per gebruiksplanjaar niet meer dan 44 miljoen luchtpassagiers van het luchtvaartterrein gebruikmaken.»

In het verslag van een schriftelijk overleg inzake de procedure aanvulling vergunningaanvraag Wet natuurbescherming en passende beoordeling wijziging Luchthavenverkeerbesluit Schiphol is toegelicht op welke wijze de referentiesituatie dient te worden afgeleid⁸. Alle publiekrechtelijke beperkingen in het Aanwijzingsbesluit uit 1996 en/of Aanwijzingsbesluit uit 2000 bepalen de omvang van de exploitatie van de luchthaven Schiphol die is toegestaan in de referentiesituatie (voor gebieden met een Europese referentiedatum van vóór 2003). Als uitgangspunt is Schiphol meegegeven dat de totale emissieruimte als gevolg van de exploitatie van de luchthaven in de referentiesituatie dient te voldoen aan alle overige bepalingen zoals opgenomen in het meest beperkend besluit. Omdat het Aanwijzingsbesluit uit 1996 en het Aanwijzingsbesluit uit 2000 een beperking kennen op aantallen passagiers en tonnage vracht dient de totale emissieruimte in de referentiesituatie ook daaraan te voldoen.

Vraag 7

Kunt u uitsluiten dat het – op basis van het onder 1) en 4) gestelde – PKB 1995 niet het meest beperkende besluit is? En zo nee, kunt u bevestigen dat het – op basis van het onder 1) en 4) gestelde – PKB 1995 wel het meest beperkende besluit is? En zo ja, met welke onderbouwing kunt u dat uitsluiten en hoe zit het dan volgens u?

Antwoord 7

De referentiesituatie wordt ontleend aan hetgeen was toegestaan op de Europese referentiedatum. Als die toestemming na de Europese referentiedatum is ingeperkt, bepaalt die toestemming de kleinere referentiesituatie. Omdat de Europese referentiedatum varieert per Natura 2000-gebied⁹ dat wordt geraakt door de aangevraagde activiteit, geldt per Natura 2000-gebied een datum die de toegestane referentiesituatie bepaalt. Als die toestemming na de Europese referentiedatum is ingeperkt, bepaalt die toestemming de (kleinere) referentiesituatie. De toestemming voor gebieden met een Europese referentiedatum van vóór 2003 is publiekrechtelijk ingeperkt in het Aanwijzingsbesluit uit 1996 door de geluidscontouren daarin en/of door het Aanwijzingsbesluit uit 2000 tot 460.000 vliegtuigbewegingen in 2002. Voor gebieden waarvan de Europese referentiedatum ligt vóór 2003 dient beoordeeld te worden welke inperking de meest vergaande is voor die gebieden. Die inperking, en de bijbehorende stikstofdepositie, vormt de referentiesituatie voor die gebieden. Daarnaast kennen het Aanwijzingsbesluit uit 1996 en het Aanwijzingsbesluit uit 2000 een beperking op aantallen passagiers en tonnage vracht en dient de totale emissieruimte in de referentiesituatie ook daaraan te voldoen. In 2008 is de referentiesituatie voor de gebieden waarvan de Europese referentiedatum ligt op 7 december 2004, publiekrechtelijk ingeperkt door de 480.000 vliegtuigbewegingen, zodat dat de referentiesituatie bepaalt ten aanzien van die gebieden. De exacte omvang van de referentiesituatie, en de bijbehorende stikstofdepositie, zal moeten blijken uit de aanvulling op de passende beoordeling.

⁸ Kamerstuk 29 665, nr. 431.

⁹ Een overzicht van de Europese referentiedatum van de verschillende Natura 2000-gebieden is te raadplegen op de website van Bij12: <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overzicht-referentiedata-HR-en-VR.pdf>.

Vraag 8

Indien u bevestigt dat het PKB 1995 het meest beperkende besluit is, kunt u dat uitsluiten dat derhalve voor de referentiesituatie moet worden uitgegaan van een Schiphol met slechts 44 miljoen passagiers? Zo ja, wat is dan het aantal passagiers dat voldoet aan het meest beperkende besluit, volgens u?

Antwoord 8

Zie hiervoor het antwoord op vraag 7.

Vraag 9

Wat is de meest reële inschatting voor dit jaar in aantal passagiers op Schiphol? En welke aantallen verwacht u in 2024, 2025 en 2030?

Antwoord 9

In het halfjaarbericht van Schiphol voor 2023¹⁰ wordt aangegeven dat het totaal aantal passagiers op Schiphol voor heel 2023 naar verwachting tussen de 60 en 64 miljoen zal uitkomen. Het verwachte aantal vluchten voor het gehele jaar ligt tussen de 430.000 en 445.000. Over de komende jaren kan Schiphol nog geen uitspraken doen. Dit is onder andere afhankelijk van de besluitvorming over Schiphol.

Vraag 10

Houdt Schiphol bij de ingediende vergunningaanvraag, rekening met het meest beperkende besluit? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welk besluit wordt door de vergunningaanvrager dan daarvoor aangehouden? Welk besluit zou de vergunninghouder wettelijk moeten aanhouden?

Antwoord 10

Voor de ingediende aanvraag wordt voor het bepalen van de referentiesituatie uitgegaan van het meest beperkende besluit. Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 7.

Vraag 11

Klopt het dat u herhaald heeft besloten dat het ontbreken van een geldige vergunning op basis van de Wet Natuurbescherming (Wnb) voor Schiphol wordt gedoogd omdat de vergunning op afzienbare tijd vergunbaar zou zijn? Zo ja, wat is de maximale termijn die u als afzienbaar ziet en kunt u het eerste moment dat u of uw rechtsvoorgangers gedoogsteun verleende noemen?

Antwoord 11

De bevoegdheid hiertoe komt aan de Minister voor Natuur en Stikstof, zijnde bevoegd gezag op grond van de Wet natuurbescherming. In het laatste besluit¹¹ op het handhavingsverzoek ten aanzien van de luchthaven Schiphol heeft de Minister voor Natuur en Stikstof hierover recent nog een afweging gemaakt. In dat besluit heeft het bevoegd gezag geconcludeerd dat er nog steeds concreet zicht is op legalisatie. Het bevoegd gezag acht het aannemelijk dat de vergunning op korte termijn kan worden verleend. Op dit moment wordt door het bevoegd gezag het besluit opnieuw beoordeeld en een beslissing op bezwaar voorbereid.

Vraag 12

Bent u van mening dat de huidige vergunningaanvraag ook vergunbaar kan zijn als er een limiet zou gelden in de referentiesituatie van slechts 44 miljoen passagiers? Op welke manier motiveert u die mening?

Antwoord 12

De besluitvorming op een vergunningaanvraag kent een voorgeschreven procedureverloop. Daarbij wordt zowel bij de besluitvorming over het ontwerpbesluit als over het definitief besluit verantwoording afgelegd en

¹⁰ <https://nieuws.schiphol.nl/keerpunt-voor-schiphol-in-eerste-half-jaar-van-2023/>.

¹¹ https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_737846_17/1/.

worden de daaraan ten grondslag liggende documenten gepubliceerd. Uiteraard zal de Kamer over de definitieve besluitvorming worden geïnformeerd.

Vraag 13

Kunt u zich voorstellen dat het PKB, met een harde limiet van slechts 44 miljoen passagiers, niet het meest beperkende besluit zou kunnen zijn? Wilt u dit motiveren?

Antwoord 13

Zie antwoord onder 6 en 12.

Vraag 14

Is in het adviestraject van de Commissie m.e.r. in heden of verleden de limiet van 44 miljoen passagiers aan de orde gekomen? Zo ja, wilt u deze stukken en correspondentie dan delen met de Kamer?

Antwoord 14

Nee. De Commissie voor de m.e.r. (Commissie) heeft in het kader van het adviestraject ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit de informatie over de natuurreferentie beoordeeld, en daarbij kanttekeningen geplaatst¹². De limiet van 44 miljoen passagiers is daarbij niet aan de orde geweest.

Vraag 15

Acht u het mogelijk dat Schiphol een Wnb vergunning kan worden toegekend als er voor de referentiesituatie moet worden uitgegaan van maximaal 44 miljoen passagiers? Zo ja, kunt u aangeven op welke manier dat zou kunnen?

Antwoord 15

De bevoegdheid hiertoe komt aan de Minister voor Natuur en Stikstof, zijnde bevoegd gezag op grond van de Wet natuurbescherming. De besluitvorming op een vergunningaanvraag kent een voorgeschreven procedureverloop. Daarbij wordt zowel bij de besluitvorming over het ontwerpbesluit als over het definitief besluit verantwoording afgelegd en worden de daaraan ten grondslag liggende documenten gepubliceerd. Uiteraard zal de Kamer over de definitieve besluitvorming worden geïnformeerd.

Vraag 16 t/m 23

Klopt het dat in de onder 1 en 4 genoemde gespreksnotitie de paragrafen «Belang lenW/Schiphol» en «Redeneerlijn lenW/Schiphol» de belangen van lenW/Schiphol samenvallen?

Zijn de belangen van u en Schiphol in deze daarmee precies identiek? Zo ja, waar verschillen de belangen?

Zou u geen eigen afwegingen moeten maken? Zo, nee, vind u dit dan staatsrechtelijk zuiver?

Wat betekent dit voor de derde partij in dit overleg, zijnde LNV?

Zijn er ook paragrafen die het bijvoorbeeld het belang lenW/de burger samenvatten? Zo nee, waarom niet?

Waar in de gespreksnotitie kunnen we concreet invullingen zien van de zo vaak gedane belofte dat er geen verslechtering mag optreden van de kwaliteit van de leefomgeving en luchtkwaliteit?

Zou het niet logischer zijn dat, in plaats van dat u uw positie aan die van Schiphol koppelt, zoals duidelijk blijkt uit de kopjes van de paragrafen, de overheid zichzelf juist als één partij ziet, opstelt en als zodanig handelt?

Komt er naar uw mening een moment dat u kiest voor het belang van burgers boven die van de luchtvaartsector, waarbij een nieuwe balans ontstaat? Zo ja, wanneer verwacht u -bij benadering- dat moment?

¹² Kamerstuk 29 665, nr. 407, Bijlage.

Antwoord 16 t/m 23

Het document waar naar wordt verwezen is een voorbereidende gespreksnotitie voor een gesprek tussen lenW, LNV en Schiphol over de natuurvergunning. Specifiek onderwerp van gesprek was een verzoek om aanvullende informatie van LNV als bevoegd gezag aan Schiphol als initiatiefnemer, lenW was aanwezig in haar rol als bevoegd gezag voor het Luchthavenverkeersbesluit (hierna: LVB) en als bevoegd gezag voor de m.e.r.-procedure. In dit gesprek heeft LNV als bevoegd gezag voor de natuurvergunning kennis kunnen nemen van de belangen aan de zijde van lenW en Schiphol en had de mogelijkheid daarop te reageren. Het belang van de kwaliteit van de leefomgeving en luchtkwaliteit zijn in dit specifieke gesprek niet aan de orde, in het kader van de natuurvergunning wordt het natuurbelang afgewogen. In de gespreksnotitie zijn de belangen van lenW en Schiphol gecombineerd omdat deze ten aanzien van de voortgang van het proces van de natuurvergunning en over de daarvoor benodigde duidelijkheid over de referentiesituatie overeen kwamen. En nee, dat betekent uiteraard niet dat op elk onderwerp de belangen van Schiphol en lenW overeenkomen.

De positie en belangen van lenW komen voort uit het toen al lopende proces om een gewijzigd LVB vast te stellen. Om de rechtsbescherming van omwonenden te herstellen en het Nieuwe Normen- en Handhaving stelsel te implementeren was de inzet van lenW al enige jaren gericht op het zo snel mogelijk vaststellen van een LVB voor Schiphol. Aangezien Schiphol een natuurvergunning nodig had, werd dit proces leidend voor de voortgang van het vaststellen van het gewijzigde LVB en de bijbehorende rechtsbescherming voor omwonenden.

De overheid maakt altijd een eigenstandige en zorgvuldige belangenafweging over alle verschillende publieke belangen. Voorbeelden van deze belangenafwegingen zijn onder andere te vinden in de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022, waarin het kabinet uitgebreid stil stond bij de afweging die leidde tot reductie van het maximum aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol.