

# Verbetervoorstel Wet Luchtvaart



## 1. Inleiding

In 2005 wordt de Wet Luchtvaart uit 2003 geëvalueerd. In de PKB Schiphol die in 1996 werd vastgesteld beloofde de overheid een aanzienlijke afname van de aantallen geluidsgeïndereerden vanaf 2003. Volgens de rijksoverheid biedt de nieuwe Wet Luchtvaart een gelijkwaardige bescherming. Omdat deskundigen (zie. Berkhout, zie. MER) en de Tweede Kamer dat betwijfelen, heeft minister Netelenbos beloofd dat in 2005 wordt bekeken of de nieuwe Wet Luchtvaart genoeg bescherming biedt. Na lang aandringen heeft de Eerste Kamer in april 2003 van de Staatssecretaris de definitieve belofte gekregen dat de Wet Luchtvaart in 2005 zal worden geëvalueerd op basis van de milieubeloftes in PKB uit 1995 en niet op basis van een afgezwakte samenvatting van die beloftes in de Wet Luchtvaart (de zogenaamde overgangsbepalingen).

## 2. Uitgangspunten verbetervoorstellen Milieudefensie

Milieudefensie wil een beter systeem van milieugrenzen in de Wet Luchtvaart. De luchtvaart en omwonenden weten dan voor de toekomst echt waar ze aan toe zijn. De overheid mag geen verwachtingen wekken die later niet worden nagekomen. Een duidelijke wet met strakke grenzen betekent ook dat gebieden die nu gereserveerd zijn voor luchtvaartoverlast, nu of in de toekomst, gebruikt kunnen worden voor wonen, werken en recreëren. In de Randstad wordt ruimte steeds schaarser terwijl groene ruimte, ook als vestigingsvoorwaarde voor ondernemingen, steeds belangrijker wordt. Milieudefensie wil daarom in de eerste plaats een handhavingssysteem dat:

- voorkomt dat grote stukken potentiële woon en recreatiegebieden op slot gaan;
- bewoners en recreanten beschermt tegen lawaai, verontreiniging, stank en risico's;
- de beloftes uit de PKB, zoals die werden bevestigd in de motie Baarda, gestand doet.

We roepen hier de woorden van Minister Netelenbos op 25-2-2002 in herinnering:

*"Als blijkt dat de overgang niet gelijkwaardig is, zal het beleid worden aangepast."*

In de tweede plaats moet er ook in de toekomst actief worden gewerkt aan het verminderen van de overlast. Nederland moet serieus aan het werk met de actieplannen die de EU voorschrijft in de richtlijn geluid 2002-49. Er is in de toekomst ruimte voor verbetering door beter gebruik van vliegroutes en modernere navigatiesystemen.

## **Milieugrenzen (hoofdstuk 3 t/m 7)**

Voor de uitwerking van de milieugrenzen grijpen wij terug op de Burgerinitiatiefwet Luchtvaart (BiwL) die we in juni 2001 publiceerden en op het optiedocument 'Stiller vliegen boven Nederland' en de verbetervoorstellen (in het bijzonder de voorstellen 1 en 2), die werden gepubliceerd door Stichting Natuur en Milieu (SNM 2004, 2005). De Burgerinitiatiefwet is een minutieuze uitwerking van een set fatsoenlijke milieugrenzen voor Schiphol, conform de politieke belofte dat de Wet Luchtvaart een gelijkwaardige bescherming voor mens en milieu zou bieden als de PKB. We maken tevens gebruik van de inzichten die werden verzameld in de voortgangsrapportages van de Commissies Deskundigen Vliegtuiggeluid en rapportages van het RIVM. De kern van ons voorstel bestaat uit de volgende uitgangspunten

### Geluidoverlast

- Het garanderen van optimale bescherming tegen geluidhinder door middel van ringen (Lden en Lnight "contouren") vastgelegd in 389 handhavingpunten zoals beschreven in de BiwL (gebaseerd op de PKB 1995).
- Een correcte vertaling van de geluidsgrenswaarden in de geluidsmaten Lden en Lnight
- Het in de wet opnemen van grenzen voor laagfrequent geluid, het zogenaamde grondlawaai.
- Vliegen volgens smalle corridors wat mogelijk is met moderne navigatie systemen zoals het plaatsbepalingssysteem Gallileo en het uitstellen van manoeuvres tot vliegtuigen op hoogte zijn of boven zee.
- Het uitvoeren van actieplannen die de geluidsoverlast beperken.

### Risico

Inmiddels is de situatie rond het groepsrisico behoorlijk uit de hand gelopen. Wij stellen een stop voor op grote projecten (gebouwen met veel bewoners of bezoekers) in de nabijheid van Schiphol, een einde aan het vliegen over Amsterdam (Oud West, Zuidas) en aan de manoeuvres boven (onder andere) Amsterdam Zuidoost en een standstill van het risicogewicht op het niveau 2003.

### Stank

In de Wet Luchtvaart moeten grenswaarden worden opgenomen voor de toegestane hoeveelheid (kerosine)stank.

### Luchtvervuiling

In de Wet Luchtvaart moeten absolute grenzen worden opgenomen voor de uitstoot van schadelijke stoffen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de EU-normen.

Voor deze vier milieu-aspecten zijn in de PKB uit 1995, die ten grondslag lag aan de uitbreiding van Schiphol met de Polderbaan, grenzen opgenomen. Het ging om de dubbeldoelstelling: groei mogelijk maken met minder overlast. We vinden dat luchthaven en overheid zich, zoals beloofd, moeten houden aan die grenzen.

De vertaling van de dubbeldoelstelling uit de PKB in de Burgerinitiatiefwet Luchtvaart:

Vanwege het streven naar een duurzame ontwikkeling moet verbetering plaatsvinden van de kwaliteit van het leefmilieu. Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaartgeluid.

Binnen het kader van deze milieugrenzen krijgt Schiphol de ruimte zich optimaal te ontwikkelen. Elk besluit, volgend op het eerste luchthavenindelingbesluit, garandeert een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid en geluidbelasting, dat voor ieder van deze aspecten, gelijk is aan respectievelijk beter is dan het niveau van 1990.

In dit verbetervoorstel staan de juridische passages, veelal rechtstreeks afkomstig uit de burgerinitiatiefwet, vetgedrukt in kaders.

### **Sturing (hoofdstuk 8)**

De luchthaven moet in het belang van de omgeving en haar eigen belang om de milieuruimte optimaal te benutten, meer werken met emissieafhankelijke luchthavenbelasting. Het rijk heeft de taak een directie te benoemen die zich inzet om afdoende bereikbaarheid van Nederland te garanderen tegen zo laag mogelijke milieukosten.

### **Handhaving (hoofdstuk 9)**

De verantwoording voor de handhaving van de milieuregels wordt gelegd in handen van de inspectie VROM. Veel van de voorstellen uit de burgerinitiatiefwet voor de handhavingsregimes voor de diverse milieuaspecten worden in dit verbetervoorstel niet opnieuw behandeld.

Een degelijk handhavingssysteem is echter wel essentieel. De Titels 8.1, 8.2 en 11.2 uit de bijgevoegde Burgerinitiatiefwet zijn nog immer actueel. Wat betreft het essentiële onderwerp "rechtsbescherming" verwijzen we naar Titel 8.7. We komen in dit verbetervoorstel wel terug op het gebruiksplan en op het verdisconteren van verbeteringen. Ook stellen we voor om de 3% toegestane overschrijdingen van de luchtverkeerswegen per baan te laten gelden, om lokale excessen te voorkomen.

### **Economische gevolgen (hoofdstuk 10)**

De economische gevolgen van de voorstellen zijn beperkt omdat er vooral bestaande afspraken worden omgezet in duidelijke en handhaafbare regels. Beperkte gevolgen voor de capaciteit kunnen worden opgevangen door (milieu)heffingen te verhogen zodat vooral de voor de economie en de mainport meest aantrekkelijke vluchten, waarvoor de (zakelijke) passagiers relatief meer willen betalen gehandhaafd worden. Groeimogelijkheden zullen moeten worden gezocht in het aantrekken van een stillere, schonere luchtvloot en geavanceerde navigatiemethodes.

Omdat de PKB voor de milieuhinder en de veiligheidsrisico's het beschermingsniveau vastlegt dat naar het oordeel van de milieuorganisaties en omwonenden *minimaal* zou moeten gelden, zijn in de voorstellen ook de mogelijkheid opgenomen om tot een verbetering van dit beschermingsniveau te komen. Winst die in de toekomst geboekt wordt door technologische vooruitgang, dient gelijkelijk verdeeld te worden over enerzijds het

milieu en de omwonenden en anderzijds de luchtvaartsector.

Hieronder werken we deze punten verder uit. De juridische passages in dit verbetervoorstel, tekstvoorstellen voor de Wet Luchtvaart, (veelal rechtstreeks afkomstig uit de burgerinitiatiefwet) zijn vetgedrukt in kaders.

### 3. Geluidoverlast

Milieudefensie stelt geluidsregels voor die gericht zijn op bescherming van de bevolking, en die de in de PKB voorgeschreven verbeteringen op het gebied van geluid garanderen. Het systeem is enerzijds meer waarheidsgetrouw en kent anderzijds ook een zekere mate van flexibiliteit omdat een té rigide systeem (o.a. voor de exploitant en de luchtvaartmaatschappijen) niet werkbaar zou zijn. Waarheidsgetrouwheid wordt gerealiseerd door geluid niet alleen meer te berekenen maar ook te meten. De flexibiliteit heeft gestalte gekregen door allereerst slechts geluidhandhavingpunten te lokaliseren in de buurt van aaneengesloten woonbebouwing en bijzondere natuurgebieden en ten tweede door ten behoeve van wijzigingen van aan- en uitvliegroutes geclausuleerde wijzigingen van de grenswaarden in (het merendeel van) de geluidhandhavingpunten mogelijk te maken. De grenswaarden in de handhavingpunten worden bepaald met een scenario waarin wordt gevlogen volgens de methodes uit het optiedocument "Stiller vliegen boven Nederland" (SNM 2004). Daarbij is een correcte vertaling van de geluidsgrenswaarden in de geluidsmaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$  essentieel.

Vervolgens kunnen het TVG, het 'totaal volume geluid', en de norm voor geluidhinder, bepaald op basis van aantallen geluidgehinderden, uit de wet verdwijnen.

Sinds het in gebruik nemen van de Polderbaan is in Hoofddorp-noord duidelijk geworden dat ook geluid dat niet valt binnen de dB(A) geluidsmetingen ernstige hinder kan veroorzaken. Voor deze vorm van overlast moeten daarom ook grenswaarden worden vastgesteld. Essentieel is in dit verband een verbod op nachtelijke starts op de Polderbaan.

Tenslotte worden ten behoeve van de actieplannen die volgens EU-richtlijn 2002-49 moeten zijn opgesteld voor 18 juli 2008, doelstellingen op basis van de WHO-richtlijnen voor gezondheid en geluid in de wet opgenomen.

#### Voordelen voor omwonenden

Er wordt een (maximaal) geluidslandschap vastgelegd.

De beloofde afname van de hinder wordt zo gerealiseerd.

Er komen vaste luchtverkeerswegen van beperkte breedte tot op grote afstand van Schiphol, zodat hinder voorspelbaar blijft en er stille gebieden overblijven.

Woningbouw binnen de oude 20kE zone wordt op een aantal plekken mogelijk.

#### Gevolgen voor luchtvaart en economie

Het 'totaal volume geluid', TVG, kan verdwijnen. Vliegtuigen mogen meer lawaai produceren, zolang dit binnen de contouren blijft en omwonenden meeprofiteren van de winst die de inzet van stillere vliegtuigen oplevert.

Moderne navigatietechniek en stillere vliegtuigen bieden hiervoor mogelijkheden.

Een degelijke wet biedt duidelijkheid voor de lange termijn, wat betreft investeringen en de capaciteit van de luchthaven.

1. Voor de luchthaven wordt een stelsel van 389 geluidhandhavingspunten vastgesteld, waarbij voor ieder van die geluidhandhavingspunten grenswaarden zijn vastgesteld in de rekeneenheden Lden en Lnight. De precieze locatie van de geluidhandhavingspunten is aangegeven op een topografische kaart.
2. 50 van de geluidhandhavingspunten, genoemd in het eerste lid, worden uitgerust met instrumenten die een concrete meting van vliegtuiggeluid mogelijk maken;
3. De in het tweede lid bedoelde 50 punten worden als zodanig aangemerkt in bijlage X bij de wet.
4. De grenswaarden in Lden en Lnight per geluidhandhavingspunt zijn opgenomen in een amvb op grond van de wet.
5. Rondom de luchthaven bestaat een gebied dat de geluidhandhavingspunten met een grenswaarde 58 dB(A) Lden en hoger omvat. Dit gebied wordt aangeduid als 'de eerste schil'.
6. Rondom de luchthaven bestaat een gebied dat de geluidhandhavingspunten met een grenswaarde tussen 57,99 en 53 dB(A) Lden omvat. Dit gebied wordt aangeduid als 'de tweede schil'.
7. Rondom de luchthaven bestaat een gebied dat de geluidhandhavingspunten met een grenswaarde tussen 52,99 en 48 dB(A) Lden omvat. Dit gebied wordt aangeduid als 'de derde schil'.
8. Rondom de luchthaven bestaat een gebied dat de geluidhandhavingspunten met een grenswaarde tussen 47,99 en 43 dB(A) Lden omvat. Dit gebied wordt aangeduid als 'de vierde schil'.
9. De in het vierde lid bedoelde grenswaarden (Lden en Lnight) voor de geluidhandhavingspunten uit de eerste schil zijn niet voor wijziging vatbaar.
10. De in het vierde lid bedoelde grenswaarden kunnen, voor zover het gaat om grenswaarden voor geluidhandhavingspunten binnen de tweede, derde of vierde schil, alleen worden verhoogd, indien tegenover elke verhoging van een grenswaarde in een geluidhandhavingspunt een tienvoudige verlaging staat van de grenswaarde in een ander geluidhandhavingspunt of in meerdere andere geluidhandhavingspunten tezamen, gelegen in dezelfde schil.

### Toelichting

Meer in het bijzonder zit dit systeem als volgt in elkaar. Voorgesteld wordt om een stelsel vast te leggen van 389 geluidhandhavingspunten, die allen zijn gelegen in de directe nabijheid van (toekomstige) woongebieden en een aantal bijzondere natuurgebieden. Op 50 van deze geluidhandhavingspunten worden geluidmeetinstrumenten geïnstalleerd die het lawaai van overkomende vliegtuigen meten. Deze 50 geluidmeetpunten dienen om de in de overige 339 punten berekende geluidhinder, door middel van metingen te kunnen valideren. Een gedetailleerde uitwerking van dit voorstel is terug te vinden in het rapport "Meetpuntennetwerk geluidhinder Schiphol" van Stichting Natuur en Milieu, waarin ook door de NLR de daarvoor benodigde berekeningen zijn uitgevoerd. Vanwege modeltechnische redenen ontbreken meetpunten in Castricum en omgeving. Vanzelfsprekend moeten deze worden toegevoegd.

Voor ieder van de 389 geluidhandhavingspunten worden twee maximaal toegestane geluidswaarden vastgesteld: voor het gehele etmaal (Lden) en voor de nacht (Lnight). De geluidhandhavingspunten zijn dus voor Lden en Lnight gelijk en voor ieder geluidhandhavingspunt gelden twee maximale waarden. De verbeteringen die door de PKB zijn voorgeschreven op het gebied van geluid, zijn in deze grenswaarden verdisconteerd. Eén van de 50 echte meetpunten is het zogenaamde punt K bij Aalsmeer. In de PKB is vastgelegd (p. 13) dat de geluidbelasting gedurende het etmaal op dat punt

niet hoger mag zijn dan 49 Ke. Herberekend in de eenheid  $L_{den}$  is dit 62,7 dB(A)  $L_{den}$ . Een overzicht van deze 389 geluidhandhavingspunten en daarvoor geldende waarden wordt als bijlage bij deze voorstellen opgenomen.

Bij de waarden voor de nacht is uitgegaan van een periode van 8 aaneengesloten uren (van 23.00 tot 07.00 uur) zoals die is voorgeschreven (ten behoeve van de gezondheid van de omwonenden) door de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) en zoals deze binnen enige jaren verplicht is in het kader van de Europese Unie<sup>1</sup>.

Om de waarden vast te stellen voor ieder van de 389 geluidhandhavingspunten is gebruik gemaakt van de computergegevens uit 1996 over het gebruik van de luchthaven die destijds zijn gebruikt om de geluidsgrenzen voor circa 300 punten op en rond de geluidszones van het vijfbanenstelsel vast te leggen. Op basis van die gegevens is een herberekening gemaakt in de 'moderne' (en ook op Europees niveau gehanteerde) geluideenheden  $L_{den}$  en  $L_{night}$ .

De geluidhandhavingspunten liggen verspreid in een groot gebied rondom de luchthaven en naarmate het geluidhandhavingspunt verder ligt van de luchthaven zal de geluidgrenswaarde voor dat punt lager zijn. De geluidhandhavingspunten en hun locaties zijn opgedeeld in vier schillen rondom de luchthaven. In de eerste schil liggen alle geluidhandhavingspunten waar een grenswaarde van 58  $L_{den}$  en hoger is vastgelegd. Voor ieder van de geluidhandhavingspunten in deze schil geldt dat de waarden in  $L_{den}$  en  $L_{night}$  niet kunnen worden gewijzigd. Hiermee wordt op het gebied van geluidbelasting de continuïteit en rechtszekerheid die ook door de PKB werd geboden, gewaarborgd.

Om echter niet een systeem vast te stellen dat té rigide is en om dus mogelijk te maken dat aan- en uitvliegroutes kleine aanpassingen ondergaan, zijn wijzigingen van de grenswaarden in de geluidhandhavingspunten uit de tweede, derde en vierde schil wel mogelijk. De tweede schil betreft de geluidhandhavingspunten waar een waarde tussen 58 en 53  $L_{den}$  wordt gemeten of berekend, de derde schil de punten tussen 53 en 48  $L_{den}$  en de vierde schil de geluidhandhavingspunten tussen 48 en 43  $L_{den}$ . Een wijziging die ertoe leidt dat in een geluidhandhavingspunt de grenswaarden in  $L_{den}$  en  $L_{night}$  hoger worden (wat betekent dat er op die locatie meer geluidhinder wordt toegestaan) dient echter binnen dezelfde schil in tienvoud te worden gecompenseerd. Deze compensatie met een factor 10 is nodig in het licht van de norm dat technologische verbeteringen ten goede moeten komen aan zowel milieu als omwonenden (waarover hierna meer) en in het licht van het feit dat geluidhinder een erkende bron van gezondheidsklachten is voor omwonenden. Een voorbeeld: wordt in een geluidhandhavingspunt in de vierde schil de grenswaarde van 45 dB(A)  $L_{den}$  gewijzigd in een waarde van 47 dB(A)  $L_{den}$ , dan dient in deze schil bijvoorbeeld ofwel in tien geluidhandhavingspunten een verbetering van 2 dB(A)  $L_{den}$  plaats te vinden, ofwel in bijvoorbeeld een geluidhandhavingspunt een verbetering met 20 dB(A)  $L_{den}$ .

Het systeem met 389 geluidhandhavingspunten met bedoelde vier schillen biedt een

---

<sup>1</sup> Proposal for a directive relating to the assessment and management of environmental noise, 2000/0194 (COD) 14828/00

toereikende dichtheid en daarmee een kader om te voldoen aan de voorwaarde die op Europees niveau wordt gesteld ten aanzien van noise mapping<sup>2</sup>.

Omdat ieder systeem bij een eerste toepassing bepaalde moeilijkheden kan ondervinden, zo ook het gebruik van de nieuwe eenheden  $L_{den}$  en  $L_{night}$  het meer intensief gebruik van geluidmeetinstrumenten, dienen ter controle op zijn minst gedurende enige tijd (bijvoorbeeld een periode van twee tot drie jaar) ook de (tot nu toe gehanteerde) berekeningen in  $K_e$  en  $L_{aeq}$  plaats te vinden en dienen in de punten waar meetapparatuur wordt geïnstalleerd, meerdere meetsystemen naast elkaar te worden toegepast, om de systemen onderling te ijken en om de uiteindelijke bruikbaarheid van één systeem op de lange termijn veilig te stellen.

Voor een nadere toelichting en technische uitwerking verwijzen wij naar het verbetervoorstel zoals dat door Stichting Natuur en Milieu is ingediend (SNM 2005)

#### **4. Actieplan beperking Geluidsoverlast**

In de Wet Luchtvaart moet worden vastgelegd dat de overheid er naar streeft de geluidsoverlast terug te brengen naar niveaus die aanvaardbaar zijn volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Wat betreft geluid is dit het einddoel van het disconteren van verbeteringen zoals beschreven in hoofdstuk 9.

Ten behoeve van de actieplannen die volgens EU-richtlijn 2002-49 moeten zijn opgesteld voor 18 juli 2008, worden doelstellingen op basis van de WHO-richtlijnen voor gezondheid en geluid in de wet opgenomen. Deze richtlijnen zijn te vinden in paragraaf 4.4 in <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf>.

Concrete voorstellen daartoe zijn het sluiten van de uitvliegroute tussen Hoofddorp en Nieuw Vennep en ten Noorden van Uithoorn, het aanpassen van de route boven Castricum en het verlengen van de nacht tot 7 uur 's ochtends, zodat er een 8-urige nachtperiode ontstaat. De WHO werkt momenteel aan een review van de "Night time Noise Guidelines". Om te voldoen aan deze richtlijnen moet het nachtelijk vliegverkeer flink stiller worden.

##### Voordelen voor omwonenden

Er komt zicht op gezonde geluidsniveaus.

##### Gevolgen voor luchtvaart en economie

Er komt een doelstelling voor de maximaal wenselijke geluidsoverlast. De luchtvaart weet zo wat het lange termijn doel is waar ze naar toe werkt.

Van het inzetten van stillere vliegtuigen of het aanpassen van vliegroutes zal de randstedelijke economie geen gevolgen ondervinden, zelfs als dit een kleine beperking van de capaciteit of de groeimogelijkheden van de luchthaven inhoudt. In hoofdstuk 10 gaan wij hier verder op in. Geluidswinst komt volgens actuele gezondheidswetenschappelijke inzichten ten goede aan het (economisch) functioneren van de samenleving.

#### **5. Risico**

<b>Rondom de luchthaven Schiphol worden de volgende veiligheidszones vastgesteld:</b>
---

<sup>2</sup> eveneens voorgeschreven op grond van het in voetnoot 4 aangehaalde voorstel voor een richtlijn.



1. de veiligheidszone op grond van de individueel risicocontour  $10^{-5}$ , waarbinnen zich geen woningen mogen bevinden. Deze veiligheidszone is aangegeven op een topografische kaart.
2. de veiligheidszone op grond van de individueel risico-contour  $10^{-6}$  waarbinnen zich niet meer dan 774 woningen mogen bevinden. Deze veiligheidszone is aangegeven op een topografische kaart.
3. voor het groepsrisico gelden de volgende normen:
  - a. de kans op een ongeval met 5 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N5) is niet hoger dan  $6,7 \times 10^{-4}$ ;
  - b. de kans op een ongeval met 10 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N10) is niet hoger dan  $3,9 \times 10^{-4}$ ;
  - c. de kans op een ongeval met 20 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N20) is niet hoger dan  $1,7 \times 10^{-4}$ ;
  - d. de kans op een ongeval met 40 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N40) is niet hoger dan  $6,4 \times 10^{-5}$ ;
  - e. de kans op een ongeval met 100 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N100) is niet hoger dan  $1,1 \times 10^{-5}$ ;
  - f. de kans op een ongeval met 200 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N200) is niet hoger dan  $1,4 \times 10^{-6}$ ;
  - g. de kans op een ongeval met 400 of meer doden onder de aanwezigen in de regio (N400) is niet hoger dan  $2,4 \times 10^{-8}$ .

Voor de industrie geldt een richtwaarde voor het Groepsrisico (GR) van maximaal  $10^{-5}$  per jaar voor 10 doden, van  $10^{-7}$  voor 100 doden en  $10^{-9}$  voor 1.000 doden.

Voor Schiphol is tot nu toe geen groepsrisiconorm vastgesteld, hoewel dit op grond van de PKB (p. 16) wel voorgeschreven is. Dit type risiconormering is bedoeld om grenzen te stellen voor rampen als de Bijlmerramp, maar ook voor een ramp als in Enschede. De normen die wij voorstellen, zijn een vertaling van de verplichting dat het GR van de luchthaven Schiphol niet groter wordt dan het in 1990 was.

Door de overheid wordt verwezen naar een risiconormering op grond van 'totaal risicogewicht'. Dit is echter geen normering die in de plaats gesteld zou kunnen worden van het groepsrisico. Immers, het verschil tussen een grote hoeveelheid vluchten over dicht bebouwd gebied en diezelfde hoeveelheid vluchten boven niet bebouwd gebied is in een normering op grond van totaal risicogewicht niet terug te vinden, terwijl het evident is dat een vliegtuig dat neerstort boven dicht bebouwd gebied, veel meer slachtoffers zal maken dan wanneer datzelfde vliegtuig neerstort in niet bebouwd gebied. Juist een normering op basis van groepsrisico voorziet in het 'meenemen' van de verschillen in de aantallen mensen die in een bepaald gebied wonen.

Inmiddels is duidelijk dat het groepsrisico in 2005 t.o.v. 1990 al verdubbeld is. Gedeeltelijk komt dit door een toename van bevolkingsconcentraties in de omgeving van de luchthaven. We stellen daarom een stop voor op grote projecten (gebouwen met veel bewoners of bezoekers) in de nabijheid van Schiphol en een einde aan vluchten over Amsterdam, inclusief de Zuidas en aan vliegmanoeuvres boven Amsterdam Zuidoost. 60% van de toename van het GR is namelijk te wijten aan de groei van de luchtvaart (gecompenseerd voor de verbeterde vliegveiligheid), dit wordt in de Wet Luchtvaart het "risicogewicht" genoemd. Er moet daarom onmiddellijk een stand still voor dit "risicogewicht" komen. Binnen enkele jaren moet het groepsrisico (NLR en RIVM berekenden dit in rapport 620100004/2005, Ontwikkeling van het groepsrisico rond Schiphol, 1990- -2010) terug zijn gebracht tot het niveau van 1990, zoals vastgelegd in de motie Van Gijssel.

## Voordelen voor omwonenden

Er komt een eind aan de toename van de onveiligheid

## Gevolgen voor luchtvaart en economie

Voorlopig kan de luchtvaart nauwelijks verder groeien. Eerst moet er onderzocht worden hoe het groepsrisico beperkt kan worden. Gelukkig werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan een Causale Modelling van de luchtvaartveiligheid, waaruit verbeteropties zouden kunnen worden gedestilleerd.

## **6. Luchtvervuiling**

In de PKB is als beslissing van wezenlijk belang vastgelegd dat voor luchtverontreiniging stand still geldt ten opzichte van 1990. Voor zes stoffen zijn daarbij grenswaarden gegeven voor uitstoot daarvan door luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk, in een gebied van 20 bij 20 km rondom de luchthaven<sup>3</sup>.

1. Voor de emissies door de luchthaven Schiphol, inclusief het luchtverkeer in het studiegebied rondom de luchthaven van 20 bij 20 km en voor het vliegverkeer tot 3.000 voet hoogte, per jaar lopend van 1 november tot en met 31 oktober, gelden voor de volgende stoffen de volgende maximale waarden:

CO	:	4.456 ton;
NO <sub>x</sub>	:	3.896 ton;
VOS	:	595 ton;
SO <sub>2</sub>	:	351 ton;
zwarte rook	:	142 ton.

Wanneer de emissie door de andere bronnen zodanig daalt dat er binnen de maximale emissie voor alle bronnen tezamen meer 'ruimte' bestaat voor de luchtvaart, dan kan deze ruimte ook door de luchtvaart worden opgevuld. Aan dit opvullen van eventuele ruimte dient echter in het kader van de rechtszekerheid een grens te worden gesteld (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam bij uitspraak van 8 augustus 2000, no. 200002212/1/G11, ook tot dit oordeel).

Als maximumgrens is in deze voorstellen gekozen voor de emissiecijfers zoals die zijn berekend in het kader van het rapport 'luchtverontreiniging en geur' bij het IMER uit 1993 (rapport waaraan ook de 'correcte' PKB cijfers zijn ontleend). De berekening die in het kader van het IMER is uitgevoerd voor alleen emissies door de luchtvaart op en rond Schiphol had betrekking op een scenario met vijf banen in 2015. De uitkomsten van die berekeningen zijn dan ook in onze voorstellen als maximum overgenomen.

<sup>3</sup> Door een fout bij het opstellen van de PKB zijn echter de verkeerde cijfers uit het IMER (integraal milieu effect rapport) vastgelegd als beslissing van wezenlijk belang. BIJ brief van 11 juli 1997 (TK 1996-1997, 23 552 no. 74) hebben de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dit willen wijzigen. Ook is ten onrechte het studiegebied weergegeven als 10 bij 10 km. Dat moet 20 bij 20 km zijn. WIJ hanteren evenals de Minister de 'juiste' cijfers en het juiste studiegebied uit het IMER.

### Voordelen voor omwonenden

Gezonde lucht maakt het met name voor mensen met problemen aan de luchtwegen mogelijk om te blijven wonen in de regio Schiphol-Amsterdam.

### Gevolgen voor luchtvaart en economie

Effectieve luchtkwaliteitsnormen kunnen wellicht voorkomen dat de luchthaven onder het regime van de Europese richtlijn luchtkwaliteit op slot gaat.

## **7. Stank**

1. De Luchthaven dient er zorg voor te dragen dat in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing (bebouwde kom) wordt voldaan aan een maximale geurconcentratie van 1 geureenheid (Ge) per m<sup>3</sup> in 98% van de tijd.

De geur van Schiphol (kerosine) valt niet onder de categorie geuren die door mensen in de regel als prettig wordt ervaren. Dit blijkt ook wel uit het feit dat bij de klachttelefoon van de Commissie Geluidhinder Schiphol in toenemende mate telefoontjes binnenkomen van mensen die last hebben van stankhinder.

Bovendien zijn de associaties die omwonenden hebben bij geurhinder, te weten dat dit schadelijk is voor hun gezondheid, juist gezien de soorten stoffen die de geurhinder door vliegverkeer veroorzaken, ook grotendeels gerechtvaardigd.

Noch de feitelijke situatie in de omgeving van Schiphol noch het nationaal stankbeleid geven dan ook enige aanleiding om die normen weg te laten. Sterker nog, tegen deze geurhinder dient actief te worden opgetreden. Bovendien is het voor Schiphol goed mogelijk aan deze geurnorm te voldoen (slepen van vliegtuigen naar het begin van de startbaan, aanscherpen van tariefbeleid voor grote 'stankproducenten', etc.).

Het is om die redenen dat in de tekstvoorstellen van de milieuorganisaties en omwonenden een geurnorm is opgenomen die een gelijk beschermingsniveau biedt aan dat van de PKB. Wel is een norm opgenomen die makkelijker is te handhaven. Vastlegging van geurcontouren met daarin aantallen inwoners is verlaten. In plaats daarvan is de geurnormering die geldt voor bestaande activiteiten (de 98 percentiel norm) vastgelegd voor aaneengesloten woonbebouwing.

Concreet betekent dit dat slechts in 2% van de tijd (dus ongeveer 7 tot 8 dagen per jaar) de geurconcentratie in die woonwijken hoger mag zijn dan 1 geureenheid.

### Voordelen voor omwonenden

Belangrijkste voordeel is dat er minder hinder wordt ervaren. Daarbij is de wetenschap dat er een grens is aan de hinder bevorderlijk voor het beperken van de ergernis.

### Gevolgen voor luchtvaart en economie

Gehinderde omwonenden die niet serieus worden genomen door de luchthaven zijn een last voor de luchthaven. Met behulp van technische maatregelen is geurhinder te beperken en kunnen omwonenden tevreden worden gehouden.

## 8. Sturing

In de wet luchtvaart moet worden vastgelegd dat het de taak van de landelijke, provinciale en lokale overheden is, de hinder rond Schiphol zoveel mogelijk te beperken, en toename van overlast uit te sluiten. Op alle beleidsterreinen dient dit een uitgangspunt te zijn. Voor de overheden die eigenaar zijn van de luchthaven, betekent dit dat zij ook hun macht als aandeelhouders daartoe moeten aanwenden.

## 9. Handhaving

Het doel van de handhaving is het bieden van zekerheid aan alle betrokken actoren. Voor de juridische details verwijzen we naar de bijlage Burgerinitiatiefwet Luchtvaart. In dit hoofdstuk werken we twee belangrijke punten uit.

### Verdiscontering verbeteringen

Voor dit artikel wordt het volgende voorstel gedaan:

**1. Indien in de toekomst ten gevolge van technologische of andere ontwikkelingen:**

- de geluidsproductie van vliegtuigen afneemt,
- de externe veiligheidsrisico's door vliegverkeer afnemen,
- de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door vliegtuigen afneemt,
- de stankhinder door vliegtuigen afneemt,

ten opzichte van de geluidsproductie, veiligheidsrisico's, uitstoot en stankhinder zoals die bestaan in het jaar 2003 dient dit voordeel voor 50% tot uitdrukking te komen in een aanscherping van de milieugrenzen.

1. Na inwerkingtreding van hoofdstuk 8 van de Wet Luchtvaart, zal iedere twee jaar onderzoek worden verricht naar de vraag of het voordeel, als bedoeld in het eerste lid, zich voordoet en zullen de milieugrenzen, als bedoeld in afdeling 8.3., dienovereenkomstig worden aangepast.

De milieugrenzen zoals afgesproken in de PKB, zijn voor milieuorganisaties en omwonenden normen die het absolute maximum vormen van wat aan milieuhinder nog acceptabel kan zijn. Het is ook om die reden dat de milieuorganisaties en omwonenden zich destijds tegen de inhoud van de PKB hebben gekeerd.

Een norm van stand still ten opzichte van 1990 voor externe veiligheid, lokale luchtverontreiniging en stankhinder en een verbetering op het gebied van geluidhinder is naar het oordeel van de milieuorganisaties en omwonenden op tal van onderdelen voor het moment wel aanvaardbaar, maar voor de lange termijn ontoereikend.

Op de normen zelf valt dus zonder meer het een en ander af te dingen, maar in ieder geval is de PKB ontoereikend nu voor geen enkele milieuparameter voor de periode tussen 2003 en 2015 een streven naar verdere verbetering van de milieubelasting is opgenomen. Het bovenstaande tekstvoorstel beoogt aan dat streven naar verbetering gestalte te geven, op een manier die zowel de luchthaven als het milieu en de omwonenden ten goede komt.

Overschrijdingen van luchtverkeerswegen zijn in de huidige wet toegestaan in 3% van de gevallen. Deze norm zou per baan moeten gelden. Deze vorm van "flexibiliteit" wordt

momenteel door de luchtvaartsector namelijk gebruikt om de capaciteit op één baan (de Zwanenburgbaan) te vergroten. Door op een bepaalde plek alle overschrijdingen te concentreren wordt deze flexibiliteit moedwillig gebruikt om de capaciteit van het banenstelsel op te schroeven. 3% van alle vluchten wordt op deze wijze via een niet bestaande vliegroute geleid.

#### Voordelen voor omwonenden

Omwonenden profiteren mee van technologische en organisatorische vooruitgang.

#### Gevolgen voor luchtvaart en economie

De luchtvaart krijgt krediet voor en profiteert van technologische en organisatorische vooruitgang.

## Opstellen gebruiksplan

Voor deze paragraaf wordt het volgende tekstvoorstel gedaan:

1. Uiterlijk twee maanden voorafgaand aan het jaar lopend van 1 november tot en met 31 oktober stuurt de exploitant een gebruiksplan voor dat jaar aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat.
2. Dit Gebruiksplan bevat tenminste:
  - a. een beschrijving per maand van de aantallen, grootteverdeling, geluidsklasse en soort vliegbewegingen die voor ieder van de maanden zijn gepland;
  - b. een beschrijving voor ieder van de milieuparameters geluid, externe veiligheid, lokale luchtverontreiniging en stankhinder, waarin de exploitant aantoont dat met het in dit lid onder a. bedoelde aantal vliegbewegingen voor dat jaar binnen de milieugrenzen van die parameters wordt gebleven.
  - c. een beschrijving van de aantallen slots die in dat jaar door de slotcoördinator zullen worden uitgedeeld.
1. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, maakt onmiddellijk nadat hij van de exploitant een exemplaar van dit Gebruiksplan heeft ontvangen, de volledige inhoud van dit Gebruiksplan openbaar op de internetsite van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Om ook voorafgaand inzicht te kunnen hebben in de exploitatie van de luchthaven door de exploitant, wordt door de milieuorganisaties en omwonenden voorgesteld om in dit hoofdstuk de verplichting tot het opstellen van een Gebruiksplan, zoals die op grond van artikel 30b van de Luchtvaartwet bestond, in enigszins gewijzigde vorm te laten voortbestaan.

Een verschil met het oude stelsel is dat dit Gebruiksplan niet langer ter vaststelling aan de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt voorgelegd. Een ander verschil is dat het Gebruiksplan in het oude regime alleen voor wat de geluidsbelasting betreft een voorstel gaf over het gebruik in een jaar. In het onderhavige voorstel dient het Gebruiksplan voor alle milieuparameters een inzicht te geven in het gebruik voor een jaar.

Ook wordt een expliciete koppeling gemaakt met de slots die worden verdeeld voor datzelfde jaar door de slotcoördinator. Het begrip 'slot' wordt gebruikt in het kader van de International Air Transport Association (IATA) en is ook vastgelegd in de Europese Verordening van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens. Onder een 'slot' wordt in de verordening verstaan:

*"de in een dienstregeling opgenomen aankomst- of vertrektijd die op een bepaalde datum beschikbaar is voor een vliegtuigbeweging dan wel hieraan is toegewezen, op een luchthaven die volgens de bepalingen van deze verordening is gecoördineerd." (art. 2 sub a)*

De verordening is voor Nederland uitgewerkt in het Besluit Slotallocatie. Schiphol (besluit van 24 november 1997, Stb. 1997, 635) is aangewezen als gecoördineerde luchthaven in de zin van de verordening en het is de slotcoördinator die deze slots uitdeelt. Daarbij wordt het kalenderjaar in twee delen opgesplitst: de zomerperiode lopende van de zondag van het laatste weekend in maart tot de zaterdag van het laatste weekend in oktober (tegelijk met de ingang van de zomer- en wintertijd) en de resterende winterperiode..

Door in het Gebruiksplan inzicht te moeten geven in de verdeling van slots, kan voorafgaand aan een jaar bezien worden door onder andere de Minister van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer of deze verdeelde aantallen slots passen binnen de milieugrenzen die gelden voor de luchthaven.

#### Voordelen voor omwonenden

Omwonenden kunnen er op vertrouwen dat de overheid effectief kan reageren op de plannen van de luchthaven.

#### Gevolgen voor luchtvaart en economie

De luchthaven weet van tevoren waar ze aan toe is.

### **10. Economische gevolgen**

In de diverse hoofdstukken is al in gegaan op de economische gevolgen van de diverse verbetervoorstellen. In het algemeen kan gesteld worden dat een aantal van onze voorstellen gevolgen zullen hebben voor het aantal vluchten dat Schiphol af kan handelen en dus voor de werkgelegenheid op de luchthaven. Het gaat dan met name om

- Stand still Groepsrisico;
- Correcte vertaling  $K_e$  in  $L_{den}$ ;
- WHO richtlijnen geluid en gezondheid.

De overige voorstellen bieden vooral meer zekerheid voor het milieu en de omwonenden. Naar onze inschatting is een voorlopig einde van de groeimogelijkheden van Schiphol geen groot probleem voor de Nederlandse of de randstedelijke economie. Ook als secundaire hub naast Parijs CDG blijft Schiphol een grote luchthaven met een goede netwerkkwaliteit. De Randstad als geheel is met het tot stand komen van de HSL lijnen naar Brussel-Parijs en Ruhrgebied-Frankfurt uitstekend ontsloten.

We zijn er van overtuigd dat bereikbaarheid niet het probleem is voor de ontwikkeling van de randstad. Ruimtelijke kwaliteit, ofwel aantrekkelijke woon- en recreatiegebieden, is minstens zo belangrijk. Het inperken van het ruimtebeslag en de overlast van de luchthaven levert een belangrijke bijdrage aan de concurrentiepositie van de Schipholregio.