

Luchthavenverkeerbesluit Schiphol





Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

Besluit van (...) november 2002, tot vaststelling van een luchthavenverkeerbesluit voor de luchthaven Schiphol (Luchthavenverkeerbesluit Schiphol)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden,
Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 juli 2002,
kenmerk HDJZ/LUV/2002-1857, gedaan mede namens Onze Minister van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

Gelet op artikel 8.15 van de Wet luchtvaart;

De Raad van State gehoord (advies van 12 september 2002,
kenmerk W09.02.0303/V en W09.02.0305/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van
20 november 2002, kenmerk HDJZ/LUV/2002-2735, uitgebracht mede namens
de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Begripsbepalingen	5
Hoofdstuk 2	De luchtverkeerwegen	5
Hoofdstuk 3	De regels	6
§ 3.1	Het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van de banen	6
§ 3.2	Regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken	8
Hoofdstuk 4	De grenswaarden	8
§ 4.1	Grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico	8
§ 4.2	Grenswaarden voor de geluidbelasting	9
§ 4.3	Grenswaarden voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken	10
Hoofdstuk 5	Overgangsbepaling	11
Hoofdstuk 6	Slotbepalingen	12
Nota van toelichting		15
I. Algemeen deel		17
1	Inleiding	17
1.1	Wettelijke grondslag	17
1.2	Het eerste luchthavenverkeerbesluit	17
1.3	De systematiek van het luchthavenverkeerbesluit	18
1.4	De procedure van totstandkoming	19
2	Achtergronden	21
3	De luchtverkeerwegen	23
4	Regels en grenswaarden	24
5	De regels	27
5.1	De regels voor het gebruik van de luchtverkeerwegen en het overig luchtruim	27
5.2	Afwijken van de voorgeschreven luchtverkeerwegen of minimum hoogten	28
5.3	Regels over de beschikbaarheid van het banenstelsel en het gebruik daarvan	28
5.4	De relatie tussen hoofdstuk 8 en hoofdstuk 5 van de wet	30
5.5	Regels ter beperking van stoffen die geurhinder veroorzaken	31
6	De grenswaarden	32
6.1	Grenswaarden voor het externe veiligheidsrisico	32
6.2	Grenswaarden voor de geluidbelasting	33
6.2.1	<i>Grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting</i>	37
6.2.2	<i>Grenswaarden in handhavingspunten</i>	38
6.2.3	<i>Buitengewone weersomstandigheden</i>	38
6.3	Grenswaarden voor de uitstoot van stoffen	39
7	Informatievoorziening	43
8	Opmerkingen naar aanleiding van het milieueffectrapport	45
9	Opmerkingen naar aanleiding van het toetsingsadvies en de inspraak	51
10	Handhaving	56
II. Artikelgewijze deel		59

Hoofdstuk 1

Begripsbepalingen

Artikel 1.1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a *gebruiksjaar*: de periode van een jaar die loopt van 1 november tot en met 31 oktober;
- b *vliegtuig*: het begrip zoals dat is bepaald in artikel 1, onderdeel ak, van het Luchtverkeersreglement, met uitzondering van draagschroefvliegtuigen;
- c *straalvliegtuig*: een vliegtuig waarbij de voortstuwing direct door tenminste één straalmotor wordt verzorgd;
- d *vliegtuigbeweging*: de aankomst of het vertrek van een vliegtuig op of van de luchthaven;
- e *taxiën*: het begrip zoals dat is bepaald in artikel 1, onderdeel af, van het Luchtverkeersreglement.
- f *vlieghoogte en vliegniveau*: de begrippen zoals deze zijn bepaald in artikel 1, onderdelen ai en aj, van het Luchtverkeersreglement, met dien verstande dat:
 - 1 een vlieghoogte die is uitgedrukt in voeten altijd bepaald wordt ten opzichte van het gemiddeld zeeniveau;
 - 2 een vlieghoogte niet van toepassing is in het luchtruim boven de Nederlandse territoriale zee en boven de Noordzee buiten de territoriale zee;
- g *Schiphol TMA en Schiphol CTR*: de begrippen zoals deze zijn bepaald op grond van de artikelen 2 en 5 van de Regeling luchtverkeersdienstverlening.

Hoofdstuk 2

De luchtverkeerwegen

Artikel 2.1

De luchtverkeerwegen zijn de in bijlage 1 bij dit besluit als zodanig afgebakende delen van het luchtruim.

Hoofdstuk 3

De regels

§ 3.1 Het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van de banen

Artikel 3.1.1

- 1 Bij het vertrek van een straalvliegtuig van de luchthaven draagt de gezagvoerder er zorg voor dat het vliegtuig blijft binnen één van de luchtverkeerwegen die voor het desbetreffende tijdvak, voor een vertrek van de desbetreffende baan, zijn aangewezen in bijlage 1 bij dit besluit.
- 2 Bij het vertrek van een straalvliegtuig van de luchthaven en na het verlaten van de Schiphol TMA draagt de gezagvoerder er zorg voor dat de vlieghoogte van het vliegtuig blijft op of boven vliegniveau 60.
- 3 Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing bij het vertrek van een straalvliegtuig van de luchthaven met als bestemming de luchthaven Lelystad, Valkenburg of Rotterdam.
- 4 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid op grond van de gegeven luchtverkeersleiding.

Artikel 3.1.2

- 1 Bij de nadering van een straalvliegtuig van de luchthaven draagt de gezagvoerder er zorg voor dat het vliegtuig blijft binnen één van de luchtverkeerwegen voor zover voor het desbetreffende tijdvak, voor een nadering van de desbetreffende baan luchtverkeerwegen zijn aangewezen in bijlage 1 bij dit besluit.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing bij de nadering van de luchthaven van een straalvliegtuig dat afkomstig is van de luchthaven Lelystad, Valkenburg of Rotterdam.
- 3 Bij de nadering van een straalvliegtuig van de luchthaven buiten de in het eerste lid bedoelde gevallen, draagt de gezagvoerder er zorg voor dat de vlieghoogte van het vliegtuig blijft op of boven de in de navolgende tabel beschreven waarden.

Minimum vlieghoogten		
Positie	Periode	Vlieghoogte
Tot grens Schiphol TMA	Gehele etmaal	Vliegniveau 70
Van grens Schiphol TMA tot eindnadering	Van 6 tot 23 uur	2000 voet
	Van 23 tot 6 uur	3000 voet

- 4 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste en derde lid op grond van de gegeven luchtverkeersleiding.
- 5 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid voor zover de technische voorzieningen van het vliegtuig onvoldoende zijn om aan dat lid gevolg te geven.

Artikel 3.1.3

- 1 De LVNL geeft luchtverkeersleiding die ertoe strekt dat het straalvliegtuig blijft binnen een luchtverkeerweg dan wel op of boven een hoogte als bedoeld in de artikelen 3.1.1 en 3.1.2.

- 2 De LVNL kan indien dit naar haar oordeel noodzakelijk is in verband met een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer, luchtverkeersleiding geven die leidt tot afwijking van het eerste lid.
- 3 De LVNL draagt er zorg voor dat het aantal afwijkingen als bedoeld in het tweede lid in een gebruiksjaar beneden de in de navolgende tabel vermelde percentages blijft. Het aantal afwijkingen wordt bepaald als percentage van het aantal vliegtuig-bewegingen in het gebruiksjaar dat valt binnen de desbetreffende regel van de tabel.

Afwijkingen				
Afwijkingen in het horizontale of het verticale vlak	Vertrekkend of naderend verkeer	Positie	Periode	Percentage
Horizontaal	Vertrek	Vlieghoogte 0 tot 3000 voet	Van 6 tot 23 uur	3,00 %
		Vlieghoogte 0 tot vliegniveau 90	Van 23 tot 6 uur	0,05 %
	Nadering		Van 23 tot 6 uur	0,05 %
Verticaal	Vertrek	Van grens Schiphol CTR tot grens Schiphol TMA	Gehele etmaal	0,05 %
		Vanaf grens Schiphol TMA	Gehele etmaal	10,00 %
	Nadering	Tot grens Schiphol TMA	Van 6 tot 23 uur	5,00 %
			Van 23 tot 6 uur	0,05 %
		Van grens Schiphol TMA tot eindnadering	Van 6 tot 23 uur	15,00 %
		Van 23 tot 6 uur	0,05 %	

Artikel 3.1.4

De exploitant van de luchthaven draagt zorg voor de beschikbaarstelling van het in het luchthavenindelingbesluit beschreven banenstelsel voor luchthavenluchtverkeer. De exploitant kan de beschikbaarstelling beperken indien dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van werkzaamheden aan of in verband met het banenstelsel.

Artikel 3.1.5

- 1 De gezagvoerder draagt er zorg voor dat het vliegtuig gebruik maakt van het banenstelsel met inachtneming van het vierde tot en met zesde lid.
- 2 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid op grond van de gegeven luchtverkeersleiding.
- 3 De LVNL geeft luchtverkeersleiding die ertoe strekt dat het vliegtuig gebruik maakt van het banenstelsel met inachtneming van het vierde tot en met zesde lid.
- 4 Het gebruik van het banenstelsel is gebonden aan de beperkingen die zijn beschreven in de navolgende tabel.

Beperkingen banenstelsel			
Baan	Starts	Landingen	Verboden in periode
Baan 18R/36L (Polderbaan)	Baan 18R	Baan 36L	Gehele etmaal
Baan 18C/36C (Zwanenburgbaan)	Baan 36C	Baan 18C	Van 23:00 tot 6:00 uur
Baan 18L/36R (Aalsmeerbaan)	Baan 36R	Baan 18L	Gehele etmaal
	Baan 18L	Baan 36R	Van 23:00 tot 6:00 uur
Baan 09/27 (Buitenveldertbaan)	Alle	Alle	Van 23:00 tot 6:00 uur
Baan 06/24 (Kaagbaan)		Baan 24	Van 23:00 tot 6:00 uur
Baan 04/22 (Schiphol-Oostbaan)	Alle	Alle	Van 23:00 tot 6:00 uur

- 5 Van de beperkingen kan afgeweken worden bij landingen op de Zwanenburgbaan, de Aalsmeerbaan, de Buitenveldertbaan of de Kaagbaan, voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is.
- 6 Van de beperkingen kan afgeweken worden voor zover dit noodzakelijk is in verband met reddingsacties of hulpverlening.

§ 3.2 Regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken

Artikel 3.2.1

- 1 Na de landing van een driemotorig of een viermotorig straalvliegtuig op de luchthaven draagt de gezagvoerder er zorg voor dat het vliegtuig met één uitgeschakelde motor van de landingsbaan naar de afhandelingsplaats taxiëert.
- 2 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder onveilig is of aan de normale operatie van het vliegtuig in de weg staat.

Artikel 3.2.2

- 1 Bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats draagt de gezagvoerder er zorg voor dat de in het vliegtuig aanwezige Auxiliary Power Unit niet gebruikt wordt voor de stroomvoorziening voor zover een vervangende stroomvoorziening beschikbaar is.
- 2 De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder onveilig is of aan de normale operatie van het vliegtuig in de weg staat.

Hoofdstuk 4

De grenswaarden

§ 4.1 Grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico

Artikel 4.1.1

- 1 Het totale risicogewicht van het luchthavenluchtverkeer bedraagt per gebruiksjaar niet meer dan 9,724 ton.
- 2 Het totale risicogewicht is het product van:
 - a de gemiddelde ongevalskans per vliegtuigbeweging per gebruiksjaar en
 - b het gesommeerde maximum startgewicht van de vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar.

Artikel 4.1.2

De gemiddelde ongevalskans per vliegtuigbeweging per gebruiksjaar en het maximum startgewicht per vliegtuigbeweging worden bepaald overeenkomstig het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR-CR-2001-399.

§ 4.2 Grenswaarden voor de geluidbelasting

Artikel 4.2.1

- 1 De L_{den} wordt gebruikt als indicator voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer. De geluidbelasting wordt berekend over een gebruiksjaar.
- 2 Het totale volume van de geluidbelasting bedraagt niet meer dan 63,71 dB(A).
- 3 De geluidbelasting in een punt dat is aangewezen in bijlage 2 bij dit besluit bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.
- 4 Indien in een gebruiksjaar de geluidbelasting in een punt meer bedraagt dan de in het derde lid bedoelde waarde, wordt een nieuwe waarde berekend op basis van de meteorologische omstandigheden zoals die zich in het gebruiksjaar hebben voorgedaan. In dat geval treedt voor dat gebruiksjaar voor de in het derde lid bedoelde waarde in de plaats de laagste van de volgende waarden:
 - a de berekende nieuwe waarde;
 - b de waarde die bij het punt in bijlage 2 bij dit besluit tussen haken is vermeld.

Artikel 4.2.2

- 1 De L_{night} wordt gebruikt als indicator voor de geluidbelasting gedurende de periode van 23 uur tot 7 uur ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer. De geluidbelasting wordt berekend over een gebruiksjaar.
- 2 Het totale volume van de geluidbelasting bedraagt niet meer dan 54,44 dB(A).
- 3 De geluidbelasting in een punt dat is aangewezen in bijlage 3 bij dit besluit bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.
- 4 Indien in een gebruiksjaar de geluidbelasting in een punt meer bedraagt dan de in het derde lid bedoelde waarde, wordt een nieuwe waarde berekend op basis van de meteorologische omstandigheden zoals die zich in het gebruiksjaar hebben voorgedaan. In dat geval treedt voor dat gebruiksjaar voor de in het derde lid bedoelde waarde in de plaats de laagste van de volgende waarden:
 - a de berekende nieuwe waarde;
 - b de waarde die bij het punt in bijlage 3 bij dit besluit tussen haken is vermeld.

Artikel 4.2.3

- 1 De geluidbelasting uitgedrukt in L_{den} of L_{night} , wordt bepaald overeenkomstig de definitie van deze begrippen in bijlage I van Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (Pb L 189 van 18 juli 2002).
- 2 De in de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 bedoelde geluidbelastingen worden bepaald overeenkomstig het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR-CR-2001-372.
- 3 De in de artikelen 4.2.1, vierde lid, en 4.2.2, vierde lid, bedoelde nieuwe waarden worden berekend overeenkomstig het rapport van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium NLR-CR-2001-371, met dien verstande dat een herberekening plaatsvindt overeenkomstig hoofdstuk 9 van het rapport, bedoeld in het tweede lid.

§ 4.3 Grenswaarden voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken

Artikel 4.3.1

1 De uitstoot ten gevolge van het luchthavenluchtverkeer bedraagt per gecorrigeerde vliegtuigbeweging per gebruiksjaar niet meer dan de in de navolgende tabel in gram per ton vermelde waarden.

Stof	Eerste en tweede gebruiksjaar	Vanaf het derde tot en met het zevende gebruiksjaar	Vanaf het achtste gebruiksjaar
CO	73,1	58,1	55,0
NO _x	74,6	74,6	74,6
VOS	15,6	9,9	8,4
SO ₂	2,1	2,1	2,1
PM ₁₀	2,5	2,5	2,5

- 2 Het aantal gecorrigeerde vliegtuigbewegingen is gelijk aan het gesommeerde maximum startgewicht van de vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar.
- 3 Indien op grond van het eerste lid voor een stof in enig gebruiksjaar een maximum voor de uitstoot als gevolg van alle vliegtuigbewegingen tezamen geldt dat lager is dan de hoeveelheid van die stof die in het voorgaande gebruiksjaar als gevolg van alle vliegtuigbewegingen tezamen mocht worden uitgestoten, treedt deze hoeveelheid in de plaats van dat maximum.

Artikel 4.3.2

De uitstoot wordt bepaald overeenkomstig de emissieberekeningsmethodiek zoals beschreven in het rapport van het TNO-MEP – R2002/326. Het maximum startgewicht wordt bepaald overeenkomstig het in artikel 4.1.2 genoemde rapport.

Hoofdstuk 5

Overgangsbepaling

Artikel 5.1

Bij de toepassing van artikel 4.3.1, derde lid, in het eerste gebruiksjaar wordt de in dat lid bedoelde hoeveelheid gevonden door deze te bepalen alsof de in de eerste kolom van de tabel bij het eerste lid van dat artikel genoemde grenswaarden in het jaar voorafgaande aan het eerste gebruiksjaar van toepassing waren.

Artikel 5.2

- 1 Dit artikel is van toepassing in het geval dat de inwerkingtreding van dit besluit niet samenvalt met het begin van een gebruiksjaar.
- 2 Als eerste gebruiksjaar geldt het tijdvak vanaf de inwerkingtreding van dit besluit tot 1 november daarop volgend.
- 3 De grenswaarde voor het externe-veiligheidsrisico in het eerste gebruiksjaar wordt gevonden door:
 - a voor iedere dag in het eerste gebruiksjaar de waarde te nemen die voortvloeit uit de na dit artikel opgenomen tabel;
 - b deze waarden bij elkaar op te tellen;
 - c de in artikel 4.1.1 genoemde grenswaarde met deze som te vermenigvuldigen.
- 4 De grenswaarden voor de geluidbelasting in het eerste gebruiksjaar worden gevonden door:
 - a voor iedere dag in het eerste gebruiksjaar de waarde te nemen die voortvloeit uit de na dit artikel opgenomen tabel;
 - b deze waarden bij elkaar op te tellen;
 - c van deze som de logaritme te nemen en die te vermenigvuldigen met -10;
 - d de in de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 bedoelde grenswaarden te verminderen met dat produkt.
- 5 Bij de toepassing van artikel 4.3.1, derde lid, in het eerste gebruiksjaar wordt de in dat lid bedoelde hoeveelheid gevonden door deze te bepalen alsof de in de eerste kolom van de tabel bij het eerste lid van dat artikel genoemde grenswaarden in het jaar voorafgaande aan het eerste gebruiksjaar van toepassing waren en vervolgens:
 - a voor iedere dag in het eerste gebruiksjaar de waarde te nemen die voortvloeit uit de na dit artikel opgenomen tabel;
 - b deze waarden bij elkaar op te tellen;
 - c de bepaalde hoeveelheid met deze som te vermenigvuldigen.
- 6 Bij de toepassing van artikel 4.3.1, derde lid, in het tweede gebruiksjaar wordt de in dat lid bedoelde hoeveelheid gevonden door deze te bepalen alsof de in de eerste kolom van de tabel bij het eerste lid van dat artikel genoemde grenswaarden in het jaar voorafgaande aan het tweede gebruiksjaar van toepassing waren.

Dagwaarden eerste gebruiksjaar (in duizendsten)												
Dagen in de maand	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Totale risicogewicht en L_{den}												
en uitstoot van stoffen	2,53	2,65	2,66	2,73	2,85	2,87	2,93	2,91	2,90	2,85	2,60	2,45
L_{night}	1,95	2,08	2,04	2,62	3,17	3,23	3,56	3,63	3,39	3,19	2,02	2,01

Hoofdstuk 6

Slotbepalingen

Artikel 6.1

- 1 Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit wordt door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat een milieueffectrapport opgesteld.
- 2 Het rapport is gericht op een vergelijking van het beschermingsniveau, zoals dat wordt geboden door dit besluit, met het beschermingsniveau zoals dat voor de inwerkingtreding van artikel VI van de wet van 27 juni 2002 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) ten aanzien van het vijfbanenstelsel is beschreven in de PKB Schiphol en Omgeving. Artikel IX van die wet wordt hierbij in acht genomen.
- 3 Voor zover uit het rapport blijkt dat bij de vaststelling van dit besluit het bepaalde in de artikelen X tot en met XIII van de Wet van 27 juni 2002 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) niet in acht is genomen, bevordert Onze Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat zulks alsnog geschiedt.

Artikel 6.2

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 6.3

Dit besluit wordt aangehaald als: Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



Nota van Toelichting



I Algemeen deel

1 Inleiding

Het luchthavenverkeerbesluit is gericht op de beheersing van de belasting van het milieu door het luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Schiphol. Tezamen met het luchthavenindelingbesluit, dat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau bevat, is het besluit een uitwerking van het nieuwe hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, zoals dat in die wet is opgenomen door de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.¹ Verder in deze toelichting zal de gewijzigde Wet luchtvaart worden aangeduid met: de wet. De wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol wordt aangeduid met: de wijzigingswet.

De nieuwe vijfde baan van de luchthaven (ook wel Polderbaan genoemd) wordt in gebruik genomen, zodra het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit in werking zullen treden, naar verwachting op 20 februari 2003.

Op dat moment wordt het huidige regime voor de luchthaven Schiphol beëindigd: hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet wordt, met een enkele uitzondering, buiten toepassing gesteld² en de PKB Schiphol en Omgeving en de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol vervallen³.

1.1 Wettelijke grondslag

Het luchthavenverkeerbesluit wordt op grond van artikel 8.15 van de wet bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

1.2 Het eerste luchthavenverkeerbesluit

Dit luchthavenverkeerbesluit is het eerste dat tot stand is gekomen onder de vigour van de Wet luchtvaart, zoals luidend na de wijzigingswet. De wijzigingswet bevat een aantal artikelen met betrekking tot het eerste luchthavenverkeerbesluit. In deze artikelen wordt de overgang geregeld van het thans nog geldende stelsel, zoals beschreven in hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet, de PKB Schiphol en Omgeving en de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol, naar het voor Schiphol straks van toepassing zijnde hoofdstuk 8 van de wet. Het thans nog geldende stelsel wordt hierna ook wel aangeduid met: het PKB-stelsel.

In de overgangsartikelen XI tot en met XIII van de wijzigingswet zijn voor ieder van de aspecten externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging randvoorwaarden vastgelegd voor een gelijkwaardige overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel.

¹ Stb. 374. Voor de Kamerstukken zie dossier 27 603.

² Zie artikel II van de wijzigingswet.

³ Zie artikel VI respectievelijk artikel VII van de wijzigingswet.

Om inzicht te verschaffen in het beschermingsniveau zoals dat wordt geboden door het luchthavenverkeerbesluit (en het luchthavenindelingbesluit) ten opzichte van het in de PKB beschreven beschermingsniveau is een milieueffectrapport gemaakt.⁴ In hoofdstuk 8 van deze toelichting worden de uitkomsten van het milieueffectrapport besproken.

1.3 De systematiek van het luchthavenverkeerbesluit

Het luchthavenverkeerbesluit bakent de luchtverkeerwegen af en bevat regels en grenswaarden.

De luchtverkeerwegen zijn vastgelegd in bijlage 1. Een substantieel deel van het luchthavenluchtverkeer moet binnen deze luchtverkeerwegen worden afgewikkeld. Zie verder hoofdstuk 3 van deze toelichting.

Het besluit bevat regels omtrent het gebruik van de luchtverkeerwegen en minimum in acht te nemen vlieghoogten. Voorts bevat het regels over de beschikbaarstelling en het gebruik van het banenstelsel van de luchthaven. Het besluit geeft verder regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken.

Naast de beschrijving van de luchtverkeerwegen en de hierboven vermelde regels, bevat het besluit grenswaarden met betrekking tot de door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte belasting ten aanzien van externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging. De hoofdstukken 4, 5 en 6 van deze toelichting gaan nader in op de regels en de grenswaarden.

Het beschermingsniveau dat door het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden wordt op de eerste plaats bepaald door de in het besluit vastgestelde grenswaarden. Voor geluid zijn dit de grenswaarden in de handhavingpunten in een bepaald gebied rond de luchthaven en de grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting. De regels in het luchthavenverkeerbesluit bevorderen dat de grenswaarden die zijn gesteld aan de belasting door het luchthavenluchtverkeer niet worden overschreden.

Voorts biedt de combinatie van regels en grenswaarden een bescherming die verder reikt dan het directe gebied rond de luchthaven. De ligging van de luchtverkeerwegen en de regels voor het gebruik van de luchtverkeerwegen zullen eveneens hun effect hebben in verder gelegen gebieden. De beschermende werking in het buitengebied komt ook naar voren uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van het milieueffectrapport. Zie ook hoofdstuk 8 van deze toelichting.

Binnen de in het besluit bepaalde grenswaarden en regels (en de overige wettelijke beperkingen) is de luchtvaartsector vrij zijn bedrijfsvoering in te richten en te optimaliseren.⁵ Voor een optimale bedrijfsvoering van elk der sectorgenoten (en voor de sector als geheel) is samenwerking nodig. Deze samenwerking is des te meer van belang als de sector in de toekomst de gewenste groei binnen de gestelde grenzen wenst te accommoderen. In de wet is deze samenwerkingsgedachte vorm gegeven in artikel 8.18. Een sectorgenoot kan zich ten opzichte van de andere sectorgenoten op deze bepaling beroepen.

Voor een wijziging van het luchthavenverkeerbesluit is artikel 8.17, zevende lid, van de

⁴ Zie artikel VIII van de wijzigingswet.

⁵ Zie wat betreft de gevolgen van het nieuwe stelsel voor de luchtvaartsector ook hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij de wijzigingswet.

wet van belang. Hierin is bepaald dat elk volgend besluit een bescherming biedt die per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden zou worden als dit eerste besluit nog van kracht zou zijn. Deze bescherming moet in samenhang gezien worden met de bescherming die geboden wordt door het luchthavenindelingbesluit. De wet legt ook ten aanzien van dat besluit een minimum beschermingsniveau vast (artikel 8.7, vierde lid, van de wet).⁶

Naast de hiervoor gegeven beschrijving van de elementen die in het luchthavenverkeerbesluit zijn opgenomen, kunnen op deze plaats enkele met het besluit samenhangende aspecten genoemd worden die elders hun regeling hebben gevonden.

De handhaving van het besluit is in de wet zelf geregeld. De verplichting om de regels van het luchthavenverkeerbesluit na te leven is opgenomen in de artikelen 8.19 tot en met 8.21 van de wet. Het niet naleven van de verplichting wordt bedreigd met een bestuurlijke boete (artikel 11.16 van de wet). Indien een grenswaarde wordt overschreden volgt optreden van de inspecteur-generaal met een maatregel (artikel 8.22 van de wet). In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt hier – in aanvulling op de memorie van toelichting bij de wijzigingswet – nog aandacht aan besteed.

Voor een goede handhaving is het noodzakelijk om te beschikken over de nodige informatie. De informatiestromen worden geregeld op grond van titel 8.5 van de wet. Die regeling omvat ook een regeling omtrent verslaglegging en openbaarmaking. Zie verder hoofdstuk 7 van deze toelichting.

De wet zelf bepaalt dat afwijking van de regels van het luchthavenverkeerbesluit mogelijk is als dit in het belang van de veiligheid nodig is (artikelen 8.19 tot en met 8.21 van de wet). De wet zelf kent ook een regeling voor situaties als groot onderhoud of een bijzonder voorval. In dat geval kan vrijstelling verleend worden van een regel of kan een grenswaarde voor de geluidbelasting in een handhavingspunt vervangen worden door een andere waarde (artikel 8.23 van de wet). Andere "afwijkingen" van het luchthavenverkeerbesluit maken deel uit van de regels zoals die in het besluit zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld de regels omtrent het aantal afwijkingen dat is toegestaan bij het leiden van het vertrekkend straalverkeer door de luchtverkeerswegen (artikel 3.1.3 van het besluit).

1.4 De procedure van totstandkoming

Het onderstaande is van overeenkomstige toepassing op de totstandkoming van het luchthavenindelingbesluit. De totstandkoming van dat besluit is procedureel in de tijd gelijk geschakeld met de totstandkoming van het luchthavenverkeerbesluit.

Het onderhavige luchthavenverkeerbesluit is *vastgesteld* nadat de wijzigingswet (gedeeltelijk) van kracht is geworden. Het besluit is echter *voorbereid* gedurende de tijd dat het voorstel voor de wijzigingswet nog niet tot wet was verheven maar de tekst van het wetsvoorstel wel vaststond. De tekst van het wetsvoorstel is vast komen te staan met de aanvaarding op 30 oktober 2001 van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Vanaf dat moment kon de in artikel 8.24 in samenhang met artikel 8.13 van de wet voorgeschreven procedure een aanvang nemen met het bekend maken van het ontwerp van het besluit.

⁶ Zie ook de uitgebreide beschouwing omtrent het minimum beschermingsniveau in paragraaf 1.5 van de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel voor de wijzigingswet (kamerstukken II 2000-2001, 27 603, nr. 6).

Het ontwerp is geplaatst in de Staatscourant van 23 januari 2002 (Stcrt. 16). De bijlagen bij het besluit zijn bekend gemaakt in een afzonderlijke bijlage bij die Staatscourant, die op het kantoor van de Staatscourant ter inzage is gelegd.

Gelijktijdig daarmee is het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Van het milieueffectrapport dat ter voorbereiding van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit is opgesteld, is overeenkomstig artikel 7.30 van de Wet milieubeheer openbaar kennis gegeven gelijktijdig met de hiervoor bedoelde bekendmaking en overlegging.

Het ontwerp van het luchthavenverkeerbesluit alsmede het milieueffectrapport hebben, in overeenstemming met de artikelen 7.23 en 7.34 van de Wet milieubeheer, van 23 januari 2002 tot en met 22 februari 2002 ter inzage gelegen. Openbare zittingen zijn gehouden op 14, 19 en 21 februari 2002.

Over het ontwerp is op 3 en 4 juli 2002 overleg gevoerd met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer.

De wijzigingswet is op 25 juni 2002 door de Eerste Kamer aanvaard.

Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit is het tijdstip waarop de Polderbaan van de luchthaven in gebruik wordt genomen, naar verwachting 20 februari 2003.

2 Achtergronden

Al tijdens de laatste fase van het vaststellen van de PKB Schiphol en Omgeving en de voorbereiding van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol bleek dat de feitelijke groei van het luchtverkeer op de luchthaven groter was dan de groei uit het scenario waarop de PKB en de aanwijzing waren gebaseerd. De in de PKB vastgelegde volumeplafonds zouden, in de bijgestelde verwachtingen, al kort na de overgang naar het vijfbanenstelsel bereikt worden. Dit is mede aanleiding geweest voor een nadere bezinning op de toekomst van de luchtvaart in Nederland, in het kader van het project Toekomst Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI).

In de in 1997 uitgebrachte integrale beleidsvisie (IBV) spreekt het kabinet uit dat het mogelijk moet zijn dat de luchtvaart groeit boven de volumeplafonds van de PKB, mits er een balans is tussen milieu en economie en mits het beslag dat op de beschikbare ruimte wordt gelegd binnen aanvaardbare grenzen blijft.

Nadere beleidsvorming resulteerde in 1998 in de nota Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl). De keuzen in de nota SbtiI betreffen de middellange termijn (vanaf 2003) en de lange termijn. Voor de middellange termijn stelt het kabinet het volgende doel: Schiphol heeft vanaf 2003 de beschikking over het nieuwe vijfbanenstelsel en dit stelsel functioneert dan onder een geïntegreerd stelsel van nieuwe grenswaarden, dat gelijkwaardig is aan de milieu- en veiligheidsnormen uit de PKB. Het nieuwe stelsel is beter meetbaar en handhaafbaar. Aantallen passagiers noch aantallen vliegtuigbewegingen zijn daarbij het criterium. Met een dergelijk stelsel is een capaciteit mogelijk die hoger ligt dan de huidige plafonds. Daarbij wil het kabinet verhoudingen scheppen tussen de overheid en de luchtvaartsector zoals die ook elders gebruikelijk zijn ("Schiphol als bedrijf"). De keuzen in de SbtiI zijn nader uitgewerkt in de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl, december 1999). De Tnl-nota schetst voor de middellange termijn de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel van grenswaarden en hoe dit stelsel zich verhoudt tot de huidige normen. De nota schetst bovendien de wijze waarop dit nieuwe stelsel wettelijk wordt verankerd en hoe de verhoudingen tussen overheid en luchtvaartsector worden aangepast. Nadere keuzen van het kabinet omtrent de invulling van het stelsel van grenswaarden zijn neergelegd in de brief van de minister van V en W aan de Tweede Kamer van 31 mei 2000 over de toekomst van de nationale luchthaven (Kamerstukken II 1999-2000, 26 959, nr. 3).

In de loop van de jaren is een accentverschuiving opgetreden in de gedachtegang over het stellen van de volumegrenzen aan het luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Schiphol.

Ten tijde van de PKB werden de veiligheids- en milieugrenzen vastgesteld mede aan de hand van een door de overheid opgesteld groeiscenario. Om deze grenzen de nodige "hardheid" mee te geven, werd ook het groeiscenario, in de vorm van volumeplafonds, vastgelegd.

Thans is de gedachtegang kort gezegd dat een stelsel van veiligheids- en milieugrenzen 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 milieugrenzen. De overheid moet een regime creëren waarbij de luchtvaartsector, binnen de gestelde grenzen, de ruimte krijgt om het groeipotentieel te ontwikkelen.

De wijzigingswet is gericht op het tot stand brengen van een wettelijke grondslag voor dit nieuwe regime. In de wet is de grondslag gelegd voor een tweetal uitvoeringsbesluiten: het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit.

Het luchthavenindelingbesluit bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die nodig zijn om de uitvoering van het ruimtelijk beleid ten aanzien van de luchthaven te verzekeren.

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

3 De luchtverkeerwegen

Luchtverkeerwegen zijn afgebakende delen van het luchtruim. De afbakening heeft een horizontale component en een verticale component. In het verticale vlak kent de afbakening een "bodem": de luchtverkeerweg omvat het deel van het luchtruim dat ligt boven de bodem en tussen de horizontale begrenzing. Al het vertrekkende straalverkeer en het – in de nachtperiode – op de Polderbaan en de Kaagbaan aankomende straalverkeer wordt in beginsel binnen luchtverkeerwegen afgewikkeld.⁷

Bijlage 1 bij het besluit bevat een beschrijving van de luchtverkeerwegen. Daaruit blijkt dat de LVNL en de gezagvoerder per beschikbare baan en per tijdvak (overdag of 's-nachts) een aantal luchtverkeerwegen ter beschikking staat.

Uitgangspunt voor de bepaling van de ligging van de luchtverkeerwegen is geweest dat zij zo min mogelijk boven woongebieden zijn gelegen en zo hoog mogelijk liggen, terwijl tegelijkertijd een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchtverkeer kan worden verzekerd. Op die wijze wordt invulling gegeven aan de gewenste beperking van de geluidhinder vanwege het luchthavenluchtverkeer ook op grotere afstand van de luchthaven. Er zijn voor vertrekkend straalverkeer in de nachtperiode deels andere luchtverkeerwegen dan voor overdag. In de nachtperiode zal aankomend straalverkeer voor de Polderbaan en de Kaagbaan door luchtverkeerwegen worden geleid.

Naast het hiervoor vermelde uitgangspunt is bij de bepaling van de horizontale afbakening van de luchtverkeerwegen rekening gehouden met overwegingen van capaciteit, van variatie in vliegtuigtypen en besturingsapparatuur en van meteorologische omstandigheden. Zowel in horizontale als in verticale zin is bij de bepaling van de luchtverkeerwegen aansluiting gezocht bij de huidige indeling van het luchtruim.

⁷ Uitzonderingen op deze regel worden in hoofdstuk 5 beschreven.

4 Regels en grenswaarden

Een zeer belangrijke plaats in het luchthavenverkeerbesluit wordt ingenomen door de regels en de grenswaarden.

Het besluit bevat regels omtrent het gebruik van de luchtverkeerwegen en het gebruik van het luchtruim voor zover er geen luchtverkeerwegen zijn voorgeschreven.⁸ Het besluit bevat regels over de beschikbaarheid (het beschikbaar stellen en het mogen gebruiken) van de luchthaven.⁹ Tot slot kent het besluit regels ter beperking van geuruitstoot.¹⁰ Regels zijn gericht tot een bepaalde sectorgenoot. De *exploitant* moet een baan aanbieden, de LVNL moet hem voorschrijven, de *gezagvoerder* moet hem gebruiken.

Overigens gelden voor de periode van 23 tot 6 uur deels nadere, deels strengere regels, dan voor de periode van 6 tot 23 uur. Bij de eerstvolgende evaluatie van het luchthavenverkeerbesluit zal toepassing van deze "nachtregels" in de periode tussen 6 en 7 uur worden overwogen. Dit zal geschieden op basis van onderzoeksresultaten naar de effecten van toepassing van deze regels op de mainportfunctie en de gezondheid.

Het luchthavenverkeerbesluit bevat grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico, voor de geluidbelasting en voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken.¹¹ De grenswaarden beperken op de eerste plaats de belasting van de omgeving. Op de tweede plaats geven zij de luchtvaartsector als het ware een zekere milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kan de sector opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels en aan de overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld ter zake van de (interne) veiligheid. Grenswaarden zijn *niet* gericht tot een bepaalde sectorgenoot. De veroorzaakte belasting vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de sectorgenoten.

Dit kenmerkende verschil tussen regels en grenswaarden is de reden waarom gevallen van strijd met een regel of strijd met een grenswaarde op grond van de wet verschillend worden behandeld. De wet verplicht de geadresseerde van een regel om zich aan die regel te houden. Overtreding van die verplichting wordt bedreigd met straf in de vorm van een bestuurlijke boete, behoudens gevallen waarin afwijken van de regel in het belang van de veiligheid nodig is.

Als een grenswaarde wordt overschreden zal dit resulteren in een maatregel van de inspecteur-generaal. Deze maatregel is erop gericht dat in de toekomst een dergelijke overschrijding niet meer voorkomt. In het algemeen zullen deze maatregelen zo worden ingericht dat zij kunnen worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector, die een halfjaarlijkse cyclus kent. Een maatregel is in beginsel niet begrensd in de tijd: hij werkt voor de komende jaren. Zodra de maatregel niet langer nodig is voor het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden – met name als de betrokkenen door nadere voorzieningen te treffen zelf in staat zijn om orde op zaken te stellen – trekt de inspecteur-generaal de maatregel in of matigt hij deze. Deze ingreep van de inspecteur-generaal staat los van de vragen of iemand blaam treft en wie blaam treft; de ingreep is

⁸ Zie de artikelen 3.1.1 tot en met 3.1.3.

⁹ Zie de artikelen 3.1.4 en 3.1.5.

¹⁰ Zie de artikelen 3.2.1 tot en met 3.2.3.

¹¹ Zie de paragrafen 4.1, 4.2 en 4.3 van het besluit.

gericht op het effectief terugdringen van de belasting in de toekomst.¹²

Een maatregel is op zijn beurt *wel* gericht tot een bepaalde sectorgenoot: de *exploitant* moet de capaciteit van de luchthaven beperken, of de *LVNL* moet een bepaalde baan minder toewijzen. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete.

De regels van het luchthavenverkeerbesluit bevorderen dat de grenswaarden voor het externe veiligheidsrisico en de milieubelasting, niet worden overschreden (zie artikel 8.17, vierde lid, van de wet). Zij garanderen dit echter niet.

Theoretisch zou het wellicht mogelijk zijn in het luchthavenverkeerbesluit een zodanige verzameling regels vast te stellen dat daarmee zeker is gesteld dat de grenswaarden niet kunnen worden overschreden. Zou dit al mogelijk zijn, dan is daarvoor hier en in de wet niet gekozen. Met een dergelijke benadering zou de overheid zo sterk doordringen in de bedrijfsvoering van de sector dat daarmee de uitgangspunten van het nieuwe stelsel geweld wordt aangedaan. Het nieuwe stelsel is erop gericht om terughoudend te zijn met de middelvoorschriften (wat de regels naar hun aard zijn) en de nadruk te leggen op de door de sector te behalen doelen (neergelegd in grenswaarden). Het nieuwe stelsel beoogt om de sector binnen de gestelde grenswaarden zoveel mogelijk vrijheid te geven om de bedrijfsvoering te optimaliseren. Het is immers de sector zelf die het best in staat is om binnen de gestelde grenzen de luchthaven tot bloei te brengen. In het besluit zijn geen regels gesteld over alle onderwerpen waarover op grond van artikel 8.17 van de wet regels gesteld kunnen worden. Met name zijn in het voorliggende besluit geen regels gesteld over de onderwerpen die zijn opgenomen in de (niet verplichtend geformuleerde) bepaling van artikel 8.17, derde lid, van de wet. Deze keuze vloeit direct voort uit de hiervoor bedoelde terughoudendheid.

Indien echter de sector niet in staat blijkt om binnen de grenswaarden te opereren is er minder reden voor die terughoudendheid. De inspecteur-generaal zal in dat geval maatregelen treffen en deze maatregelen zullen (net als regels) ingrijpen in de bedrijfsvoering door de sector. Deze maatregelen kunnen alle in artikel 8.17, tweede en derde lid, van de wet bedoelde onderwerpen bestrijken.

Voor een optimale afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden is afstemming en samenwerking tussen de sectorgenoten nodig. Artikel 8.18 van de wet verplicht de sectorgenoten om zelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen te treffen die redelijkerwijs van hen gevergd kunnen worden om te bewerkstelligen dat de grenswaarden niet worden overschreden. De exploitant van de luchthaven heeft hierin een belangrijke rol. Hij zal overeenkomstig artikel 5 van het Besluit slotallocatie de capaciteit van de luchthaven vaststellen. Hij kan de tariefstelling voor de luchthaven zo inrichten dat minder belastende vliegtuigen bevoordeeld worden. Hij kan ook anderszins gebruik maken van zijn privaatrechtelijke bevoegdheden, zowel door overeenkomsten af te sluiten met de andere sectorgenoten als door een beroep te doen op zijn (eigendoms)-recht ten aanzien van de luchthaven.¹³ De exploitant kan met een beroep op die bevoegdheden niet "zomaar" luchthavenluchtverkeer weigeren. Daar staat artikel 8.25

¹² Dit stelsel wijkt af van het bestaande stelsel, waarin het handhavend optreden slechts gericht is op de veelal korte, resterende, periode van het gebruiksjaar en alleen gericht is op de exploitant en niet op de andere sectorgenoten. Zie in dit verband onder meer paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wijzigingswet.

¹³ Zie in dit verband ook de uitspraak van de president van de rechtbank Haarlem in kort geding tussen de exploitant van de luchthaven Schiphol en DutchBird van 9 juli 2001 (LuchtRecht 2001-5, nr. 67).

van de wet aan in de weg. De in dat artikel opgenomen verplichting voor de exploitant om bepaald luchthavenluchtverkeer toe te laten is echter beperkt tot een toelaten met inachtneming van de luchtvaartwetgeving. Dat wil zeggen met inachtneming van onder meer de verplichting om (privaatrechtelijke) voorzieningen te treffen om te bewerkstelligen dat de grenswaarden niet worden overschreden. Anders gezegd, het in artikel 8.25 van de wet neergelegde beginsel van openbaarheid van de luchthaven is beperkt. Het reikt niet zover dat daarmee voor de exploitant ieder gebruik van zijn privaatrechtelijke mogelijkheden, waaronder een beroep op het (eigendoms)recht ten aanzien van de luchthaven, is afgesneden, met name niet als dit gebruik redelijkerwijs nodig is om het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden van dit besluit af te wikkelen.

5 De regels

5.1 De regels voor het gebruik van de luchtverkeerwegen en het overig luchtruim

In paragraaf 3.1 van het luchthavenverkeerbesluit zijn regels neergelegd voor het gebruik van de luchtverkeerwegen en het gebruik van het overig luchtruim. Deze regels zijn gericht tot de gezagvoerder en tot de LVNL. Daarbij is met betrekking tot de gezagvoerder telkens bepaald dat deze kan afwijken van de gestelde regels op grond van de aan hem gegeven luchtverkeersleiding.

Uit deze regels kan worden afgeleid dat het gebruik van luchtverkeerwegen is voorgeschreven voor vertrekkende straalvliegtuigen gedurende het etmaal (artikel 3.1.1) en naderende straalvliegtuigen gedurende de nachtperiode voor de Polderbaan en de Kaagbaan (artikel 3.1.2, eerste lid).

Deze regels zijn niet van toepassing voor straalvliegtuigen met als bestemming of afkomst de luchthaven Lelystad, Valkenburg of Rotterdam, omdat deze luchthavens dan niet of slechts met een omweg bereikt kunnen worden.

Een beperkt aantal straalvliegtuigen beschikt niet over de technische voorzieningen om bij een nadering binnen de grenzen van een luchtverkeerweg te blijven. Voor deze beperkte en in aantal afnemende categorie is een uitzondering gemaakt op de regels omtrent nadering door een luchtverkeerweg (artikel 3.1.2, vijfde lid).

Voor het overige naderende straalverkeer is in dit eerste luchthavenverkeerbesluit het gebruik van luchtverkeerwegen niet voorgeschreven. Dat is onder de huidige omstandigheden (nog) niet mogelijk.

Een deel van de in het luchthavenverkeerbesluit neergelegde luchtverkeerwegen zal op grond van toepassing van de regels voor het gebruik van het banenstelsel in het besluit niet gebruikt kunnen worden. Deze luchtverkeerwegen zijn neergelegd, zodat ze direct beschikbaar zijn indien dat nodig blijkt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien in verband met groot onderhoud krachtens de Wet luchtvaart een ontheffing wordt verleend voor (een deel van) de regels voor het gebruik van het banenstelsel. Het betreft de luchtverkeerwegen voor vertrekkend verkeer bij de banen 36C, 04, 22, 09, 18L en 27 voor de periode van 23 uur tot 6 uur.

Het besluit kent evenmin een verplichting voor propellervliegtuigen om binnen luchtverkeerwegen te vliegen. De reden hiervoor is drieledig. In de eerste plaats verschillen straalvliegtuigen en propellervliegtuigen zozeer in snelheid dat het niet mogelijk is beide typen binnen dezelfde luchtverkeerweg af te handelen zonder de veiligheid of de capaciteit van de luchtverkeerweg ernstig te verminderen. In de tweede plaats zou de veiligheid ook in het gedrang komen, indien voor propellervliegtuigen aparte luchtverkeerwegen – naast die voor straalvliegtuigen – zouden worden beschreven. In de derde plaats noopt de bijdrage aan de geluidbelasting door propellervliegtuigen, ook in de directe omgeving van de luchthaven, veel minder tot het voorschrijven van het gebruik van luchtverkeerwegen voor deze vliegtuigen. Overigens telt het door propellervliegtuigen veroorzaakte geluid wel degelijk mee voor de bepaling van de geluidbelasting.

Paragraaf 3.1 van het besluit geeft tevens regels voor het gebruik van het luchtruim in de gevallen dat het gebruik van luchtverkeerwegen niet is voorgeschreven. In die gevallen zijn voor naderend straalverkeer minimum vlieghoogten voorgeschreven (artikel 3.1.2, derde lid). De minimum hoogten verschillen naar de positie van het vliegtuig in het Nederlandse luchtruim en naar de periode van het etmaal.

5.2 Afwijken van de voorgeschreven luchtverkeerwegen of minimum hoogten

Het luchtverkeer dient door de LVNL te worden afgewikkeld binnen de voorgeschreven luchtverkeerwegen en conform de regels omtrent minimum in acht te nemen vlieghoogten.

Het kan echter voorkomen, in het bijzonder bij een grote verkeersintensiteit, dat een veilige en doelmatige afwikkeling van het luchtverkeer vereist dat de LVNL hiervan afwijkt. Die afwijkingen, als gevolg van zogenaamde aanvullende instructies aan de gezagvoerder, kunnen zich in het horizontale en het verticale vlak voordoen.

In artikel 3.1.3, derde lid, van het besluit zijn dergelijke afwijkingen aan maxima per gebruiksjaar gebonden. Het toegestane percentage afwijkingen is afhankelijk gesteld van de periode in het etmaal. De percentages voor de nachtperiode zijn lager dan die voor overdag.

Buiten de gegeven percentages is het de LVNL niet toegestaan om af te wijken van de regels ten aanzien van de voorgeschreven luchtverkeerwegen of minimum hoogten. Zou dreigen dat een gegeven percentage wordt overschreden dan dient de LVNL de afwikkeling van het luchtverkeer zodanig aan te passen dat men (alsnog) onder het gestelde maximum blijft. Dit kan in verband met de te waarborgen veiligheid een vermindering van de capaciteit met zich brengen.

Naast de hiervoor beschreven afwijkingen kent de wet zelf een afwijkingsregeling als dit in het belang van de veiligheid nodig is (artikelen 8.19, 8.20 en 8.21 van de wet). Zo kan een onweersbui of een zwerm vogels de gezagvoerder nopen om buiten een door het besluit voorgeschreven luchtverkeerweg te vliegen. Als dat in het belang van de veiligheid nodig is, staat de wet deze afwijking van het besluit toe.

Artikel 8.23 van de wet biedt de mogelijkheid om vrijstelling van de regels te verlenen in het geval van groot onderhoud of een bijzonder voorval.

5.3 Regels over de beschikbaarheid van het banenstelsel en het gebruik daarvan

Overeenkomstig artikel 8.5, tweede lid, van de wet, wordt in het luchthavenindelingbesluit het luchthavengebied vastgesteld. Dit is het gebied dat is bestemd voor het gebruik als luchthaven. Het luchthavenindelingbesluit bepaalt de ligging van het banenstelsel. Voor het luchthavenverkeerbesluit geldt het banenstelsel als een gegeven. In dit besluit worden wel regels gegeven omtrent de beschikbaarstelling van het banenstelsel door de exploitant (artikel 3.1.4) en het gebruik dat van het banenstelsel kan worden gemaakt (artikel 3.1.5).

De exploitant, de gezagvoerder en de LVNL zijn verplicht deze regels in acht te nemen, behoudens de hiervoor geschetste wettelijke afwijkingsmogelijkheden.

Uitgangspunt bij de regels van het besluit is dat het banenstelsel van de luchthaven, behoudens in verband met werkzaamheden, te allen tijde door de exploitant beschikbaar wordt gesteld voor luchthavenluchtverkeer en dat de bereikbaarheid van de luchthaven onder alle omstandigheden is verzekerd.

Met "beschikbaar voor luchthavenluchtverkeer" wordt bedoeld dat vliegtuigen er op zouden *kunnen* landen. Dat wil niet zeggen dat vliegtuigen er altijd op mogen landen, noch dat de exploitant alle luchtverkeer *moet* toelaten. Zie hieromtrent ook (de toelichting bij) artikel 3.1.4.

De exploitant kan de beschikbaarstelling van het banenstelsel beperken indien dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van werkzaamheden aan of in verband met het banenstelsel. Bij het uitvoeren van werkzaamheden moet bijvoorbeeld worden gedacht aan onderhoud aan een van de banen, de taxibanen of andere werkzaamheden waardoor het gebruik van een van de banen geheel of gedeeltelijk moet worden beperkt.

In het geval van groot onderhoud kan artikel 8.23 van de wet toepassing vinden. Hierin is (onder meer) bepaald dat indien het normale gebruik van de luchthaven ernstig wordt belemmerd, vrijstelling verleend kan worden van een regel van het luchthavenverkeersbesluit en een in het besluit vastgestelde grenswaarde voor de geluidbelasting in een handhavingpunt vervangen kan worden door een andere waarde.

De beperkingen van het gebruik van het banenstelsel van de luchthaven zijn voorgeschreven in artikel 3.1.5 van het besluit. Daaruit blijkt welke start- en landingsbanen gedurende welke periode voor het luchtverkeer zijn gesloten. Doel van deze beperkingen is de geluidhinder door het vliegen over woongebieden zowel 's-nachts als overdag zoveel als mogelijk te beperken. Omdat (vliegtuig)geluid in de nacht als hinderlijker wordt ervaren dan overdag, zijn de beperkingen zo gesteld dat tijdens de nachtperiode de facto slechts één start- en één landingsbaan kan worden gebruikt.

De regels verplichten de LVNL om luchtverkeersleiding te geven die ertoe strekt dat het vliegtuig gebruik maakt van het banenstelsel met inachtneming van de gestelde beperkingen. Een zelfde verplichting rust op de gezagvoerder van het vliegtuig, behalve als hij afwijkt op grond van de gegeven luchtverkeersleiding.

Artikel 3.1.5, vijfde en zesde lid, van het besluit bevatten (verdere) uitzonderingen op de beperkingen die aan het gebruik van het banenstelsel zijn gesteld in het vierde lid. Van deze beperkingen kan voor landingen op de Zwanenburgbaan, de Aalsmeerbaan, de Buitenveldertbaan of de Kaagbaan worden afgeweken voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is.

De term "beschikbaar" heeft betrekking op de beschikbaarstelling door de exploitant. De beschikbaarstelling kan immers door de exploitant worden beperkt in het geval van noodzakelijk geachte werkzaamheden. Zou daarvan sprake zijn en zou zulks in combinatie met de beperkingen van het vierde lid ertoe leiden dat het banenstelsel niet beschikbaar is voor het luchtverkeer, dan wordt door de werking van het vijfde lid alsnog bewerkstelligd dat op de luchthaven geland kan worden.

De term "bruikbaar" heeft betrekking op de condities waaronder het banenstelsel gebruikt kan worden. Zijn deze condities zodanig¹⁴ dat in voorkomend geval op een der banen geen landing kan worden uitgevoerd en zou dit ertoe leiden dat ingevolge de beperkingen van het vierde lid een andere baan niet kan worden gebruikt, dan voorziet het vijfde lid erin dat alsnog op de luchthaven geland kan worden.

Hierdoor is, conform een der uitgangspunten van het luchthavenverkeerbesluit, verzekerd dat de luchthaven altijd bereikbaar is.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de in het vijfde lid genoemde afwijkingen van de beperkingen van het vierde lid geen betrekking hebben op het geval dat de wet een afwijking van de regels van het luchthavenverkeerbesluit toestaat.

De regels omtrent het gebruik van het banenstelsel mogen nimmer een beperking zijn voor het uitvoeren van vluchten voor reddingsacties en hulpverlening. Het zesde lid van artikel 3.1.5 voorziet daarin.

5.4 De relatie tussen hoofdstuk 8 en hoofdstuk 5 van de wet

In het luchthavenverkeerbesluit worden onder meer regels gegeven omtrent het gebruik van het luchtruim. In de regels wordt ook telkens bepaald wie aan de regel uitvoering moet geven. In de regels die zojuist zijn genoemd, zijn dit de LVNL en de gezagvoerder van het vliegtuig. In hoofdstuk 8 van de wet is bepaald dat de LVNL en de gezagvoerders zich moeten houden aan de regels van het luchthavenverkeerbesluit, behoudens de in dat hoofdstuk beschreven uitzonderingen.

De vraag doet zich voor wat de relatie is tussen enerzijds hetgeen de wet in hoofdstuk 8 bepaalt en anderzijds bijvoorbeeld de bevoegdheidsverdeling tussen verkeersleiding en gezagvoerder en de procedures en voorschriften omtrent de deelneming aan het luchtverkeer zoals die in andere regelgeving¹⁵ is vastgelegd. Hierbij wordt in het bijzonder bedoeld op hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 5 van de wet is bepaald. In dat hoofdstuk en in de op grond van dat hoofdstuk tot stand gebrachte nadere regelgeving zijn de bevoegdheden en verplichtingen van de gezagvoerder en de LVNL vastgelegd en zijn de procedures voor bijvoorbeeld de nadering en het vertrek van luchtvaartuigen van de luchthaven geschetst.

De wijzigingswet noch het luchthavenverkeerbesluit brengt in genoemde elementen enige verandering aan. Hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 5 van de wet is gesteld blijft dus onverkort van kracht.

Dit betekent echter niet dat hetgeen in hoofdstuk 8 van de wet en in het besluit is bepaald geen gevolgen heeft voor met name de naderings- en vertrekprocedures op grond van hoofdstuk 5 van de wet.

Ingevolge artikel 5.9 van de wet moet, voordat een vlucht wordt aangevangen waaraan luchtverkeersleiding wordt gegeven, door de gezagvoerder een vliegplan worden ingediend. Een dergelijk vliegplan behoeft klaring van de LVNL waarbij door de LVNL voorwaarden kunnen worden gesteld. Deze voorwaarden moeten door de gezagvoerder

¹⁴ Daarbij kan worden gedacht aan een te sterke dwarswind, onvoldoende zicht, het niet-operationeel zijn van het ILS en dergelijke.¹⁵ Zie bijvoorbeeld het Luchtverkeersreglement en de Regeling Luchtverkeersdienstverlening.

worden nagekomen. Van de voorwaarden mag door hem slechts worden afgeweken indien een nadere klaring is verkregen of als er omstandigheden zijn die een afwijken van het plan in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk maken.

Onderdeel van de voorwaarden die de LVNL in het normale geval aan de klaring verbindt, is dat de gezagvoerder de desbetreffende vlucht uitvoert conform de geldende standaard vertrek- en naderingsprocedures (die overigens per periode van het etmaal kunnen verschillen).

De in het luchthavenverkeerbesluit vastgestelde luchtverkeerwegen en de minimum vlieghoogten zijn zodanig bepaald dat zij aansluiten bij de geldende standaard vertrek- en naderingsprocedures. Hoofdstuk 5 van de wet laat evenwel toe dat – als de gezagvoerder dat wenst en de LVNL er een klaring voor geeft – op een andere wijze wordt gevlogen. Hoofdstuk 5 is er ook niet op gericht om dergelijke afwijkingen op milieu-gronden te beperken. De regels in het luchthavenverkeerbesluit op grond van hoofdstuk 8 van de wet leggen deze afwijkingen aan banden.

5.5 Regels ter beperking van stoffen die geurhinder veroorzaken

In overeenstemming met de uitgangspunten van het overheidsbeleid voor geur zoals verwoord in de herziene Nota Stankbeleid en de bijbehorende brieven aan de Tweede Kamer, wordt in de nieuwe systematiek voor geur geen kwantitatieve norm aan de luchtvaartsector opgelegd. In plaats daarvan staat de ervaren geurhinder centraal en dient de luchtvaartsector voorzieningen te treffen om de geuruitstoot zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken. Niet alle voorstelbare voorzieningen hebben betrekking op het luchthavenluchtverkeer, maar betreffen andere emissiebronnen op de luchthaven. Dergelijke andere emissiebronnen op de luchthaven horen thuis in milieuvergunningen op basis van de Wet milieubeheer. Deze milieuvergunningen vallen onder de bevoegdheid van de provincie en de gemeente. In het luchthavenverkeerbesluit kunnen alleen voorzieningen worden opgenomen die betrekking hebben op luchthavenluchtverkeer. De regels in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 bevatten deze te treffen voorzieningen.

Het gaat om het taxiën op minder motoren na de landing en het verminderen van het gebruik van de Auxiliary Power Unit (APU).

Drie- en viermotorige straalvliegtuigen kunnen in veel gevallen na de landing met één uitgeschakelde motor van de landingsbaan naar de afhandelingsplaats taxiën, wat een vermindering van de uitstoot van (geur)stoffen met zich brengt.

De APU die aanwezig is in het vliegtuig wordt gebruikt voor stroomvoorziening, airconditioning, en het starten van de motoren. Indien bij de afhandelingsplaats een daartoe aangebrachte vaste stroomaansluiting aanwezig is, kan veelal het vliegtuig via dat systeem van stroom worden voorzien waardoor de APU niet of minder gebruikt hoeft te worden. Ook hierdoor wordt de uitstoot van (geur)stoffen verminderd.

6 De grenswaarden

6.1 Grenswaarden voor het externe veiligheidsrisico

Conform artikel 8.17, vijfde lid, van de wet, bevat het besluit grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico. De grenswaarde is in het besluit in de vorm van het totale risicogewicht in tonnen per gebruiksjaar vastgelegd. Het totale risicogewicht is het product van de gemiddelde ongevalkans per vliegtuigbeweging per gebruiksjaar, het aantal vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar en het gemiddelde maximum startgewicht van de vliegtuigen die in het gebruiksjaar een vliegtuigbeweging hebben gemaakt. De laatste twee elementen van het product kunnen samen genomen worden als het gesommeerd maximum startgewicht van de vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar. Dit is vastgelegd in artikel 4.1.1 van het besluit. In artikel 4.1.2 is een voorschrift gegeven omtrent de berekening van de verschillende elementen.

Het Luchthavenindelingbesluit Schiphol kent gebieden met gebruiksbepalingen die zijn gebaseerd op individueel-risico-contouren. In dat besluit zijn "veiligheidsloopzones" vastgesteld, die zijn gebaseerd op de 10^{-5} individueel-risico-contouren.¹⁶ In deze zones zijn gebouwen niet toegestaan, behoudens bestaand gebruik door bedrijven.¹⁷ Wat betreft woningen is, ter uitvoering van de motie-Hofstra, bepaald dat degenen die er wonen op het moment van inwerkingtreding van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol, er mogen blijven wonen en niet gedwongen kunnen worden de bewoning te beëindigen.

De grenswaarde voor het totale risicogewicht, de regels voor het gebruik van het lucht-ruim en de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten bewerkstelligen in hun onderling verband dat in beginsel buiten de veiligheidssloopzones geen externe-veiligheidsrisico's optreden die groter zijn dan 10^{-5} individueel risico.¹⁸ De combinatie van regels en grenswaarden voor geluid leggen namelijk, in het bijzonder in het verlengde van de start- en landingsbanen waar het risico voor externe veiligheid het grootst is, beperkingen op aan de verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de banen en het luchtruim.

¹⁶ Het individueel risico is een maat voor de externe veiligheid, het beschrijft de kans dat een virtueel individu dat een jaar lang op een bepaalde plaats op de grond aanwezig is, het slachtoffer wordt van een vliegtuigongeval. Het verbinden van punten waarvoor deze kans dezelfde waarde oplevert geeft een individueel-risico-contour. Omdat de kans erg klein is wordt vaak een wiskundige notatie gekozen, een kans van 0,00001 (gemiddeld eens in de 100 000 jaar) wordt dan geschreven als 10^{-5} .

¹⁷ Zie hoofdstuk 4 van de nota van toelichting bij het luchthavenindelingbesluit.

¹⁸ In het geval dat op grond van artikel 8.23 van de wet een tijdelijke vrijstelling van het luchthavenverkeersbesluit wordt verleend, kan dat besluit voor die tijd niet meer verzekeren dat buiten de sloopzones geen extern-veiligheidsrisico optreedt groter dan 10^{-5} individueel risico. In dat geval zal de belasting door het luchthavenluchtverkeer in verband met de externe veiligheid zo dit gewenst is nader in omvang of in tijd ingeperkt kunnen worden door de aan die vrijstelling te verbinden beperkingen en voorschriften. Ook kunnen zich zeer uitzonderlijke weersomstandigheden voordoen, waarbij door intensiever gebruik van een baan de risico's buiten de sloopzone groter dan 10^{-5} worden. Uit een onderzoek naar de afgelopen veertig jaren bleek dat dergelijke omstandigheden twee keer zijn voorgekomen.

De veiligheidssloopzones zijn bepaald met een scenario dat is vastgesteld overeenkomstig artikel XI van de wijzigingswet. Door de werking van dit overgangsartikel, en met name het eerste lid, onderdeel b, van het artikel, is het totaal aantal woningen binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren niet groter dan het aantal herberekend op basis van de gegevens over 1990.¹⁹ Daarmee is voor de overgang de stand-still in termen van de PKB Schiphol en Omgeving bereikt.

Door met ditzelfde scenario de grenswaarde voor het totale risicogewicht vast te stellen, is deze grenswaarde afgestemd op de gelijkwaardigheidseisen van artikel XI (zie artikel XI, vierde lid, van de wijzigingswet).²⁰

Dit besluit kent geen grenswaarde voor (een maat voor) groepsrisico. Het is tot nu toe niet mogelijk gebleken om een voor de luchtvaart goed hanteerbare methode vast te stellen om het groepsrisico in een getal te "vangen" en om dit getal af te zetten tegen een daarop toegesneden grenswaarde.

Deze (on)mogelijkheid om een op het luchthavenluchtverkeer toegesneden maat te vinden voor groepsrisico heeft in het overleg tussen de regering en de Tweede Kamer over het voorstel voor de wijzigingswet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, waarbij is vastgelegd dat in 2005 een statistisch-causaal veiligheidsmodel klaar moet zijn. Het model dient mede als grondslag voor de implementatie van een maat voor het bepalen van groepsrisico (artikel XI, vijfde lid, en artikel XVI van de wijzigingswet). Het nieuwe model zal vervolgens in de uitvoeringsbesluiten verwerkt worden. Deze nadere voorzieningen ten aanzien van het beperken van groepsrisico hebben geen gevolg voor dit eerste luchthavenverkeerbesluit.

6.2 Grenswaarden voor de geluidbelasting

Artikel 8.17, vijfde lid, van de wet bepaalt dat het luchthavenverkeerbesluit grenswaarden bevat voor de geluidbelasting, waarbij in ieder geval punten in of aan de rand van woonbebouwing in de nabijheid van de luchthaven bepaald worden met de grenswaarden die op ieder van die punten van toepassing zijn.

In paragraaf 4.2 van het besluit is deze wetsbepaling nader uitgewerkt.

Het besluit kent een tweetal soorten grenswaarden voor de geluidbelasting: grenswaarden in handhavingpunten en grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting. De grenswaarden voor de geluidbelasting worden uitgedrukt in een geluidbelastingindicator overeenkomstig de definitie zoals gegeven in bijlage I van de Europese richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.²¹ De geluidbelastingindicator voor het etmaal is de L_{den} (Level day-evening-night), de geluidbelastingindicator voor de nachtperiode²² is de L_{night} (Level night). Daarmee vervallen de

¹⁹ De woningen binnen de 10^{-5} individueel-risico-contour (de veiligheidssloopzones) zullen op termijn verdwijnen.

²⁰ Zie in verband met het gebruik van scenario's voor het vaststellen van de grenswaarden onder meer paragraaf 2.1 van deel 1 van het milieueffectrapport.

²¹ Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (Pb L 189 van 18 juli 2002).

²² Voor de berekeningen ten behoeve van de L_{den} en L_{night} wordt als nachtperiode beschouwd de periode tussen 23.00 uur en 07.00 uur.

voor de luchthaven Schiphol gehanteerde normen voor de geluidbelasting in Ke (voor de etmaalperiode) en L_{Aeq} (voor de nachtperiode). Behalve dat daarmee wordt aangesloten bij ontwikkelingen in Europees verband, vervallen ook enige nadelen die aan de Ke-methodiek kleven, met name dat vliegtuiggeluid van minder dan 65 dB(A) niet in de berekeningen werd meegenomen (de zogenaamde "afkapwaarde").

Bij de bepaling van de geluidbelasting wordt gebruik gemaakt van de berekeningsmethodiek zoals deze in artikel 4.2.3, tweede lid, van het besluit is vastgelegd.

De geluidbelasting wordt berekend over de periode van een gebruiksjaar. Ingevolge artikel 1.1, onder a, van het besluit wordt onder een gebruiksjaar verstaan de periode van een jaar die loopt van 1 november van enig jaar tot en met 31 oktober van het jaar daarop.

Waar het huidige stelsel beoogt dat buiten de 35 Ke-contour geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan 35 Ke, wil het nieuwe stelsel bewerkstelligen dat in woongebieden buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour (de ruimtelijke equivalent van de 35 Ke-contour) geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan 58 dB(A) L_{den} .

Het luchthavenverkeerbesluit kent hiertoe 35 punten zoveel mogelijk in woongebieden rond de 35 Ke-contour, met op die punten afgestemde grenswaarden (de handhavingspunten). Bovendien wordt in het besluit een grenswaarde vastgesteld voor het totale volume van de geluidbelasting.

De grenswaarden in de handhavingspunten, de grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting en de al eerder beschreven regels voor het gebruik van het luchtruim bewerkstelligen in hun onderling verband dat in beginsel aan het gestelde wordt voldaan: de geluidbelasting blijft in woongebieden buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour onder die waarde.²³

Uit het onderzoek naar de beschermende werking van het PKB-stelsel en het nieuwe stelsel (Rapport NLR-CR-2001-373, onderzoeksbijlage 6 bij het MER) blijkt dat bij een simulatie met een fors andere verdeling van het luchthavenluchtverkeer dan is aangenomen in het scenario dat als grondslag diende voor de bepaling van de grenswaarden, er één geval gevonden werd waarbij in een woongebied buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour de belasting hoger was dan 58 dB(A). De waarde bedroeg daar 58,2 dB(A). Gelet op dit onderzoek moet een overschrijding als onwaarschijnlijk, maar niet geheel onmogelijk worden gekwalificeerd. Deze laatste constatering heeft er toe geleid dat de minister van V en W aan de Tweede Kamer heeft toegezegd dat er vanaf de inwerking-treding van het nieuwe stelsel monitoring van de geluidbelasting in woongebieden tussen de (L_{den} -equivalenten van) de 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour plaats zal vinden. Dit zal leiden tot een uitbreiding van het (handhaving)stelsel tot ook het buitengebied vanaf 2005.²⁴ De hiermee samenhangende wijzigingen zullen niet neerslaan in dit eerste luchthavenverkeerbesluit.

²³ Dit betoog geldt *mutatis mutandis* voor de bescherming tegen geluidbelasting gedurende de nacht.

Het huidige stelsel kent daartoe een 26 dB(A) L_{Aeq} -contour. Een ruimtelijke equivalent daarvoor is de 49 dB(A) L_{night} -contour. Zie ook paragraaf 2.3 van deel 1 van het milieueffectrapport.

²⁴ Op een zelfde wijze zal monitoring plaatsvinden in woongebieden tussen 26 en 20 dB(A) L_{Aeq} . Zie de brieven van de minister van V en W aan de vaste commissie voor V en W van de Tweede Kamer van 7 september 2001 en 20 september 2001.

De grenswaarden voor de geluidbelasting zijn berekend met een scenario dat is vastgesteld overeenkomstig artikel XII van de wijzigingswet. In paragraaf 2.1 van deel 1 van het milieueffectrapport is het gebruik van scenario's voor het vaststellen van de grenswaarden beschreven. Uit het rapport blijkt dat in het algemeen voor het berekenen van de grenswaarden het scenario 2010 als uitgangspunt is genomen. In het rapport is ook een berekening voor de grenswaarden voor de geluidbelasting gemaakt, uitgaande van een 2005-scenario.

De keuze voor een jaar in de toekomst hangt samen met de wens om de met behulp van het scenario bepaalde grenswaarden een zo stabiel mogelijk karakter te geven. Door enige jaren "vooruit te kijken" kan de sector afstemmen op gewenste en verwachte ontwikkelingen. Met name bij de grenswaarden van de geluidbelasting in de handhavingpunten luistert deze afstemming nauw, aangezien in deze grenswaarden ook de effecten van de exacte verdeling van het verkeer over de omgeving neerslaan. Een kleine wijziging van de verdeling leidt al tot sterke verlaging van de mogelijkheid binnen de gestelde grenzen het gebruik te optimaliseren. Op het punt van de verdeling van de effecten van het verkeer over de omgeving biedt het scenario voor het jaar 2005 meer zekerheid dan het scenario voor het jaar 2010. Daarom is ervoor gekozen de grenswaarden voor de geluidbelasting te bepalen op basis van het scenario voor het jaar 2005.

Bij het gebruik van een scenario voor het vaststellen van de grenswaarden wordt zo nodig een "schaling" toegepast. Een scenario bevat in eerste aanleg de verwachting van de sector voor de toekomst in het desbetreffende jaar (het basisscenario). Dit scenario wordt vervolgens getoetst aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid uit artikel XII en zo nodig geschaald tot voldaan is aan die randvoorwaarden (het passende scenario). Voor de grenswaarden van de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal (de L_{den} grenswaarden) is op deze wijze het scenario tot het passende niveau teruggeschaald. Artikel XII, tweede lid, van de wijzigingswet biedt de ruimte om voor het berekenen van de grenswaarden van de geluidbelasting gedurende de nacht opschaling toe te passen. Deze is ook toegepast, zij het dat daarbij niet alle ruimte is opgebruikt. De reden daarvoor is dat naar de verwachting van de sector geen behoefte is aan de volledige ruimte.

De grenswaarden voor de geluidbelasting voldoen aan de randvoorwaarden die zijn gesteld in artikel XII van de wijzigingswet. Dit wordt aangetoond in het milieueffectrapport. Zie voor een korte samenvatting van de conclusies uit het milieueffectrapport hoofdstuk 8 van deze toelichting.

De randvoorwaarden gesteld in artikel XII van de wijzigingswet bevatten *geen* grenzen aan het aantal vliegtuigbewegingen, passagiers of tonnen vracht, maar *wel* aan de geluidbelasting. De geluidbelasting wordt voor een deel beïnvloed door het aantal vliegtuigbewegingen, maar vooral door de geluidniveaus die de verschillende vliegtuigen produceren. Dat betekent dat meer vliegtuigbewegingen geacomodeerd kunnen worden dan waarmee in de grenswaarden rekening is gehouden, naarmate per vliegtuig minder lawaai wordt geproduceerd. Minder vliegtuigbewegingen zijn mogelijk indien de vliegtuigen lawaaiiger blijken te zijn dan de luchtvaartsector bij het opstellen van het luchtvaartscenario voor de grenswaarden verwachtte.

Bij de handhaving in het PKB-stelsel overeenkomstig het Handhavingsvoorschrift Schiphol dat is gebaseerd op artikel 30a van de Luchtvaartwet, is sprake van "overschrijding" van de grenswaarde, als de geluidbelasting 0,1 Ke (of meer) hoger is dan de grenswaarde in

een bepaald punt. Bijvoorbeeld: als de grenswaarde in zo'n punt 34,6 Ke bedraagt, is sprake van een overschrijding van die grenswaarde als de geluidbelasting 34,7 Ke (of meer bedraagt). Dit verschil van 0,1 Ke komt overeen met 1,2% méér verkeer dan in de grenswaarde.

In het nieuwe stelsel zijn de grenswaarden voor de geluidbelasting, in elk handhavingspunt en voor het TVG, afgerond op twee cijfers achter de komma (zie artikel 4.2.1 en 4.2.2 en de daarbij behorende bijlagen). Ook in de handhavingsberekening wordt afgerond op twee cijfers achter de komma.

Voor een handhavingspunt is echter pas sprake van overschrijding van een grenswaarde, indien de geluidbelasting ten gevolge van het vliegverkeer van en naar Schiphol (ten minste) 0,05 dB(A) L_{den} hoger is dan de grenswaarde. Bijvoorbeeld: als de grenswaarde in een handhavingspunt 57,43 dB(A) L_{den} is, is sprake van een overschrijding van die grenswaarde als de geluidbelasting in dat punt 57,48 dB(A) (of hoger) is. Dit komt, evenals in de PKB-systematiek voor de Ke, overeen met 1,2% méér verkeer dan in de grenswaarde. Hetzelfde geldt voor de handhavingspunten voor L_{night} .

Vanwege de functie van het TVG, is in dit geval eerder sprake van overschrijding van de grenswaarde dan in een handhavingspunt. De grenswaarde voor het TVG voor L_{den} is 63,71 dB(A), zie artikel 4.2.1, tweede lid van het LVB. Er is sprake van overschrijding van de grenswaarde, als het resultaat van de berekening voor het vliegverkeer van en naar Schiphol (ten minste) 0,01 dB(A) hoger is dan de grenswaarde, derhalve 63,72 dB(A) of hoger. Hetzelfde geldt voor het TVG voor L_{night} .

Zou, evenals in het PKB-stelsel, ook nu worden afgerond op één cijfer achter de komma, dan zou dat bij het gegeven voorbeeld betekenen dat de grenswaarde 57,4 dB(A) L_{den} bedraagt en zou sprake zijn van overschrijding bij 57,5 dB(A). Dat zou in termen van het aantal vliegtuigen niet, zoals in de Ke, 1,2% méér verkeer betekenen dan in de grenswaarde, doch 2,4% méér verkeer; twee maal zoveel derhalve. Dit is een gevolg van het feit dat L_{den} anders op aantallen vliegtuigen reageert dan de Ke, waaraan in het MER uitvoerig aandacht is geschonken.

Afronden op gehele waarden, bijvoorbeeld 57 dB(A) L_{den} als grenswaarde en overschrijding bij 58 dB(A) L_{den} , betekent een toename van het verkeer met 26% ten opzichte van de grenswaarde. Voor het TVG betekent afronden op één cijfer achter de komma daarmee een mogelijke toename van het verkeer met ca. 13.000 vliegtuigbewegingen, afronden op gehele getallen een toename met ca. 140.000 vliegtuigbewegingen.

De noodzaak om in de grenswaarde en in de handhaving met twee cijfers achter de komma te rekenen, kan ook op andere wijze worden geïllustreerd. Als onderdeel van het TVG-onderzoek in het MER is nagegaan wat het zou betekenen als 5.000 vliegtuigen uit de middaguren zouden worden overgeheveld naar de late avond, bijvoorbeeld naar de periode tussen 22 en 23 uur, waarbij het totale aantal vliegtuigen over het hele etmaal hetzelfde blijft. Dit is een wezenlijke verslechtering van de kwaliteit van het milieu, die door de handhaving gesignaleerd moet worden. Hierdoor neemt het TVG met 0,045 dB(A) toe. Dit zou niet opgemerkt worden, als zou zijn afgerond op één cijfer achter de komma of zelfs op gehele getallen. Het voorbeeld geeft tevens aan waarom voor het TVG een marge van 0,01 dB(A) wordt aangehouden bij overschrijding van de grenswaarde in tegenstelling tot 0,05 dB(A) voor de grenswaarde in handhavingspunten.

6.2.1 Grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting

In artikel 4.2.1, tweede lid, van het besluit is de grenswaarde bepaald voor het totale volume van de geluidbelasting (TVG) gedurende het etmaal. Artikel 4.2.2 bevat een soortgelijke bepaling ter vaststelling van de grenswaarde voor het TVG gedurende de nachtperiode.

De grenswaarden voor het TVG dienen ter beperking van de totale geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het TVG is onafhankelijk van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Dit in tegenstelling tot de geluidbelasting in de handhavingspunten.

Het TVG moet naar zijn aard niet reageren op een andere verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de omgeving, het moet wel reageren op het aantal vliegtuigen, het type vliegtuigen en de verdeling van de vliegtuigbewegingen over het etmaal en de nachtperiode.

De verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de omgeving is afhankelijk van de weersomstandigheden. Bij het vaststellen van de grenswaarden in de handhavingspunten is een toeslag opgenomen, waardoor in een bepaalde mate rekening wordt gehouden met die weersafhankelijkheid (de "meteotoeslag").

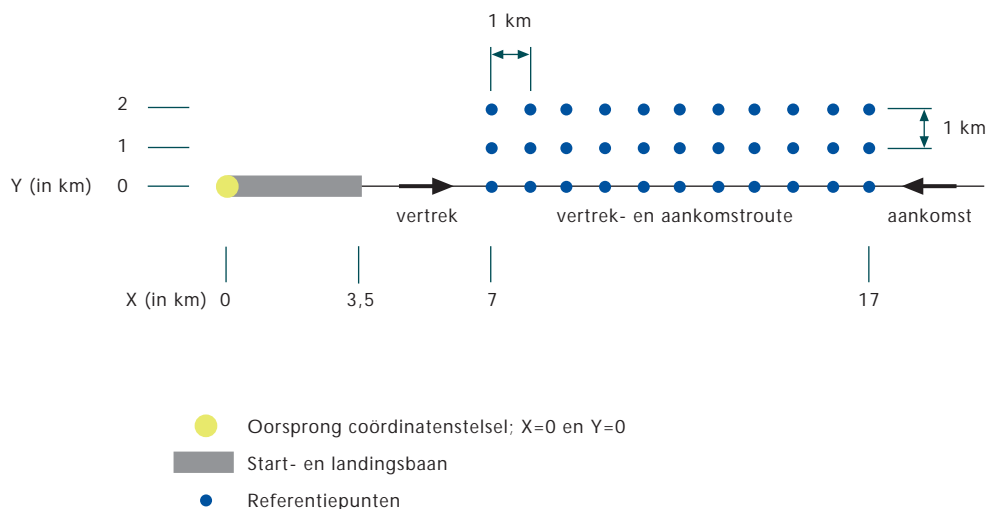
In de grenswaarden voor het TVG is geen meteotoeslag verdisconteerd. De meteotoeslag is immers bedoeld om te voorkomen dat overschrijding van grenswaarden optreedt als:

- het geplande gebruik in geval van "gemiddeld" weer niet tot overschrijding van grenswaarden leidt, maar
- door afwijking van het gemiddelde weer een ander baangebruik noodzakelijk is, wat een andere dan de geplande verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de omgeving en dus een andere verdeling van de geluidbelasting over de omgeving tot gevolg heeft.

Omdat het TVG zodanig is gekozen dat het niet afhankelijk is van die andere verdeling kan een grenswaarde zonder meteotoeslag worden bepaald.

Uit de zojuist beschreven achtergrond van deze toeslag volgt dat het niet de bedoeling is dat in alle handhavingspunten van deze toeslag gebruik gemaakt wordt. Bij een andere verdeling door afwijking van het gemiddelde weer zouden – als het gaat om het afwikkelen van dezelfde vloot – bepaalde punten meer belast worden en andere punten een lagere belasting krijgen. Juist door de werking van het TVG wordt afgedwongen dat de meteotoeslag ook op deze wijze wordt gebruikt en dat niet de ruimte in alle punten kan worden "volgevlogen". Als de geluidbelasting bijvoorbeeld in één handhavingspunt juist onder de grenswaarde (inclusief meteotoeslag) uitkomt zal de TVG-grenswaarde er voor zorgen dat sprake moet zijn van "onderuitputting" in andere handhavingspunten.

Bij de bepaling van het TVG wordt niet gebruik gemaakt van punten die zijn gelegen in of aan de rand van woonbebouwing. Op die wijze zou niet een TVG kunnen worden bepaald dat geheel vrij is van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Daarom wordt voor de berekening van het TVG gebruik gemaakt van één virtuele start- en landingsbaan en van één virtuele vertrek- en aankomstroute (waarop al het luchtverkeer wordt geprojecteerd) waarlangs een stelsel van punten is gelegen. De volgende figuur geeft een schets van deze baan en route.



De berekeningswijze van het TVG kan als volgt kort worden samengevat:

- al het startende en landende verkeer vindt plaats op één baan en langs één vertrek- en één aankomstroute;
- de (referentie)punten op basis waarvan het TVG wordt vastgesteld liggen in een regelmatig raster met een rasterfijnheid van 1000 meter;
- het raster loopt in de asrichting van de baan van 7 kilometer tot 17 kilometer vanaf de startdrempel van de baan;
- het raster loopt dwars op de baan van 0 kilometer tot 2 kilometer vanaf de baan-as;
- daarmee zijn 33 referentiepunten bepaald;
- het TVG wordt gevonden door de geluidbelasting in L_{den} voor alle referentiepunten te sommeren en deze som te delen door 33.²⁵

6.2.2. Grenswaarden in handhavingspunten

Artikel 4.2.1, derde lid, en artikel 4.2.2, derde lid, hebben betrekking op de geluidbelasting in de handhavingspunten. De ligging van en de grenswaarden in de handhavingspunten zijn vastgelegd in bijlage 2 (voor het etmaal) en in bijlage 3 (voor de nacht).

In de hoogten van de grenswaarden in de handhavingspunten is de hiervoor besproken meteotoeslag opgenomen, waardoor in een bepaalde mate rekening wordt gehouden met variaties in baangebruik ten gevolge van veel voorkomende afwijkingen van het gemiddelde weer.

6.2.3 Buitengewone weersomstandigheden

Minder voorkomende maar grotere afwijkingen van het gemiddelde weer zijn niet in de eerder besproken meteotoeslag beschouwd. Zonder nadere voorziening zou bij een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt ten gevolge van dergelijke buitengewone weersomstandigheden de inspecteur-generaal op grond van artikel 8.22 van de wet maatregelen moeten treffen. Het is echter niet redelijk om dergelijke omstandigheden – waar de sector geen invloed op heeft en die ook niet in de planning zijn op te nemen – zonder meer voor rekening van de sector te laten komen. Het treffen van een passende voorziening bevordert ook de veiligheid in die zin dat het de druk vermindert om – ter vermijding van een overschrijding – een andere baanpreferentie te kiezen dan die welke uit een oogpunt van vliegveiligheid het beste is.

²⁵ Zie het rapport van Peutz & Associates inzake een nieuw normenstelsel voor de luchtvaart, ontwikkeling van een bruikbare maat voor het TVG, rapport nr. ML 452-1 van 2 augustus 2001.

De voorziening voor buitengewone weersomstandigheden is voor het etmaal neergelegd in artikel 4.2.1, vierde lid, en voor de nacht in artikel 4.2.2, vierde lid.

De grenswaarden in de handhavingspunten zijn opgeslagen met 1 dB(A). De aldus opgeslagen grenswaarde is bij elk handhavingspunt in bijlage 2 (voor de nachtperiode in bijlage 3) tussen haken vermeld.

Indien de geluidbelasting in een handhavingspunt in enig gebruiksjaar meer bedraagt dan de grenswaarde zonder de opslag, wordt een nieuwe waarde berekend op basis van de daadwerkelijk in dat jaar opgetreden meteorologische omstandigheden en het luchtvaartscenario waarop de grenswaarden zijn gebaseerd. Deze waarde treedt voor dat desbetreffende gebruiksjaar in de plaats van de grenswaarde zonder opslag, tenzij deze waarde groter is dan de grenswaarde met de opslag van 1 dB(A). In dat laatste geval vindt aftopping plaats; de geluidbelasting in het handhavingspunt mag niet groter zijn dan de grenswaarde inclusief de opslag. Door deze aftopping wordt een grens gesteld aan de geluidbelasting voor de omgeving, ook al is de verzwaring van die belasting in een deel van die omgeving veroorzaakt door (weers)omstandigheden die beheerst noch voorspeld kunnen worden.

In de grenswaarde voor het TVG is geen meteotoeslag en ook geen opslag voor buitengewone weersomstandigheden verwerkt. Op dezelfde wijze als hiervoor beschreven ten aanzien van de meteotoeslag dwingt de grenswaarde voor het TVG er toe dat het gebruik maken van de opslag in een punt, gecompenseerd moet worden door een lichtere belasting elders.

6.3 Grenswaarden voor de uitstoot van stoffen

Voor een goed begrip moet een onderscheid gemaakt worden tussen *luchtkwaliteit* en *luchtverontreiniging*, dit laatste in de zin van emissies of uitstoot.

De luchtkwaliteit wordt bepaald door vast te stellen wat de concentratie is van stoffen in de lucht die de gezondheid en het milieu nadelig (kunnen) beïnvloeden. De luchtkwaliteit wordt dus uitgedrukt in bijvoorbeeld de aanwezigheid van SO₂ in een bepaalde concentratie in de lucht. Bij luchtverontreiniging in de zin van uitstoot wordt aangegeven wat een bron, of een verzameling bronnen, in de lucht brengt. Dus bijvoorbeeld de uitstoot door een bron van X ton SO₂ per jaar. De luchtkwaliteit in de Schiphol-regio wordt voor een zeer belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de lucht die de wind meebrengt van buiten de regio en slechts in beperkte mate door de uitstoot van stoffen binnen de regio. Het aandeel van de luchtvaart in de uitstoot binnen de regio is op zijn beurt weer beperkt.

Voor de luchtkwaliteit in Nederland zijn, mede ter implementatie van Europese richtlijnen, wettelijke maximale concentraties voor een zestal²⁶ luchtverontreinigende stoffen vastgesteld.²⁷ De maxima zijn gericht tot de bestuursorganen in Nederland (Rijk, provincies en gemeenten). Deze bestuursorganen hebben bij de uitoefening van hun bevoegdheden de desbetreffende concentraties in acht te nemen. Als deze maximale concentraties (dreigen te) worden overschreden is dat aanleiding voor het treffen van

²⁶ Namelijk zwaveldioxide, zwevende deeltjes (fijn stof), stikstofdioxide, koolmonoxide, lood en benzeen.

²⁷ Het Besluit luchtkwaliteit ter uitvoering van Richtlijn 1999/30/EG en Richtlijn 96/62/EG (Stb. 2001, 269). Dit besluit is op 19 juli 2001 in werking getreden.

maatregelen die de uitstoot van relevante bronnen beperken. Dat kan dus leiden tot maatregelen ter vermindering van bijvoorbeeld de uitstoot door wegverkeer, tot verscherping van milieuvergunningen maar ook tot beperking van de uitstoot zoals die door het luchtverkeer veroorzaakt kan worden. Vanwege het bovenstaande is er geen reden om voor de *luchtkwaliteit* in de omgeving van de luchthaven Schiphol aparte maximale concentraties vast te stellen.

Artikel 8.17, vijfde lid, van het wetsvoorstel schrijft voor dat het luchthavenverkeerbesluit in ieder geval grenswaarden bevat voor de emissie van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. In het luchthavenverkeerbesluit kunnen alleen grenswaarden worden opgenomen die betrekking hebben op luchthavenluchtverkeer. Onder luchthavenluchtverkeer vallen in dit verband de emissies van aanleggen, taxiën, holding op de grond, starten, stijgen, naderen, landen en de emissies van de Auxiliary Power Unit (APU). Zoals in paragraaf 5.5 van deze toelichting is uiteengezet, zijn er andere emissiebronnen binnen het luchthavengebied waarvan de emissies niet onder het luchthavenluchtverkeer vallen. Dergelijke andere emissiebronnen horen thuis in milieuvergunningen op basis van de Wet milieubeheer. Deze milieuvergunningen vallen onder de bevoegdheid van de provincie en de gemeente.

Artikel 4.3.1 van het besluit stelt grenswaarden voor in beginsel dezelfde stoffen als die waarvoor grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn vastgelegd.

Evenals het Besluit luchtkwaliteit – en anders dan de PKB Schiphol en Omgeving – bevat het artikel geen voorzieningen ten aanzien van CO₂. Voor een nadere beschouwing omtrent de vraag waarom CO₂ geen deel uitmaakt van het nieuwe stelsel kan verwezen worden naar paragraaf 3.4 van de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel voor de wijzigingswet. Kort gezegd wordt er daar op gewezen dat CO₂ geen probleemstof is voor de lokale luchtkwaliteit, dat de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart in internationaal (ICAO) verband dienen te worden aangepakt en dat het eenzijdig invoeren van maatregelen op bezwaren stuit gelet op concurrentienadelen in verhouding tot andere landen.

Voor lood stelt het Besluit luchtkwaliteit een maximale concentratie vast, terwijl deze stof in artikel 4.3.1 niet terug komt. Dit omdat in kerosine geen lood aanwezig is. Waar het Besluit luchtkwaliteit een maximum stelt voor benzeen, kent artikel 4.3.1 een grenswaarde voor vluchtige organische stoffen (VOS), een verzameling waar benzeen deel van uitmaakt.

De grenswaarden zijn vastgesteld in de vorm van een maximum uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging. Dit maximum daalt (dan wel blijft gelijk) in de loop der tijd in die zin dat voor de meeste stoffen de maxima voor de jaren vanaf 2010 lager zijn gesteld dan de maxima voor de eerste jaren.

Door deze neerwaartse bijstellingen wordt geregeld dat de luchtvaartsector de emissies zo veel als redelijkerwijs mogelijk beperkt.

Met dit systeem wordt enerzijds – net als onder de PKB Schiphol en Omgeving – groei van de totale uitstoot door de luchtvaart mogelijk gemaakt, maar wordt anderzijds de luchtvaartsector gedwongen om schonere vliegtuigen in te zetten of op andere wijze de uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging te beperken.

Het derde lid van artikel 4.3.1 bewerkstelligt dat in het geval het de sector niet lukt om bijvoorbeeld de per 2005 voorgeschreven verlaging van de CO-uitstoot per (gecorrigeerde)

vliegtuigbeweging te realiseren, de sector gedwongen wordt om de uitstoot van CO in 2005 van alle vliegtuigbewegingen tezamen op of beneden het voor 2004 toegestane niveau te houden. Dat betekent bij een ongewijzigde vlootsamenstelling, het bevrozen van het aantal vliegtuigbewegingen. Pas zodra door vlootvernieuwing of andere voorzieningen de CO-uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging onder de vanaf 2005 geldende grenswaarde is gebracht, is een groei van het aantal vliegtuigbewegingen weer mogelijk.

Hierboven is gesproken over *gecorrigeerde* vliegtuigbewegingen. De grenswaarde voor de uitstoot is niet rechte lijn per vliegtuigbeweging uitgedrukt, omdat verschillende vliegtuigen wat betreft hun uitstoot niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Die vergelijking wordt mogelijk gemaakt door gebruik te maken van het maximale startgewicht per vliegtuig (artikel 4.3.1, tweede lid).

Wat betreft de luchtverontreiniging, in de zin van de uitstoot van stoffen, kent de PKB Schiphol en Omgeving maxima voor de uitstoot van alle (vervuilende) sectoren bij elkaar, dus een maximum voor de uitstoot in een bepaald gebied rond de luchthaven ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming van bijvoorbeeld SO₂ van X ton per jaar. Voor een bepaalde stof kan worden gesaldeerd: een afname van de uitstoot door de ene bron (bijvoorbeeld: het wegverkeer) kan worden gecompenseerd door een toename van de uitstoot van een andere bron (bijvoorbeeld: de luchtvaart). Het zojuist gegeven voorbeeld is niet toevallig. Ten tijde van de totstandkoming van de PKB werd rekening gehouden met een toename van de emissies door luchtvaart en een afname van de emissies door het wegverkeer.²⁸

Zowel onder het PKB-stelsel als onder het nieuwe stelsel is het uitgangspunt gehanteerd dat groei van het vliegverkeer niet geheel gecompenseerd hoeft te worden door het schoner worden van de luchtvaart. Een zekere groei van de uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen is dus mogelijk, mits dit past binnen het algemene beleid ter zake van de luchtkwaliteit. In het nieuwe stelsel wordt niet meer een grens gesteld aan de uitstoot van alle sectoren bij elkaar. Om te komen tot een stelsel dat in de luchtvaartwetgeving implementeerbaar is wordt de luchtvaartsector direct aangesproken op de eigen emissies en wordt de ontwikkeling van de luchtvaart niet afhankelijk gesteld van de uitstoot door andere bronnen in de omgeving van Schiphol. De luchtvaart krijgt emissieplafonds opgelegd, uitgedrukt in de vorm van een maximum hoeveelheid uitstoot per gecorrigeerde vliegtuigbeweging. Omdat het nieuwe stelsel zich alleen op de luchtvaart richt, verliezen de in de PKB opgenomen maximumgrenzen voor alle sectoren tezamen hun betekenis. De PKB-grenzen en de in het nieuwe stelsel vast te leggen grenzen zijn niet meer vergelijkbaar. Artikel XIII van de wijzigingswet bepaalt dat bij de vaststelling van het eerste luchthavenverkeerbesluit óók nog getoetst wordt aan de normen van het oude stelsel. Daarbij hanteert de wijzigingswet verbeterde getallen. Bij het vaststellen van de overeenkomstige cijfers in de PKB Schiphol en Omgeving zijn misslagen gemaakt. Naast een verbetering van de misslagen in de PKB zijn de cijfers in de wijzigingswet ook herberekend over 1990 aan de hand van de meest recente inzichten omtrent de wijze van berekening. In verband met de herberekening is de norm voor zwarte rook vervangen door een norm voor PM10. Zoals ook zal blijken in hoofdstuk 8 van deze toelichting wordt voldaan aan de in artikel XIII van de wijzigingswet voorgeschreven toets.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de nota van toelichting, deel I Ontwerp planologische kernbeslissing, pagina 58, december 1993.

Tijdens de behandeling van de twee ontwerp-besluiten inzake Schiphol is door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd het besluit zodanig aan te passen dat een (al dan niet geringe) overschrijding van de ene grenswaarde acceptabel is wanneer de luchtvaartsector voor een andere stof (al dan niet ruim) onder de grenswaarde blijft; een vorm van salderen²⁹.

Bij de uitwerking van deze motie kwam naar voren dat salderen een precedentwerking tot gevolg zou kunnen hebben, ondanks het feit dat de gekozen systematiek voor Schiphol uniek is. De motie-Meijer is daarom niet op de daarin voorgestelde wijze uitgevoerd. Om tegemoet te komen aan de mogelijkheid tot meer flexibiliteit die met de motie wordt beoogd, is ervoor gekozen de grenswaarden op te hogen zoveel als ten gevolge van de verwachte variatie van de luchtvaartvloot redelijk is. De grenswaarden in het ontwerp-besluit waren direct gebaseerd op de prognosevloot zoals aangeleverd door de sector. Enige wijzigingen in deze vlootmix door meer energiezuinige of geluidsarme vliegtuigen in te zetten, zal leiden tot een verhoging van de uitstoot van een bepaalde stof terwijl de uitstoot van andere stoffen vermindert. De prognosevloot is samengesteld op basis van gegevens en voorspellingen van de KLM en geeft dus weinig inzicht in de overige internationale vloot die Schiphol aandoet. Deze discrepantie zou met de grenswaarden in het ontwerp-besluit er snel toe kunnen leiden dat er in de toekomst een grenswaarde overschreden zou worden. Een saldering van grenswaarden zou voor deze problematiek een oplossing betekenen. Een beperkte verhoging van een aantal van de grenswaarden biedt echter ook soelaas. Deze verhoging is overigens nog geheel in overeenstemming met de overgangsbepaling in de Wet luchtvaart in het kader van de gelijkwaardige overgang. In deze overgangsbepaling wordt gesteld dat de totale uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door alle vervuilende sectoren tezamen, waaronder luchtvaart, wegverkeer en industrie, de waarden zoals opgenomen in de wet niet mogen overschrijden. Deze waarden zijn gebaseerd op de situatie van 1990, overeenkomstig de stand-still doelstelling uit de PKB Schiphol. Het MER Schiphol 2003 toont aan dat ruim aan deze doelstelling wordt voldaan. De bijdrage van de luchtvaartsector in het totaal van de uitstoot is beperkt. Ook met de verhoging van de relatieve grenswaarden van de luchtvaartsector wordt de stand-still doelstelling gehaald en voldoet de luchtkwaliteit in de regio Schiphol aan de landelijk gestelde grenswaarden.

In de evaluatie van het nieuwe stelsel in 2006 zullen ook de gehanteerde grenswaarden worden meegenomen, met het oogmerk tot een verbetering van de milieukwaliteit rond Schiphol te kunnen komen.

²⁹ Motie nr. 75 (27603), voorgesteld op 4 juli 2002 door de leden Meijer, Alblas, Hofstra en Te Veldhuis:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in artikel 4.3.1 van het Luchthavenverkeersbesluit voor een 5-tal stoffen grenswaarden gelden voor de uitstoot van het luchtverkeer per stof, maar dat een gewogen totaal-grenswaarde voor de uitstoot ontbreekt;

overwegende dat dit kan leiden tot een situatie dat er per individuele stoffengrenswaarde een (al dan niet geringe) overschrijding kan optreden, terwijl de totale uitstoot voor de stoffen toch (al dan niet ruim) binnen de totaal-grenswaarde blijft;

overwegende dat het gewenst is om voor zo'n acceptabele situatie een voorziening in de regelgeving op te nemen,

verzoekt de regering het besluit zodanig aan te passen dat de eerder bedoelde totaal-grenswaarde voor de uitstoot wordt opgenomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

7 Informatievoorziening

Reeds in paragraaf 1.3 van deze toelichting is aangeduid dat de informatiestromen die verband houden met de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit niet in dit besluit, maar op grond van titel 8.5 van de wet geregeld worden. Voor een samenhangend beeld wordt hier (een deel van) de desbetreffende passage uit de memorie van toelichting bij de wijzigingswet aangehaald.³⁰

De met de wet en het luchthavenverkeerbesluit geboden bescherming tegen de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer heeft in haar praktische uitwerking een zeer technisch karakter. Om de vraag te beantwoorden of de grenswaarden die zijn vastgelegd in het luchthavenverkeerbesluit al of niet worden overschreden, zijn geavanceerde meet-technieken nodig, die de invoer leveren voor evenzeer geavanceerde rekenmodellen. Op grond van artikel 8.27 van de wet zal de exploitant van de luchthaven de nodige gegevens moeten registreren.

De registratie moet gegevens opleveren die bruikbaar en betrouwbaar zijn. In verband met de bruikbaarheid verplicht artikel 8.27, tweede lid, van de wet om de registratie zodanig uit te voeren dat het mogelijk is de gerealiseerde gevolgen van het luchthavenluchtverkeer te vergelijken met de in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde grenswaarden. De betrouwbaarheid van de registratie is een van de pijlers voor een adequate handhaving van het luchthavenverkeerbesluit.

Omdat de exploitant van de luchthaven in dit verband een belanghebbende partij is, gaat het niet aan de zorg voor het tot stand brengen van de registratie zonder meer aan hem over te laten. De overheid zal over het gehele traject van de daartoe te verrichten metingen en berekeningen voor een borging van de kwaliteit van de registratie zorg moeten dragen. En wel zo, dat over de juistheid van de geregistreerde gegevens in redelijkheid geen discussie kan ontstaan. Voor die borging kan worden gebruik gemaakt van een toetsingsstelsel, bijvoorbeeld in de vorm van certificatie. Een onafhankelijke instantie ziet dan toe op de deugdelijkheid van het registratiesysteem. Ook kan, in plaats daarvan of in aanvulling daarop, een meer rechtstreekse controle van overheidswege plaatsvinden op elementen van dat systeem zoals de gebruikte apparatuur of verrichte handelingen. De (technische) invulling van de wijze van registreren en het verzekeren van de betrouwbaarheid van gegevens zullen worden uitgewerkt in de ministeriële regeling over de informatievoorziening, die ingevolge artikel 8.27, derde lid, van de wet, moet worden opgesteld. Die regeling zal de concretisering bevatten van de hiervoor aangegeven waarborgen voor de betrouwbaarheid van de registratie.

De inspecteur-generaal dient ten behoeve van de uitvoering van zijn taak de geregistreerde gegevens en de andere in artikel 8.28 van de wet bedoelde gegevens tot zijn beschikking te hebben. De wijze waarop deze gegevens moeten worden verstrekt zal vastgelegd worden in de hierboven genoemde ministeriële regeling. De inspecteur-generaal zal elk half jaar verslag uitbrengen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de voorzieningen en maatregelen die zijn getroffen (artikel 8.29 van de wet).

³⁰ Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wijzigingswet.

Bij de nieuwe aanpak van het beheersen van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer van de luchthaven Schiphol past een actieve opstelling ten aanzien van de openbaarheid van gegevens. Daarbij kan naast de klassieke methode van openbaarmaking in publicatiebladen of nieuwsbladen ook gebruik gemaakt worden van meer eigentijdse methoden. Het is bijvoorbeeld denkbaar om de (ontwikkeling van de) geluidbelasting op het internet ter beschikking te stellen. Ook dit aspect zal in de ministeriële regeling worden uitgewerkt (artikel 8.30 van de wet).

De ministeriële regeling over de informatievoorziening zal worden vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM (artikel 8.26 van de wet).

8 Opmerkingen naar aanleiding van het milieueffectrapport

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de belangrijkste conclusies uit het milieueffectrapport dat ter voorbereiding van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit is opgesteld. Hier zal met name aandacht worden besteed aan de voornaamste opmerkingen in het milieueffectrapport wat betreft de maatregelen uit het luchthavenverkeerbesluit ter beheersing van de belasting van het milieu. Om die reden kan deze paragraaf worden gelezen in samenhang met paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting op het luchthavenindelingbesluit. Daarin wordt immers nader ingegaan op het milieueffectrapport voor zover het gaat om de gevolgen van de ruimtelijke maatregelen zoals deze zijn vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit.

Het milieueffectrapport is, conform artikel VIII van de wijzigingswet, gericht op een vergelijking van het beschermingsniveau, zoals dat wordt geboden bij de inwerkingtreding van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit, met het beschermingsniveau zoals dat is beschreven in de PKB Schiphol en Omgeving.

Op grond van de wijzigingswet moeten bij de bepaling van de grenswaarden in het eerste luchthavenverkeerbesluit voor externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging respectievelijk de artikelen XI, XII, en XIII van die wet in acht worden genomen. In deze bepalingen heeft de wetgever op gedetailleerd niveau randvoorwaarden vastgesteld voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. Het milieueffectrapport geeft inzicht op welke wijze aan die randvoorwaarden is voldaan.

Met betrekking tot het beschermingsniveau voor *externe veiligheid* kent het nieuwe stelsel evenals het huidige stelsel gebieden met gebruiksbeperkingen, gebaseerd op individueel-risico-contouren. Zowel het nieuwe als het oude stelsel kennen sloopzones in verband met de externe veiligheid. Het luchthavenindelingbesluit bepaalt veiligheids-sloopzones met een contourwaarde van 10^{-5} individueel risico. Het huidige stelsel hanteert voor de sloopzones de minder strenge norm 5×10^{-5} individueel risico. De PKB kent geen systeem om het luchthavenluchtverkeer zodanig te beheersen dat buiten een contour geen groter individueel risico neerslaat dan de contourwaarde. Dat is anders in het nieuwe stelsel. De in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde grenswaarde voor het totale risicogewicht, de regels voor het gebruik van het luchtruim en de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten bewerkstelligen in hun onderling verband dat in beginsel buiten de veiligheidssloopzones geen externe-veiligheidsrisico's optreden die groter zijn dan 10^{-5} individueel risico.

Hoewel het PKB-stelsel en het nieuwe stelsel zoals geschetst een andere aanpak kennen, is uit de PKB wel het criterium voor een gelijkwaardige overgang naar voren te halen. Dat criterium is vastgelegd in artikel XI van de wijzigingswet en komt er kort gezegd op neer dat er ten opzichte van 1990 maximaal een gelijk aantal woningen binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren mag liggen.³¹

³¹ Daarbij wordt aangenomen dat de woningen binnen de gebieden met de zwaarste belasting (de gebieden omhuld door de 10^{-5} individueel-risico-contouren) gesloopt worden. Op die wijze is zeker gesteld dat binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren het gesommeerd gewogen risico niet toeneemt. Zie hieromtrent ook paragraaf 2.2 van deel 1 van het milieueffectrapport.

Uit het milieueffectrapport blijkt dat aan dit criterium en daarmee aan de gelijkwaardigheidseis wordt voldaan. Dat binnen de normstelling voor externe veiligheid in het nieuwe stelsel toch circa driemaal zoveel vliegtuigbewegingen kunnen plaatsvinden dan in 1990, komt doordat de veiligheid van het vliegverkeer aanzienlijk is toegenomen en doordat met het in gebruik nemen van de nieuwe vijfde baan het verkeer minder over woongebieden vliegt.

Uit het milieueffectrapport blijkt overigens ook dat niet zozeer de grenswaarde van het totale risicogewicht de meest beperkende factor vormt voor het volume van het luchtverkeer, maar de grenswaarden die aan de geluidbelasting zijn gesteld.

Ten aanzien van de *geluidbelasting* wordt het beschermingsniveau in het huidige stelsel met name gevormd door de 35 Ke-zone voor het etmaal en de 26 dB(A) L_{Aeq} -zone voor de nachtperiode. Buiten deze zones mag geen grotere geluidbelasting optreden dan deze waarden.

In het nieuwe stelsel is in het luchthavenverkeerbesluit een tweetal soorten grenswaarden voor de geluidbelasting opgenomen: grenswaarden in handhavingspunten en grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting (TVG). Bovendien zijn er grenswaarden voor de belasting gedurende het etmaal (L_{den}) en grenswaarden voor de belasting gedurende de nacht (L_{night}).

Het beschermingsniveau dat door het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden wordt bepaald door de combinatie van de grenswaarden voor het TVG, de grenswaarden in de handhavingspunten en de regels voor het gebruik van het luchtruim en van het banenstelsel van de luchthaven.

De PKB bepaalt dat voor luchtvaartgeluid vanaf 2003 met de nieuwe vijfde baan voldaan moet zijn aan de volgende eisen:

- Het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour bedraagt maximaal 10 000.³²
- Binnen de 20 Ke-contour dient het aantal ernstig gehinderden aanzienlijk kleiner te zijn dan het aantal binnen de 20 Ke-contour in 1990. Daarbij wordt het aantal van 54 000 als indicatief referentiegetal gehanteerd.³³
- Het aantal woningen binnen de 26 dB(A) nachtcontour bedraagt maximaal 10 100.³⁴
- Binnen de 20 dB(A) nachtcontour dient het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt aanzienlijk kleiner te zijn dan het aantal binnen de 20 dB(A) nachtcontour in 1990. Daarbij geldt een indicatief referentiegetal van 39 000.³⁵

Deze eisen uit de PKB zijn neergeslagen in artikel XII van de wijzigingswet. Daarbij zijn de indicatieve referentiegetallen uit de PKB wettelijke maxima geworden en is het aantal ernstig gehinderde aangescherpt van 54 000 tot 45 000.

Uit het milieueffectrapport blijkt dat ruimschoots aan deze gelijkwaardigheidseisen zal worden voldaan.

³² *Overeenkomstig de PKB wordt dit aantal bepaald door het daarin beschreven woningbestand 1990.*

³³ *Het aantal ernstig gehinderden wordt overeenkomstig de PKB vastgesteld door een vaste relatie aan te nemen tussen een belasting in Ke enerzijds en dit aantal anderzijds.*

³⁴ *Overeenkomstig de PKB wordt dit aantal bepaald door het daarin beschreven woningbestand 1990.*

³⁵ *Het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt wordt overeenkomstig de PKB vastgesteld door een vaste relatie aan te nemen tussen een belasting in L_{Aeq} enerzijds en dit aantal anderzijds.*

- Het overeenkomstig de PKB bepaalde aantal woningen binnen de 35 Ke-contour bedraagt 10 000.
- Binnen de 20 Ke-contour bevinden zich 35 500 ernstig gehinderden, bepaald overeenkomstig de PKB. Dat is een afname van 61% ten opzichte van 1990.
- Het overeenkomstig de PKB bepaalde aantal woningen binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour bedraagt 6 900.
- Binnen de 20 dB(A) nachtcontour bevinden zich 23 000 mensen die slaapverstoring ondervinden, bepaald overeenkomstig de PKB. Dat is een afname van 83% ten opzichte van 1990.

Naast een toets aan deze gelijkwaardigheidseisen bevat het milieueffectrapport ook de resultaten van een onderzoek naar de uitwerking van beide stelsels in het "buitengebied".

Waar het PKB-stelsel beoogt dat buiten de 35 Ke-contour geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan 35 Ke, wil het nieuwe stelsel bewerkstelligen dat in woongebieden buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan 58 dB(A) L_{den} . Beide stelsels beogen het vliegverkeer zodanig te beheersen dat de gestelde grens niet wordt overschreden. Het PKB-stelsel gebruikt hiervoor 250 punten op of in de onmiddellijke nabijheid van de 35 Ke-contour. Deze punten liggen voor het merendeel buiten woongebieden. Het nieuwe stelsel kent een andere methode. Daarbij werden in het ontwerp-luchthavenverkeerbesluit 30 punten zoveel mogelijk in de woongebieden rond de 35 Ke-contour vastgelegd, met op die punten afgestemde grenswaarden (de handhavingpunten). Bovendien wordt in het luchthavenverkeerbesluit een grenswaarde vastgesteld voor het TVG.³⁶

De beschermende werking van het nieuwe normenstelsel en van het PKB-stelsel is onderzocht (rapport NLR-CR-2001-373, onderzoeksbijlage 6 bij het MER, en Resultaten notitie aanvullende gegevens naar aanleiding van de inspraak MER Schiphol 2003, NLR & To70, 26 maart 2002) door middel van het aanbrengen van variaties op het verkeersscenario waarmee de grenswaarden zijn berekend.

Uit het eerste onderzoek blijkt dat zowel het PKB-stelsel als het nieuwe stelsel goed in staat is om met de beschreven wijze van toetsing te verzekeren dat in woongebieden tussen de 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour geen belasting optreedt die hoger is dan 35 Ke respectievelijk L_{den} 58 dB(A). Daarbij bleek ook dat bij een simulatie met een fors andere verdeling van het luchtverkeer binnen de luchtverkeerwegen dan de aangenomen verdeling, er in het nieuwe stelsel één geval werd gevonden waarbij in een woongebied buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour de geluidbelasting hoger was dan 58 dB(A). De waarde bedroeg daar 58,2 dB(A). Gelet op dit onderzoek moet dus een overschrijding als onwaarschijnlijk, maar niet geheel onmogelijk worden gekwalificeerd.

Naar aanleiding van de inspraak op het MER zijn, aanvullend op het eerste onderzoek, tellingen uitgevoerd van het aantal woningen en ernstig gehinderden binnen de relevante Ke-contouren voor de beschouwde variaties op het grenswaardenscenario. Hiermee is onderzocht of ook dan wordt voldaan aan artikel XII, eerste lid, van de wijzigingswet, onder de voorwaarde dat geen overschrijdingen van de grenswaarden op handhavingpunten plaatsvinden. Uit dit onderzoek blijkt dat de twee geluidbelastings-indicatoren zich ook volgens dit criterium voldoende gelijkwaardig gedragen.

³⁶ Dit geldt *mutatis mutandis* eveneens voor de bescherming tegen geluidbelasting gedurende de nacht.

De beschermende werking van 25 handhavingspunten voor de L_{night} geluidbelastingsindicator is minder uitvoerig onderzocht dan voor de L_{den} geluidbelastingsindicator.

Daarvoor zijn de volgende redenen:

- de mogelijke variaties op het grenswaardescenario zijn voor de periode 23.00-06.00 uur beperkter dan overdag, vanwege de strengere regels omtrent het gebruik van luchtruim en banenstelsel die zijn gesteld voor de nachtperiode. Dit resulteert onder meer in de volgende verschillen in vergelijking met de dagperiode:
 - het aantal beschikbare start- en landingsbanen is kleiner;
 - het aantal beschikbare luchtverkeerwegen is kleiner;
 - het maximale aantal "aanvullende instructies" waardoor buiten de luchtverkeerwegen mag worden gevlogen, is lager (tot hoogte van 9000 ft maximaal 0,05%, overdag tot een hoogte van 3000 ft maximaal 3%);
 - in de nachtperiode worden stillere naderingsprocedures gevlogen;
- het aantal vliegtuigbewegingen is lager, waardoor het verkeer beter binnen de luchtverkeerwegen kan blijven en geluidoptimale vliegprocedures kunnen worden gevlogen.

Bovengenoemde redenen leiden ertoe dat de mogelijke variaties in het verkeersscenario voor het etmaal groter zullen zijn dan voor de nachtperiode. Daarnaast mag verwacht worden dat eenzelfde variatie in het verkeersscenario tot vergelijkbare effecten leidt in L_{den} en L_{night} . Vanwege deze redenen is de beschermende werking van het stelsel voor de nachtperiode minder uitvoerig onderzocht dan voor de etmaalperiode.

Toch zijn in het eerdergenoemde onderzoek (Resultaten notitie aanvullende gegevens naar aanleiding van de inspraak MER Schiphol 2003) twee simulaties uitgevoerd waarbij de spreiding van het verkeer rond de vertrek- en naderingsroutes is gevarieerd. Deze simulaties bleken voor de etmaalperiode tot één van de belangrijkste toenames van de geluidbelasting buiten de 58 dB(A) L_{den} contour te leiden. Tellingen van het aantal woningen en het aantal ernstig gehinderden binnen de relevante L_{Aeq} -contouren resulteerden tot aantallen die zich ruimschoots binnen de maximaal toegestane aantallen bevonden zoals gesteld in artikel XII, tweede lid, van de wijzigingswet. Door de zeer ruime marge tussen de maximaal toegestane aantallen en de aantallen berekend met de simulaties, gecombineerd met de grootte-orde van de variaties in het luchtvaartscenario, kan er van uit worden gegaan dat andere simulaties niet zullen leiden tot andere inzichten.

De L_{night} geluidbelastingsindicator bevat ten opzichte van de L_{Aeq} -indicator een extra uur van 06.00-07.00 uur. In de PKB is geen aparte normstelling voor dit extra uur vastgelegd maar wel voor de periode 23.00-06.00 uur. De gelijkwaardige overgang is dan ook uitgevoerd gebruikmakend van de PKB normen zoals gesteld in artikel XII, tweede lid, van de wijzigingswet.

Op het eerste gezicht lijkt het mogelijk om verkeer uit te wisselen tussen de periodes 23.00-06.00 uur en 06.00-07.00 uur. De regels voor baan- en routegebruik voor beide periodes, zoals gesteld in het luchthavenverkeersbesluit, verschillen voor beide perioden waardoor de geluidbelasting deels op verschillende plaatsen optreedt. De handhavingspunten voor de L_{night} geluidbelastingsindicator zijn zodanig gekozen dat de geluidbelasting voor beide periodes wordt begrensd. Hierdoor is het slechts zeer beperkt mogelijk om verkeer uit te wisselen tussen beide periodes zonder overschrijding van de grenswaarden in handhavingspunten.

Voor de L_{den} geluidbelastingsindicator is op advies van de commissie voor de milieu-effectrapportage een handhavingspunt toegevoegd in Amsterdam in het verlengde van

baan 04-22. Er is geen handhavingspunt toegevoegd voor de nachtperiode, omdat enerzijds baan 04-22 gesloten is in de periode van 23.00-06.00 uur en anderzijds omdat het extra handhavingspunt in de L_{den} ook voldoende bescherming biedt voor de periode 06.00-07.00 uur. De periode 06.00-07.00 uur maakt immers met de hoogste straffactor van 10 tevens onderdeel uit van de periode van de L_{den} .

In het milieueffectrapport is tevens onderzoek gedaan naar een tweetal varianten ter bepaling van het TVG, die voldoen aan de vereisten van artikel XII van de wijzigingswet. Omtrent twee alternatieven die daaraan niet voldoen is een beschouwing opgenomen. De grenswaarden van het TVG dienen ter beperking van het totale volume van de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer. Het TVG betreft niet de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving van de luchthaven. Die wordt immers beheerst door de ligging van en de waarden in de handhavingspunten.

In dit besluit is gekozen voor een TVG dat onafhankelijk is van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving en adequaat reageert op aspecten als een stillere vloot en meer of minder vliegtuigbewegingen.

Uit het milieueffectrapport blijkt dat de in het besluit opgenomen variant in dit verband de beste resultaten boekt.

Wat betreft *luchtkwaliteit* en *luchtverontreiniging* is reeds in paragraaf 6.3 gewezen op het verschil tussen deze twee begrippen. De luchtkwaliteit wordt bepaald door vast te stellen wat de concentratie is van stoffen in de lucht die de kwaliteit nadelig (kunnen) beïnvloeden. Bij luchtverontreiniging in de zin van uitstoot wordt aangegeven wat een bron, of een verzameling bronnen, in de lucht brengt.

De PKB stelt ten aanzien van de luchtkwaliteit de eis dat noch in 1990 noch in 2015 de grenswaarden voor de concentraties van CO_2 , CO, NO_x , VOS, SO_2 en zwarte rook overschreden mogen worden. De PKB geeft geen invulling aan deze grenswaarden. Dat wordt overgelaten aan het algemene beleid voor de luchtkwaliteit.

Ook het luchthavenverkeerbesluit stelt geen grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Thans geldt immers een landelijk stelsel waarbij, mede ter implementatie van Europese richtlijnen, wettelijke maximale concentraties zijn vastgesteld. Zouden deze concentraties (dreigen te) worden overschreden, is dat aanleiding voor het treffen van maatregelen die de uitstoot van relevante bronnen beperken. Dat kan leiden tot maatregelen ter vermindering van de uitstoot door het wegverkeer, tot verscherping van milieuvergunningen maar ook tot beperking van de uitstoot zoals die door het luchtverkeer veroorzaakt wordt.

Uit het milieueffectrapport blijkt dat de luchtkwaliteit in de woongebieden rond Schiphol zodanig is dat de verwachte concentraties voor 2005 en 2010 beneden de maximale waarden blijven. De luchtkwaliteit in de woongebieden rond de luchthaven zal in de periode tot 2010 duidelijk verbeteren ondanks de voorziene toename van de emissies van de luchtvaart.

Rond drukke snelwegen in Nederland is er op dit moment en naar verwachting in de toekomst een overschrijding van de grenswaarde voor NO_2 . Dat is niet anders bij de drukke verkeerswegen rond Schiphol. Ook deze situatie zal naar verwachting in de loop der jaren verbeteren.

Wat betreft de luchtverontreiniging door de uitstoot van stoffen bepaalt de PKB een stand-still ten opzichte van 1990 van de uitstoot voor de hiervoor genoemde stoffen door de luchtvaart, het wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming

gezaamenlijk. Eerder is betoogd dat in het luchthavenverkeerbesluit alleen grenzen gesteld kunnen worden aan de uitstoot door het luchthavenluchtverkeer en niet aan andere emissies. Dat neemt niet weg dat wel bezien kan worden of op het moment van overgang naar het nieuwe stelsel aan de eis van stand-still wordt voldaan.

Uit het milieueffectrapport blijkt dat de totale emissies voor alle bronnen tezamen in het studiegebied in de jaren 2005 en 2010 naar verwachting aanzienlijk lager zijn dan de emissietotalen voor het jaar 1990. Daarbij zijn voor 1990 andere emissietotalen gehanteerd dan de in de PKB vermelde waarden. De PKB bevat verkeerde getallen. De juiste waarden zijn opgenomen in artikel XIII van de wijzigingswet (zie ook paragraaf 6.3 van deze toelichting).

Evenals het Besluit luchtkwaliteit – en anders dan de PKB – bevat het luchthavenverkeerbesluit geen voorzieningen ten aanzien van CO₂. De belangrijkste redenen zijn kort gezegd dat CO₂ geen probleemstof is voor de lokale luchtkwaliteit, dat de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart in internationaal (ICAO) verband dienen te worden aangepakt en dat het eenzijdig invoeren van maatregelen op bezwaren stuit gelet op concurrentienadelen in verhouding tot andere landen.

Het nieuwe stelsel stelt grenswaarden vast voor het luchthavenluchtverkeer in de vorm van een maximum uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging. De maxima voor de jaren vanaf 2010 zijn lager (of gelijk) gesteld dan de maxima voor de eerste jaren. Bij de neerwaartse bijstellingen wordt rekening gehouden met vlootvernieuwing en andere voorzieningen ter beperking van de emissies. Met dit systeem wordt enerzijds – net als in het PKB-stelsel – groei van de totale uitstoot door de luchtvaart niet onmogelijk gemaakt, maar wordt anderzijds de luchtvaartsector gedwongen om schonere vliegtuigen in te zetten of op andere wijze de uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging te beperken.

In het nieuwe stelsel worden, in tegenstelling tot het in de PKB beschreven stelsel, geen getalsmatige grenswaarden vastgelegd voor *geurhinder*. Voor de redengeving daarvan kan onder meer worden verwezen naar paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wijzigingswet.

Geuruitstoot door het luchthavenluchtverkeer wordt in het luchthavenverkeerbesluit tegengegaan door de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen en door enkele specifieke regels. Het betreft bepalingen omtrent het taxiën op minder motoren en het gebruik van een vervangende stroomvoorziening bij de afhandeling van een vliegtuig. Uit het milieueffectrapport blijkt dat de emissies van de luchtvaartsector in sommige gevallen aanzienlijk kunnen worden gereduceerd. De reducties zullen bijdragen aan het beperken van de geuruitstoot.

9 Opmerkingen naar aanleiding van het toetsingsadvies en de inspraak

Gelijkwaardigheid

Zowel uit het toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage alsook uit de reacties naar aanleiding van de inspraak kan worden afgeleid dat nog veel misverstanden bestaan over met name de gelijkwaardige omzetting van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, zoals neergelegd in de wijzigingswet en uitvoeringsbesluiten.

Een vruchtbare discussie over de vraag of het nieuwe stelsel "gelijkwaardig" is aan het PKB-stelsel is slechts te voeren als in een gemeenschappelijke taal wordt gesproken. Het in algemene termen spreken over de gelijkwaardigheid leidt tot spraakverwarring, waarbij velen van mening zijn dat zij – gelet op de eigen invulling van het begrip – gelijk hebben.

Het kader waarbinnen deze vraag dient te worden beantwoord is bepaald door de uitkomst van de beraadslagingen met de Staten-Generaal over het wetsvoorstel. Immers, in de overgangsartikelen bij de wijzigingswet zijn concrete randvoorwaarden (bij wijze van vertaling van concrete PKB-eisen) neergelegd waaraan het eerste luchthavenverkeerbesluit en het eerste luchthavenindelingbesluit met betrekking tot de gelijkwaardige omzetting moeten voldoen. In het bijzonder kan wat dit betreft worden gewezen op de artikelen X tot en met XIII van de wijzigingswet (voor wat betreft de omvang van het beperkingengebied, externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging). Ook artikel IX is in dit verband van belang. Dit artikel herhaalt immers het algemene uitgangspunt van de PKB (behoudens ten aanzien van geur) en bepaalt dat het ten opzichte van 1990 niet verslechteren dan wel verbeteren moet geschieden "(...) op de wijze zoals voorzien in de artikelen X tot en met XIII." De gelijkwaardigheid moet dus in het licht van die concrete randvoorwaarden beoordeeld worden.

In hoofdstuk 8 van dit algemeen deel is reeds aangegeven dat het MER aantoont dat in de uitvoeringsbesluiten aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. De commissie voor de milieueffectrapportage deelt dit oordeel waar zij stelt dat in het MER de juiste stappen zijn gevolgd om te komen tot een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel.

Na de beantwoording van de vraag of aan de randvoorwaarden die zijn neergelegd in de genoemde overgangsartikelen wordt voldaan, is aan de orde of het nieuwe stelsel ook een gelijkwaardige bescherming biedt vergeleken bij het PKB-stelsel.

In deel 1 van het milieueffectrapport is concreet beschreven welke bescherming het PKB-stelsel beoogt te bieden. Dat is afgezet tegen hetgeen het nieuwe stelsel ter zake biedt. Daaruit blijkt dat het nieuwe stelsel ook op dit punt gelijkwaardig is aan het PKB-stelsel. In hoofdstuk 8 van dit algemeen deel is (verkort) ingegaan op de bevindingen uit het MER op dit punt.

Dat laat onverlet dat het zeer wel voorstelbaar is dat gelijkwaardigheid op meer dan één wijze, met behulp van andere of verschillende instrumenten, haalbaar is. De discussie verschuift dan van de vraag of het nieuwe stelsel gelijkwaardig is, naar de vraag of het ook anders kan, zoals bijvoorbeeld door middel van een alternatief TVG. Van deze kant is

op de eerste plaats beoogd een gelijkwaardig stelsel aan te bieden. Gelet op het milieueffectrapport is dat naar de mening van het kabinet ook gelukt.

De opdracht die het kabinet zich bij het ontwerpen van een nieuw stelsel heeft gesteld, is dat dit stelsel gelijkwaardig is aan en een gelijkwaardige bescherming biedt vergeleken met het PKB-stelsel. Hierboven is daarop reeds ingegaan. Nadrukkelijk is het niet de bedoeling geweest een stelsel te ontwerpen dat een verdergaande bescherming dan het PKB-stelsel biedt, bijvoorbeeld door nu reeds het handhavingssysteem uit te breiden naar punten (in woongebieden) in het buitengebied. Nog ervan afgezien dat zulks op dit moment nog niet mogelijk is (zie daaromtrent ook het vervolg van deze beschouwing), is het ook niet de bedoeling geweest.

Gelijkwaardig is niet hetzelfde als gelijk.

Dit betekent dat aan de veiligheids- en milieubelasting die het nieuwe stelsel met zich brengt, niet de eis is gesteld dat deze op een gelijke wijze moet zijn verdeeld over de omgeving van de luchthaven als bijvoorbeeld bij de aanwijzing voor het vijfbanenstelsel het geval zou zijn geweest. Zoals uit het MER blijkt gaat men er in sommige gebieden qua belasting op vooruit, in andere gebieden zal dit niet het geval zijn.

Scenariogevoeligheid

Een aantal reacties uit de inspraak en van de commissie voor de milieueffectrapportage in het toetsingsadvies komt voort uit de zorg of in het nieuwe stelsel die gelijkwaardigheid ook in de praktijk van het vliegen, dat op onderdelen zeker zal afwijken van de gehanteerde scenario's, wordt gegarandeerd. Dit punt speelt met name ten aanzien van het aspect geluid.

Om de hiervoor geschetste doelen ten aanzien van de bescherming tegen geluidbelasting gedurende het etmaal te bereiken worden, bijvoorbeeld voor geluid, in het nieuwe stelsel verschillende instrumenten ingezet: regels ten aanzien van het gebruik van het banenstelsel en van het luchtruim, 35 handhavingpunten voor het etmaal en 25 punten voor de nacht met voor ieder punt een daarop afgestemde grenswaarde voor de geluidbelasting en een grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting. In deel 1 van het MER is uiteengezet hoe deze grenswaarden zijn bepaald met een scenario dat voldoet aan de randvoorwaarden van artikel XII van de wijzigingswet. Als het vliegverkeer zich voltrekt volgens dit scenario wordt – per definitie – voldaan aan de genoemde eisen ten aanzien van geluidbelasting, woningaantallen en ernstig gehinderden. De vraag die van verschillende kanten is opgeworpen luidt: maar wat nu als *niet* volgens het scenario gevlogen wordt? Wat is dan de betekenis van het geluidstelsel?

Er zal in de praktijk niet (precies) volgens het voor de berekening van de grenswaarden gehanteerde scenario gevlogen worden. De commissie voor de milieueffectrapportage vraagt in dit verband of het gehanteerde scenario "representatief" is, anders gezegd of de in het scenario opgenomen aannames ten aanzien van vliegtuigaantallen, vliegtuigtypen en eigenschappen van die typen overeenstemmen met de ontwikkeling van het luchthavenluchtverkeer in de toekomst. Juist dat zijn in het nieuwe stelsel echter aspecten die niet door de overheid worden beheerst. Het is de sector die het aantal vliegtuigbewegingen en de vlootsamenstelling bepaalt – de sector is daarin (grotendeels) vrij, zolang de door de overheid vastgestelde regels en grenswaarden niet worden overschreden.³⁷ De sector kan deze vrijheid gelaten worden als voldoende is verzekerd

³⁷ De vrijheid van de sector in de keuze van de vloot is niet onbeperkt. Zo zijn er regels gesteld die bepaalde lawaaige vliegtuigen (hoofdstuk 2 toestellen) weren.

dat ook bij afwijking van het scenario nog steeds sprake is van gelijkwaardigheid.

De vraag luidt dan: worden de eerder geschetste doelen ten aanzien van de bescherming tegen geluidbelasting óók gehaald als van het scenario wordt afgeweken?

Ten behoeve van het milieueffectrapport is naar deze vraag onderzoek verricht. Daarbij is het voor de berekening van de grenswaarden voor de geluidbelasting gehanteerde scenario als uitgangspunt genomen. Vervolgens zijn simulaties uitgevoerd, waarbij het luchthavenluchtverkeer binnen de regels en grenswaarden van de uitvoeringsbesluiten werd gehouden, maar forse variaties op het oorspronkelijke scenario werden toegepast.³⁸ Het milieueffectrapport beschrijft het resultaat van dit onderzoek ten aanzien van het hierboven als eerste gestelde doel: buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour geen geluidbelasting boven de contourwaarde.

Uit dit onderzoek konden aanvullend ook resultaten gegenereerd worden ten aanzien van het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour en het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour.³⁹ Deze resultaten zijn opgenomen in de bijlage over het MER advies bij de brief van het kabinet aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer⁴⁰.

Resumerend geeft het onderzoek het volgende beeld: zelfs bij forse variaties op het scenario dat als grondslag diende voor de bepaling van de grenswaarden zijn geen of slechts beperkte overschrijdingen van de gestelde doelen gevonden. Voor wat betreft de gelijkwaardigheidseisen is dus géén of slechts zeer beperkt sprake van scenario-gevoeligheid.

In het MER is ook aandacht besteed aan het geval dat het luchtverkeer zich weliswaar afwikkelt binnen de grenswaarden en de regels van het luchthavenverkeersbesluit, maar zich andere (weers)omstandigheden voordoet dan in het scenario zijn opgenomen. Daaruit blijkt dat het alleen in geval van zeer uitzonderlijke weersomstandigheden, kortdurend en buiten woongebieden, mogelijk is dat de risico's buiten de veiligheids-sloopzones groter dan 10^{-5} individueel risico worden. Ook hier wordt dus de beperkte scenariogevoeligheid benadrukt voor wat betreft de gelijkwaardigheidseisen.

Monitoring en evaluatie

In het MER zijn de verwachte milieueffecten van het nieuwe stelsel onderzocht en weergegeven. Dat doet er natuurlijk niet aan af dat het stelsel nog niet door de praktijk is beproefd en dat de daaruit te trekken lessen dus nog niet bekend zijn. Monitoring en evaluatie van het stelsel zijn daarom van groot belang. In het MER is reeds aangegeven dat in 2005 zal worden geëvalueerd hoe de milieubelasting zich feitelijk ontwikkelt.

In de jaren tot en met 2005 zal – met betrekking tot geluid – jaarlijks het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour en het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} nachtcontour worden bepaald (conform de in de PKB gehanteerde systematiek). Dit geldt ook voor het aantal woningen in de 35 Ke-contour en de 26 dB(A) L_{Aeq} nachtcontour (op de wijze zoals bepaald in de PKB). Op die wijze kan worden gemonitord of de doelstellingen van de PKB over aantallen ernstig gehinderden, slaapgestoorden en

³⁸ Het gaat bij dit onderzoek niet om de vraag of bijvoorbeeld bij een overschrijding van grenswaarden er buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour een hogere belasting neer kan slaan. Dat is onmiskenbaar het geval, maar een dergelijke overschrijding moet bestreden worden door een goede handhaving. Hier gaat het om de vraag of – aangenomen dat de grenswaarden en de regels worden gerespecteerd – toch de gestelde doelen gemist worden.

³⁹ Deze aantallen vastgesteld overeenkomstig de in de PKB Schiphol en Omgeving gehanteerde methode.

⁴⁰ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 28 maart 2002 aan de vaste commissie voor VenW van de Tweede Kamer.

aantallen woningen in etmaal- en nachtperiode worden gehaald.

Zoals het kabinet in de brief van 20 september 2001 aan de vaste commissie voor VenW van de Tweede Kamer, is het voornemens de feitelijke geluidbelasting in het gebied tussen de huidige 35 Ke en de 20 Ke nauwgezet te gaan monitoren, zo snel als dat mogelijk is op basis van metingen. Het is de bedoeling dat de uitkomsten van de meetresultaten worden verwerkt in het te ontwikkelen handhavingssysteem voor dat gebied. De commissie deskundigen vliegtuiggeluid is gevraagd voorstellen te doen over de wijze waarop de geluidbelasting in de punten in het buitengebied kan worden gehandhaafd en hoe de belasting op basis van metingen kan worden vastgesteld. Het toekomstige handhavingssysteem zal dus gericht zijn op beheersing en handhaving van de geluidbelasting en gelijkwaardig zijn in zijn beschermende werking voor het buitengebied. Het totaal aantal handhavingpunten in het gebied tot de 20 Ke zal mede naar aanleiding van de voorstellen van de commissie worden bepaald. Uiteraard moet het systeem operationeel uitvoerbaar, juridisch handhaafbaar en kosteneffectief zijn.

Met betrekking tot externe veiligheid zal worden gemonitord of de door de veiligheids-sloophzones beoogde bescherming (namelijk dat daarbuiten geen risico voorkomt van meer dan 10^{-5}) metterdaad wordt geboden.

Daarenboven zal, ingevolge artikel XVI van de wijzigingswet, worden bevorderd dat voor 1 januari 2005 een statistisch-causaal (veiligheids)model wordt geïmplementeerd, dat mede als grondslag dient voor de implementatie van een op het luchtverkeer toegesneden maat voor het bepalen van groepsrisico. Zoals in artikel XI, vijfde lid, van de wijzigingswet is vastgelegd, moet dit model in 2005 klaar zijn en worden toegevoegd aan de beide uitvoeringsbesluiten. Vanaf 2005 mogen de risico's, als berekend met dit nieuwe model, niet groter zijn dan de met dit model herberekende risico's 1990. Bij de ontwikkeling van het statistisch-causaal model zal, zoals gebruikelijk, een expert-panel worden ingeschakeld.

Het hierboven beschreven monitorings- en evaluatieprogramma zal worden uitgevoerd buiten het bestek van de eerste uitvoeringsbesluiten. Dit betekent echter niet dat de resultaten daarvan niet van invloed zijn op de besluiten. Immers deze resultaten zullen worden verwerkt in het milieueffectrapport dat uiterlijk drie jaren na de inwerkingtreding van dit besluit door de minister van Verkeer en Waterstaat zal worden opgesteld. Het rapport kan aanleiding zijn het luchthavenverkeerbesluit en/of het luchthavenindelingbesluit aan te passen. Korthedshalve zij hier verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.1 van dit besluit.

Conclusie

Uit het MER blijkt dat in de eerste uitvoeringsbesluiten (ruimschoots) wordt voldaan aan de randvoorwaarden die het wetsvoorstel stelt voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. De commissie voor de milieueffectrapportage oordeelt in dit verband dat in het MER de stappen die, conform de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel moeten worden gezet bij de overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, inderdaad overeenkomstig het wetsvoorstel zijn gevolgd.

Wel geeft de commissie aan twijfels te hebben of gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel ook in de praktijk van het nieuwe stelsel kan worden gegarandeerd en beveelt aan verder aanvullend onderzoek te doen. Op zichzelf heeft het kabinet begrip voor de opmerkingen van de commissie en plaatst deze in de context van de wens van de commissie om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de milieueffecten in de nieuwe situatie.

Alles afwegende komt het kabinet tot de conclusie dat de door de commissie geventileerde twijfels omtrent de gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel ten opzichte van de PKB als volgt kunnen worden weggenomen. In het buitengebied (35 Ke-20 Ke) worden grenswaarden vastgesteld voor de maximale hoeveelheid geluid. De exacte invulling van die grenswaarden is thans niet goed mogelijk omdat hiervoor nader onderzoek en advies (onder andere van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid) nodig is. Dit neemt niet weg dat het thans wel mogelijk is om daarvoor nu reeds een principebesluit te nemen. Tevens zijn, in navolging van de suggestie van de commissie voor de milieueffect-rapportage, vier handhavingspunten extra in het luchthavenverkeerbesluit opgenomen⁴¹.

Dit alles afwegende, hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer afgezien van het geven van een opdracht tot aanvullend MER-onderzoek.

Afgezien van het voorafgaande hebben ook de reacties uit de inspraak geen aanleiding gegeven tot verdere veranderingen in het ontwerp luchthavenverkeerbesluit. Insprekers zullen nog een reactie ontvangen waarin meer specifiek op de opmerkingen uit de inspraak zal worden ingegaan.

⁴¹ Deze vier handhavingspunten zijn gelegen op of nabij de 35 Ke-contour tussen de punten 3 en 4, 4 en 5, 8 en 9 en 30 en 31. Zie hiervoor bijlage 2 bij dit besluit.

10 Handhaving

In paragraaf 1.3 van deze toelichting bleek al dat de handhaving van het besluit in de wet zelf is geregeld. De verplichting om de regels van het luchthavenverkeerbesluit na te leven is opgenomen in de artikelen 8.19 tot en met 8.21 van de wet. Het niet naleven van de verplichting wordt bedreigd met een bestuurlijke boete (artikel 11.16 van de wet). Indien een grenswaarde wordt overschreden volgt optreden van de inspecteur-generaal met een maatregel (artikel 8.22 van de wet).

In hoofdstuk 4 is een voor de handhaving kenmerkend verschil tussen regels en grenswaarden beschreven: regels richten zich tot een bepaalde sectorgenoot, grenswaarden zijn niet gericht tot een bepaalde sectorgenoot omdat de belasting waar een grenswaarde betrekking op heeft voortvloeit uit het samengestelde gedrag van de sectorgenoten.

Bij het handelen in strijd met een regel is vast te stellen *wie* in overtreding is. Als bijvoorbeeld de LVNL een baan toewijst die gesloten is of een gezagvoerder buiten een voorgeschreven luchtverkeersweg vliegt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De boete wordt opgelegd aan degene aan wie de overtreding kan worden toegerekend. Als de overtreding plaatsvindt in dienstverband, wordt de overtreding toegerekend aan de werkgever. De boete treft dan bijvoorbeeld de luchtvaartmaatschappij en niet de gezagvoerder (artikel 11.17 van de wet).

Hier past overigens weer de algemene aantekening, dat van de regels kan worden afgeweken als dit in het belang van de veiligheid nodig is.

Over de hoogte van een eventuele boete kan geen algemene uitspraak worden gedaan behalve dat de wet een maximum kent van 100 000 euro. De hoogte van een boete hangt in zijn algemeenheid af van de ernst van de overtreding en van de verwijtbaarheid ervan.

Op overschrijding van (een van) de grenswaarden volgt een maatregel van de inspecteur-generaal. De maatregel is erop gericht dat in de toekomst de overschrijding niet meer voorkomt. In het algemeen zullen maatregelen zo worden ingericht dat zij kunnen worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector, die een halfjaarlijkse cyclus kent. Een maatregel is in beginsel niet begrensd in de tijd: hij werkt voor de komende jaren. Zodra de maatregel niet langer nodig is voor het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden – met name als de betrokkenen door nadere voorzieningen te treffen zelf in staat zijn om orde op zaken te stellen – trekt de inspecteur-generaal de maatregel in of matigt hij deze.

Een maatregel kan ook op maat worden gesneden; datgene kan worden opgelegd wat nodig is om de belasting terug te dringen binnen de grenswaarden. Bijvoorbeeld: indien de grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting wordt overschreden, kan de maatregel inhouden dat minder capaciteit op de luchthaven wordt toegelaten.

Een maatregel is gericht tot degene die het in zijn vermogen heeft aan de maatregel te voldoen. In het zojuist gegeven voorbeeld zal de maatregel gericht zijn tot de exploitant. Maar ook is het mogelijk dat de oorzaak van een overschrijding van een grenswaarde is gelegen in het feit dat de LVNL het luchtverkeer zodanig heeft "gestuurd" dat in een handhavingspunt zich een overschrijding van de grenswaarde voordoet. De maatregel kan in dat geval gericht zijn tot de LVNL en kan bijvoorbeeld een aanpassing van de baanpreferenties inhouden. Een maatregel is gericht tot een bepaalde sectorgenoot.

Bij een maatregel helpt het de sectorgenoten niet te verwijzen naar elkaar. Het gaat er niet om wie de blaam treft, maar wie het in zijn vermogen heeft een maatregel uit te voeren. Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete van maximaal 1 000 000 euro.

De organisatie van de handhaving is door de wet opgedragen aan de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en is binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat onafhankelijk gepositioneerd van de beleidsfunctie en op een zo hoog mogelijk niveau geplaatst.

De inspecteur-generaal brengt elk half jaar verslag uit aan de minister van V en W en aan de minister van VROM over de veiligheids- en milieuaspecten van het luchthavenluchtverkeer.

II Artikelgewijze deel

Artikel 1.1

Onderdeel a

De grootheden in het besluit waar grenswaarden voor zijn gesteld kennen allemaal een bepaling op jaarbasis. Ook de regels in artikel 3.1.3, derde lid, zijn gebaseerd op een bepaling per jaar. Het besluit spreekt in dit verband over een "gebruiksjaar". In dit onderdeel is vastgelegd dat een gebruiksjaar loopt van 1 november tot en met 31 oktober. Deze jaarindeling wordt ook in het huidige stelsel gehanteerd.

Onderdeel b

Voor het begrip "vliegtuig" is aangesloten bij het in de luchtvaart gebruikelijke begrip, zoals dat is beschreven in het Luchtverkeersreglement.

Onderdeel c

In dit onderdeel is het begrip "straalvliegtuig" beschreven. In de beschrijving is opgenomen dat de voortstuwing van het vliegtuig "direct" door tenminste één straalmotor wordt verzorgd. Daarmee blijven propellervliegtuigen waarvan de propellers worden aangedreven door straalmotoren buiten het begrip. De voortstuwing geschiedt dan immers niet direct door de straalmotor, maar indirect door middel van de propeller.

Onderdelen e, f en g

Voor de begrippen taxiën, vlieghoogte, vliegniveau, Schiphol TMA en Schiphol CTR is zoveel mogelijk aangesloten bij de in de luchtvaart gebruikelijke begrippen, zoals deze zijn beschreven in het Luchtverkeersreglement en de Regeling luchtverkeersdienstverlening.

Uit artikel 1 van het Luchtverkeersreglement blijkt dat een vlieghoogte op verschillende manieren kan worden uitgedrukt: als hoogte boven het aardoppervlak, als hoogte boven het gemiddeld zeeniveau, of als vliegniveau. Onderdeel f, onder 1°, bepaalt dat een in dit besluit aangegeven hoogte in voeten, altijd bepaald wordt ten opzichte van het gemiddeld zeeniveau.

Onderdeel f, onder 2°, heeft tot gevolg dat de hoogtebepalingen in dit besluit (in de luchtverkeerswegen en in de artikelen 3.1.2 en 3.1.3) alleen betekenis hebben "boven land". Hiermee wordt dan bedoeld op dat deel van het luchtruim dat niet boven de territoriale zee ligt noch boven de daarbuiten liggende Noordzee.⁴² De grens van de territoriale zee is neergelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.

Artikel 2, derde lid, en artikel 5, vijfde lid, van de Regeling luchtverkeersdienstverlening regelen de begrenzing van Schiphol TMA en Schiphol CTR. Deze begrenzing is op de eerste plaats van belang voor een goed en veilig verloop van het luchtverkeer zoals dat is geregeld in en op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart. Om te voorkomen dat

⁴² De daarbuiten liggende Noordzee kan door het besluit slechts bestreken worden voor zover dit het gebied betreft binnen het vluchtinformatiegebied Amsterdam (artikel 1.2 Wet luchtvaart).

een goed en veilig verloop van het luchtverkeer in gevaar wordt gebracht moeten de regels in het luchthavenverkeerbesluit zijn afgestemd op die begrenzing. Daarom verwijst onderdeel g van dit artikel van het luchthavenverkeerbesluit (een algemene maatregel van bestuur die niet het karakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift) naar de genoemde bepalingen in de Regeling luchtverkeersdienstverlening.

Artikel 2.1

De luchtverkeerwegen zijn afgebakend in bijlage 1.

Bij iedere baan zijn de luchtverkeerwegen aangewezen ten behoeve van het vertrek van die baan. Er zijn luchtverkeerwegen aangewezen voor vertrek in de periode van 6 uur 's-ochtends tot 11 uur 's-avonds en voor vertrek in de periode van 11 uur 's-avonds tot 6 uur 's-ochtends.

Voor de Polderbaan en de Kaagbaan zijn ten behoeve van een nadering van de baan in de periode van 11 uur 's-avonds tot 6 uur 's-ochtends luchtverkeerwegen aangewezen. Evenals alle andere tijden die in dit besluit voorkomen, zijn de tijden lokale tijden zoals die gelden in Nederland en niet de in de luchtvaart ook gebruikte coordinated universal time (UTC).

De afbakening van de luchtverkeerwegen heeft een horizontale component en een verticale component.

Wat betreft de horizontale component is voor een belangrijk deel aangesloten bij de huidige, in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol opgenomen, tolerantiegebieden.

De tolerantiegebieden zoals die voor het banenstelsel met de nieuwe vijfde baan zijn weergegeven in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol, blijken in de praktijk soms niet ver genoeg door te lopen. De luchtverkeerwegen zijn daarom verlengd tot aan de "exit points" van de Schiphol TMA, mits gelegen boven land. De exit points zijn de plaatsen waar het verkeer de internationale luchtwegen binnenkomt. De luchtverkeerwegen lopen niet door boven zee, aangezien het niet zinnig is de spreiding van het verkeer boven zee te reguleren.

De tolerantiegebieden zoals die zijn weergegeven in de aanwijzing blijken in de praktijk op bepaalde plaatsen niet breed genoeg te zijn voor een veilige afhandeling van het vliegverkeer. Op die plaatsen zijn de luchtverkeerwegen verbreed tot 2 zeemijlen (circa 3,7 kilometer). Hiermee wordt aangesloten op de internationale richtlijn (ICAO/RNP -1). Deze breedte is toereikend voor de momenteel overwegend gehanteerde navigatietechnieken.

Het is nu niet mogelijk om de luchtverkeerwegen overal een breedte te geven van 2 zeemijlen, aangezien nog niet al het verkeer beschikt over de moderne en nauwkeurige navigatietechnieken beschikt.

Naar verwachting is het in de toekomst, wanneer al het verkeer beschikt over moderne navigatietechnieken, wel mogelijk de breedte van de tolerantiegebieden over de gehele lengte aan te passen.

In het verticale vlak kent de afbakening een "bodem"; de luchtverkeerweg omvat het deel van het luchtruim dat ligt boven de bodem en tussen de horizontale begrenzing.

Artikel 3.1.1

Eerste lid

Dit lid verplicht de gezagvoerder van een straalvliegtuig zijn vliegtuig zo te sturen dat dit blijft binnen een van de luchtverkeerwegen die voor een vertrek op dat tijdstip is aangewezen in bijlage 1.

Er zijn in veel gevallen meerdere luchtverkeerwegen mogelijk, aan de norm van dit lid is voldaan als de gezagvoerder binnen één van de mogelijke luchtverkeerwegen blijft. Welke luchtverkeerweg wordt gebruikt is afhankelijk van de door de LVNL gegeven luchtverkeersleiding.⁴³ In het algemeen zal dit ertoe leiden dat gevlogen wordt met inachtneming van de Standard Instrument Departure (SID) die is vastgesteld voor het vliegen in de door de gezagvoerder gewenste richting. De luchtverkeerwegen en de SID's zijn zo gekozen dat een vliegtuig dat een SID in acht neemt, ook blijft binnen (een van) de luchtverkeerwegen.

Vierde lid

De gezagvoerder mag niet in een situatie komen waarin het opvolgen van de gegeven luchtverkeersleiding leidt tot strijd met het luchthavenverkeerbesluit. Dit lid voorkomt een dergelijke situatie.

Artikel 3.1.2

Eerste en derde lid

Wat betreft naderingen zijn alleen voor de Polderbaan en de Kaagbaan in de periode van 11 uur 's-avonds tot 6 uur 's-ochtends luchtverkeerwegen aangewezen. Dit artikel verplicht de gezagvoerder van een straalvliegtuig zijn vliegtuig zo te sturen dat in het daarvoor in aanmerking komende geval het vliegtuig binnen de luchtverkeerweg blijft.

Voor alle andere naderingen van straalvliegtuigen zijn in het derde lid minimum hoogten voorgeschreven.

Vierde lid

De gezagvoerder mag niet in een situatie komen waarin het opvolgen van de gegeven luchtverkeersleiding leidt tot strijd met het luchthavenverkeerbesluit. Dit lid voorkomt een dergelijke situatie.

Vijfde lid

Een beperkt aantal straalvliegtuigen beschikt niet over de technische voorzieningen om bij een nadering binnen de grenzen van een luchtverkeerweg te blijven. Daar is een bepaald navigatiesysteem voor nodig dat het vliegtuig langs vooraf aangegeven punten laat vliegen. Momenteel beschikt circa 90% van de straalvliegtuigen die Schiphol aandoen over een dergelijk navigatiesysteem. Naar verwachting zal rond 2005 al het straalverkeer met behulp van een dergelijk systeem kunnen naderen.

Voor de beperkte en in aantal afnemende categorie vliegtuigen die niet over zo'n navigatiesysteem beschikt is in dit lid een uitzondering gemaakt.

⁴³ Het geven van luchtverkeersleiding is geregeld in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart. Zie in dit verband ook paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3.1.3

Eerste lid

In artikel 3.1.1, eerste en tweede lid, en artikel 3.1.2, eerste en derde lid, is de gezagvoerder van een straalvliegtuig opgedragen om zijn toestel binnen de luchtverkeerswegen of boven de minimum hoogten te houden. Dit lid draagt de LVNL op om luchtverkeersleiding te geven die er toe strekt dat de vlucht met een straalvliegtuig aan de genoemde bepalingen voldoet.

Tweede en derde lid

De praktijk leert dat de LVNL onder omstandigheden, om het verkeersaanbod veilig en doelmatig af te kunnen wikkelen, luchtverkeersleiding moet geven die leidt tot afwijking van het eerste lid. Zo zal bijvoorbeeld als twee vliegtuigen achter elkaar door een luchtverkeersweg vertrekken en het achterste toestel sneller gaat dan het voorste, de LVNL een aanvullende instructie kunnen geven aan het voorste toestel die erop is gericht om plaats te maken voor het snellere vliegtuig.

Deze afwijkingen gaan over het algemeen ten koste van het beheersen van met name de geluidhinder. De regels voor het vliegen door luchtverkeerswegen of boven minimum hoogten zijn zodanig bepaald dat de afstand van de vliegtuigen tot de "bewoonde wereld" zo groot mogelijk is. Afwijkingen hebben veelal tot gevolg dat meer in de buurt van (of lager over) woongebieden wordt gevlogen.

Het derde lid legt deze verstoring van de hinderbeperkende werking van de regels aan banden, door het aantal afwijkingen op jaarbasis te begrenzen. Na goed overleg met de LVNL is geconcludeerd dat de uitvoeringspraktijk niet toelaat om één grens te stellen aan het aantal afwijkingen per jaar. Daarom zijn verschillende maxima gespecificeerd voor verschillende omstandigheden. Gedurende de nachtperiode is het verkeersaanbod aanzienlijk minder dan overdag. Het is mogelijk om de LVNL gedurende de nacht aan veel strakkere maxima te binden. Zoals het derde lid aangeeft, hebben de percentages in de tabel betrekking op het aantal vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar dat valt binnen de desbetreffende regel van de tabel. Evenals de bepalingen in de artikelen 3.1.1 tot en met 3.1.3, eerste lid, hebben alle percentages in de tabel alleen betrekking op straalvliegtuigen, dus niet op propellervliegtuigen, en voorts alleen op het soort verkeer (vertrek of aankomst) in de genoemde periode. Zo heeft bijvoorbeeld het als eerste genoemde percentage van 3,00% alleen betrekking op het aantal straalvliegtuigen dat gedurende het gebruiksjaar vertrekt van 6 tot 23 uur.

Bij het afwikkelen van het luchthavenluchtverkeer treffen verschillende belangen elkaar: de veiligheid, het beperken van de milieubelasting en de doelmatige afwikkeling. Het primaat bij de afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer ligt bij de veiligheid. Het zijn met name de regels in en op grond van hoofdstuk 5 van de wet die gericht zijn op een veilige afwikkeling. Om de omgeving te beschermen tegen hinder wordt (een belangrijk deel van) het luchthavenluchtverkeer geleid door luchtverkeerswegen of boven minimum hoogten (het eerste lid van dit artikel). Van deze ruimtelijke geleiding kan afgeweken worden (het tweede lid), maar ten aanzien van deze afwijkingen zijn ook grenzen gesteld (het derde lid). De luchtverkeersleiding door de LVNL is erop gericht om uitgaande van een veilige afwikkeling van het verkeer, met inachtneming van de gestelde grenzen, het luchthavenluchtverkeer zo doelmatig mogelijk af te wikkelen.

Artikel 3.1.4

Dit artikel bewerkstelligt dat het banenstelsel van de luchthaven in beginsel beschikbaar is voor luchthavenluchtverkeer, behoudens werkzaamheden aan of in verband met het banenstelsel. Met "beschikbaar voor luchthavenluchtverkeer" wordt bedoeld dat vliegtuigen er op zouden *kunnen* landen. Dat wil niet zeggen dat vliegtuigen er altijd op *mogen* landen, zie hieromtrent artikel 3.1.5. Het artikel belemmert evenmin de mogelijkheden van de exploitant om bepaald luchthavenluchtverkeer de toegang tot de luchthaven te ontzeggen op basis van zijn bevoegdheden of verplichtingen als exploitant, voor zover dit in overeenstemming is met de luchtvaartwetgeving. Zo zal de exploitant ter uitvoering van artikel 8.18 van de wet de nodige voorzieningen treffen om te bewerkstelligen dat het luchthavenluchtverkeer de grenswaarden voor bijvoorbeeld de geluidbelasting niet overschrijdt. Daartoe zal hij overeenkomstig artikel 5 van het Besluit slotallocatie de capaciteit van de luchthaven vaststellen. Hij kan de tariefstelling voor de luchthaven zo inrichten dat minder belastende vliegtuigen bevoordeeld worden. Verder zal hij aan het treffen van de voorzieningen invulling geven door gebruik te maken van zijn privaatrechtelijke bevoegdheden. Zie hieromtrent ook hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting

Artikel 3.1.5

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Vierde lid

De beperkingen van het gebruik van het banenstelsel in dit lid zijn deels gelijk aan die in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol voor het vijfbanenstelsel, maar gaan deels ook verder zodat het milieu beter wordt beschermd.

Nieuw ten opzichte van de aanwijzing is, dat de Aalsmeerbaan nu ook formeel overdag niet meer van en naar het noorden gebruikt mag worden in verband met de bescherming van Badhoevedorp. In de praktijk werd deze baanrichting al nooit gebruikt. Nieuw is ook dat de Schiphol-Oostbaan 's nachts is gesloten en dat 's nachts niet meer op de Kaagbaan vanuit het noord-oosten – over Amsterdam – mag worden geland.

De exploitant van de luchthaven heeft de nieuwe vijfde baan de naam "Polderbaan" gegeven. Ook zijn de baannummers van deze Polderbaan, de Zwanenburgbaan en de Aalsmeerbaan om veiligheidsredenen gewijzigd. Daardoor komt voor de luchtvaart beter tot uitdrukking, dat deze drie banen in dezelfde richting liggen. Deze wijzigingen zijn ook in dit besluit doorgevoerd. De Polderbaan is nu baan 18R/36L (was in de PKB en in de Aanwijzing baan 18/36); de Zwanenburgbaan is baan 18C/36C (was 01L/19R) en de Aalsmeerbaan is baan 18L/36R (was 01R/19L). Daarbij duiden "L", "C" en "R" aan, dat de baan respectievelijk de linker, de middelste (centre) en de rechter baan van deze drie parallelle banen is. Deze nummering sluit aan bij de internationale praktijk hieromtrent.

Vijfde lid

De in het vijfde lid aangeduide afwijkingen van deze beperkingen, gelden alleen voor landingen. Dat is een verschil met de regeling van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol voor het vijfbanenstelsel. De aanwijzing staat onder omstandigheden ook afwijkingen voor starts toe. Zie verder de toelichting in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen 3.2.1 en 3.2.2

Deze artikelen zijn erop gericht om onnodig gebruik van de (straal)motoren van een vliegtuig te voorkomen. Gebruik van de motoren geeft immers uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken.

Een drie- of viermotorig straalvliegtuig kan in veel gevallen na de landing met één uitgeschakelde motor naar de afhandelingsplaats taxiën. De overige motoren leveren dan genoeg stuwkracht. De praktijk leert echter dat dit niet in alle gevallen mogelijk is. Het tweede lid van artikel 3.2.1 geeft daarom aan de gezagvoerder de mogelijkheid om alsnog alle motoren in te zetten.

Vliegtuigen zijn over het algemeen voorzien van een zogenaamde Auxiliary Power Unit (APU), die wordt gebruikt voor de stroomvoorziening, de airconditioning en het starten van de motoren. De APU bevat een motor die stoffen uitstoot die geurhinder veroorzaken. Als bij de afhandelingsplaats een daartoe aangebrachte vaste stroomaansluiting aanwezig is, kan hiervan gebruik worden gemaakt en kan de APU uit gezet worden of althans op een lager vermogen gezet worden. Het uitschakelen van de APU is in sommige gevallen niet mogelijk of buitengewoon onpraktisch (bijvoorbeeld als een vliegtuig maar korte tijd aan de afhandelingsplaats staat en al die tijd de APU enkel al voor de airconditioning nodig heeft) en daarom laat ook artikel 3.2.2, tweede lid, de gezagvoerder toe om van het eerste lid af te wijken.

Artikel 4.1.1

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 4.1.2

De berekening van het totale risicogewicht is gebaseerd op het rapport NLR-CR-2001-399 van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). De verwijzing naar dit rapport is een zogenaamde statische verwijzing: bepalend is het rapport wat hier is genoemd en dat rapport wijzigt niet meer.

De inhoud van het rapport is voor een groot deel bepalend voor de betekenis van de grenswaarde. Door de statische verwijzing is verzekerd dat het voor het luchthavenverkeerbesluit bevoegde gezag óók verantwoordelijk blijft voor de grenswaarde. Als het NLR ter zake andere standaarden ontwikkelt, zullen deze worden vastgelegd in een nieuw rapport. Als het bevoegde gezag van mening is dat de grenswaarde aan de gewijzigde standaard moet worden aangepast zal een procedure tot wijziging van het luchthavenverkeerbesluit worden ingezet, waarbij verwezen kan worden naar het nieuwe NLR - rapport. Op deze wijze is bovendien verzekerd dat bij een wijziging van de grenswaarde de in de wet voorziene wijzigingsprocedure wordt gevolgd.

Artikelen 4.2.1 en 4.2.2

Deze twee artikelen zijn gelijk van opzet: artikel 4.2.1 bepaalt de grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende het etmaal (L_{den}) en artikel 4.2.2 bepaalt de grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende de nacht (L_{night}). De nacht is in dit verband de periode van 11 uur 's-avonds tot 7 uur 's-ochtends.

Het tweede lid bepaalt de grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting (TVG). Zie de beschrijving in paragraaf 6.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting. Het derde lid verwijst voor de grenswaarden in de handhavingspunten naar bijlage 2 (bijlage 3 voor de nacht). De bijlage bevat een kaart met de ligging van de punten en

een tabel waarin voor ieder punt de ligging en de grenswaarde zijn gespecificeerd. Paragraaf 6.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting gaat nader in op de handhavingspunten.

Het vierde lid biedt een voorziening voor buitengewone weersomstandigheden. Paragraaf 6.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting beschrijft de werking van die voorziening.

Artikel 4.2.3

Eerste lid

Door over te gaan op de L_{den} en de L_{night} als indicatoren voor de geluidbelasting sluit het besluit aan op de nieuwe Europese richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. Deze richtlijn geeft definities van de indicatoren. Dit lid schrijft voor dat deze definities moeten worden gevolgd.

Tweede en derde lid

De Europese richtlijn beschrijft niet volledig hoe de geluidbelasting met de nieuwe indicatoren moet worden bepaald. Dat wordt uitgewerkt in het in het tweede lid genoemde rapport van het NLR. Het derde lid verwijst voor de berekening van een nieuwe waarde in verband met bijzondere weersomstandigheden naar datzelfde rapport en naar het in dat lid genoemde rapport.

De verwijzing naar de NLR-rapporten is statisch, evenals de in artikel 4.1.2 opgenomen verwijzing. Zie in dat verband de toelichting bij artikel 4.1.2.

Artikel 4.3.1

Eerste lid

In dit lid zijn voor vijf stoffen grenswaarden opgenomen ten aanzien van de uitstoot door het luchthavenluchtverkeer gedurende een gebruiksjaar. De grenswaarde stelt geen grens aan de uitstoot van alle vliegtuigbewegingen over een gebruiksjaar bijeengenomen, maar aan de uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging per gebruiksjaar.

Deze wijze van vormgeving hangt samen met de aard van de begrenzing die aan de uitstoot van stoffen gesteld wordt. De omvang van het vliegverkeer, uitgedrukt in aantallen vliegtuigbewegingen, zal naar verwachting toenemen. Verwacht en geëist mag worden dat het vliegen schoner wordt en dat daarmee de uitstoot per vliegtuigbeweging afneemt. Zowel onder het stelsel van de PKB Schiphol en Omgeving als onder het nieuwe stelsel is het uitgangspunt gehanteerd dat de groei van het vliegverkeer niet geheel gecompenseerd hoeft te worden door het schoner worden van de luchtvaart, mits dit past binnen het algemene beleid ter zake van de luchtkwaliteit. Een zekere groei van de uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen is dus mogelijk.

Beide stelsels zijn erop gericht dat een eventuele groei van deze uitstoot niet ten koste mag gaan van de luchtkwaliteit, in die zin dat de maximale concentraties van bepaalde stoffen niet overschreden mogen worden. Het beleid ter bewaking van de luchtkwaliteit is in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting geschetst.

Het PKB-stelsel stelt een grens aan de uitstoot in de omgeving van de luchthaven van een aantal sectoren tezamen. Een dergelijke benadering is niet goed implementeerbaar in de luchtvaartwetgeving, waarin immers alleen ten aanzien van de luchtvaart voorschriften kunnen worden gesteld. De implementatie van het nieuwe stelsel in het luchthavenverkeerbesluit richt zich op het luchthavenluchtverkeer en wel op het schoner worden van de luchtvaart door een grens te stellen aan de uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging.

De stoffen waar een grenswaarde voor is vastgesteld zijn CO, NO_x, SO₂, VOS en fijn stof (PM10). De stof benzeen is onderdeel van de groep vluchtige organische stoffen (VOS) waarvoor een emissieplafond is opgenomen.

In dit lid zijn drie sets grenswaarden per stof opgenomen, namelijk een grenswaarde die geldt in de eerste twee gebruiksjaaren na de inwerkingtreding van het besluit (2003 – 2004), een grenswaarde vanaf het derde tot en met het zevende gebruiksjaar (2005 – 2010) en een grenswaarde die daarna in acht moet worden genomen.

Door verlaging of het gelijk houden van de waarden in latere jaren wordt geregeld dat de luchtvaartsector de emissies zo veel als redelijkerwijs mogelijk beperkt.

Tweede lid

Omdat vliegtuigen ook wat betreft hun uitstoot niet zonder meer vergelijkbaar zijn en dus de vliegtuigbewegingen in enig jaar niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de vliegtuigbewegingen in een ander jaar is een extra bewerking nodig. Een vergelijking wordt mogelijk gemaakt door gebruik te maken van het maximale startgewicht van een vliegtuig. Daarom spreekt het artikel over "gecorrigeerde vliegtuigbewegingen". Dit lid bepaalt een gecorrigeerde vliegtuigbeweging op het maximum startgewicht van het desbetreffende vliegtuig.

Derde lid

Ten aanzien van enig gebruiksjaar kan het aantal gecorrigeerde vliegtuigbewegingen vastgesteld worden. Door dit getal te vermenigvuldigen met de grenswaarde voor een bepaalde stof kan bepaald worden hoeveel van die stof op basis van het eerste lid van dit artikel in dat gebruiksjaar maximaal mag worden uitgestoten door alle vliegtuigbewegingen tezamen. Nu is een vergelijking mogelijk van de gerealiseerde uitstoot en de toegelaten uitstoot van het totaal aan vliegtuigbewegingen in het gebruiksjaar. Deze cijfers zijn na afloop van een gebruiksjaar precies vast te stellen, maar vooraf en gedurende het gebruiksjaar kan hiervan een schatting worden gemaakt.

Het volgende probleem kan zich voordoen als voor enig gebruiksjaar dreigt dat de op basis van het eerste lid toegelaten uitstoot wordt overschreden. Hoe kan een (dreigende) overschrijding voorkomen worden? Wellicht doordat de sector alsnog haast maakt met het aanbrengen van emissiereducerende voorzieningen. Als dat evenwel niet lukt biedt het verminderen van het luchthavenluchtverkeer geen soelaas. Immers bij een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen vermindert ook de op basis van het eerste lid toegelaten uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen.

Het derde lid biedt hiervoor een regeling. Zodra de sector aan ziet komen dat de op basis van het eerste lid toegelaten uitstoot wordt overschreden, dient men het luchthavenluchtverkeer zodanig terug te dringen dat het derde lid tot toepassing komt. Door het terugdringen van het luchthavenluchtverkeer kan de op grond van het eerste lid toe-

gestane uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen gebracht worden onder de in het voorgaande gebruiksjaar toegestane uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen. De grenswaarde vloeit in dat geval niet meer voort uit het eerste lid, maar uit het derde lid. Dat betekent een begrenzing van de uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen op de toegestane uitstoot van alle vliegtuigbewegingen tezamen in het vorige gebruiksjaar. Indien, bijvoorbeeld, na afloop van het tweede gebruiksjaar (2004) blijkt dat het aantal (gecorrigeerde) vliegtuigbewegingen is toegenomen ten opzichte van het eerste gebruiksjaar (2003) en dat in het tweede gebruiksjaar de op basis van het eerste lid toegelaten uitstoot is overschreden, zal de inspecteur-generaal een maatregel aan de exploitant van de luchthaven opleggen voor het derde gebruiksjaar (2005). Op basis van het derde lid zal de toegelaten uitstoot van het tweede gebruiksjaar als grenswaarde gaan gelden voor het derde gebruiksjaar, wat – bij ongewijzigde vlootsamenstelling – resulteert in het bevrozen van het aantal vliegtuigbewegingen. Zodra emissiereducties zijn doorgevoerd kan weer gevlogen worden binnen de grenswaarden van het eerste lid. Een verdere groei van het aantal vliegtuigbewegingen is dan weer mogelijk.

Indien over enig gebruiksjaar een grenswaarde voor de uitstoot (voortvloeiend uit het eerste of het derde lid) wordt overschreden, zal de inspecteur-generaal een maatregel opleggen. Door deze maatregel te richten tot de exploitant van de luchthaven en hem te verplichten in te grijpen in de omvang van het luchthavenluchtverkeer, kan de inspecteur-generaal bewerkstelligen dat het derde lid tot toepassing komt, zodat binnen de uit dat lid voortvloeiende grenswaarde kan worden gevlogen. Ook in dit geval zal – bij overigens ongewijzigde omstandigheden – groei van het aantal vliegtuigbewegingen niet mogelijk zijn.

Artikel 4.3.2

De emissies worden bepaald overeenkomstig het in dit artikel genoemde rapport van het TNO. De verwijzing naar de in dit artikel genoemde rapporten is statisch. Zie in dat verband de toelichting bij artikel 4.1.2.

Artikel 5.1

De grenswaarde, bedoeld in artikel 4.3.1, derde lid, wordt gevonden door te bepalen welke hoeveelheid in het voorgaande gebruiksjaar als gevolg van alle vliegtuigbewegingen tezamen mocht worden uitgestoten. In het eerste gebruiksjaar is er geen – onder het regime van het luchthavenverkeerbesluit vallend – voorgaand gebruiksjaar. Dit artikel bepaalt daarom dat deze hoeveelheid dan wordt bepaald alsof het eerste lid van artikel 4.3.1 (de eerste lid van de kolom) in het jaar voorafgaand aan het eerste gebruiksjaar reeds van toepassing zou zijn.

Artikel 5.2

De inwerkingtreding van dit besluit valt niet noodzakelijk samen met de aanvang van een gebruiksjaar. Dit besluit kan bijvoorbeeld (overeenkomstig de planning) op 20 februari 2003 in werking treden. Een gebruiksjaar begint op grond van artikel 1.1 op 1 november. Het tweede lid bepaalt voor dit geval een eerste "gebruiksjaar" dat loopt van de inwerkingtreding van dit besluit tot de daarop volgende 1 november. In het gegeven voorbeeld dus van 20 februari 2003 tot 1 november 2003.

De grenswaarden voor het totale risicogewicht, de geluidbelasting in de handhavingspunten en het totale volume van de geluidbelasting zijn bepaald op basis van het gezamenlijke effect van alle vliegtuigbewegingen in het tijdvak van een jaar. Deze grenswaarden passen niet bij een eerste gebruikjaar dat minder dan een jaar duurt.

Op grond van het derde en vierde lid, onderdelen a en b, wordt een factor bepaald die is afgestemd op het in het eerste (korte) gebruikjaar te verwachten verkeer ten opzichte van een heel gebruikjaar. Daarbij wordt rekening gehouden met de lengte van het eerste gebruikjaar (in het voorbeeld 304 dagen) en met de variatie in de omvang van het vliegverkeer over het jaar. Deze variatie is verschillend voor het verkeer gedurende het gehele etmaal en het verkeer gedurende de nacht. Om die reden kent de tabel bij dit artikel twee rijen met dagwaarden.

De grenswaarde voor het totale risicogewicht in het eerste gebruikjaar wordt nu gevonden door de grenswaarde die voor een geheel jaar geldt te vermenigvuldigen met de desbetreffende factor (derde lid, onderdeel c). De grenswaarden voor de geluidbelasting kennen een logaritmische maat. Om die reden worden die grenswaarden voor het eerste jaar bepaald door overeenkomstig het vierde lid, onderdelen c en d, de grenswaarden te verminderen.

De grenswaarde, bedoeld in artikel 4.3.1, derde lid, wordt gevonden door te bepalen welke hoeveelheid in het voorgaande gebruikjaar als gevolg van alle vliegtuigbewegingen tezamen mocht worden uitgestoten. In het eerste gebruikjaar is er geen – onder het regime van het luchthavenverkeerbesluit vallend – voorgaand gebruikjaar. Het vijfde lid bepaalt daarom dat deze hoeveelheid dan wordt bepaald alsof het eerste lid van artikel 4.3.1 (de eerste lid van de kolom) in het jaar voorafgaand aan het eerste gebruikjaar reeds van toepassing zou zijn. Vervolgens wordt deze hoeveelheid vermenigvuldigd met de eerder beschreven factor.

Als artikel 4.3.1, derde lid, in het tweede gebruikjaar tot toepassing zou komen, kan het eerste gebruikjaar minder dan een jaar beslaan. Hier biedt het zesde lid een voorziening voor.

De inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal gepaard gaan met het in gebruik nemen van de Polderbaan en het tijdelijk voor groot onderhoud uit gebruik nemen van de Zwanenburgbaan. Naar verwachting zal voor (een deel van) het eerste gebruikjaar vanwege deze bijzondere omstandigheden een besluit op grond van artikel 8.23 van de wet noodzakelijk zijn. Met dat besluit kan voorzien worden in een afstemming op die omstandigheden.

Artikel 6.1

Dit artikel is in dit besluit en in het luchthavenindelingbesluit opgenomen naar aanleiding van de motie Baarda c.s.⁴⁴ bij de behandeling van de wijzigingswet in de Eerste Kamer. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de besluiten zal door de minister van Verkeer en Waterstaat een milieueffectrapport worden opgesteld. Uit dit rapport zal moeten blijken of na de vaststelling van de uitvoeringsbesluiten op basis van het milieueffectrapport Schiphol 2003 ook in de praktijk van het vliegen, ex post dus, wordt

⁴⁴ Kamerstukken 27 603, EK, nr. 88k.

voldaan aan de randvoorwaarden voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, zoals vastgelegd in de artikelen X tot en met XIII van de wijzigingswet. In het geval dat uit het milieueffectrapport blijkt dat de gelijkwaardige overgang in de praktijk niet is gerealiseerd, zal het stelsel worden aangepast opdat alsnog aan de randvoorwaarden zoals geformuleerd in genoemde artikelen kan worden voldaan.

Artikel 6.3

Na inwerkingtreding van dit besluit en het luchthavenindelingbesluit kan de Polderbaan in gebruik worden genomen. De planning is gericht op 20 februari 2003, maar een precieze datum is op dit moment nog niet vast te stellen. De inwerkingtreding wordt bepaald bij koninklijk besluit.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Colofon

december 2002

Het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Luchtvaart.

Ontwerp en vormgeving CO3, Toon van Lieshout, Amsterdam

Fotografie Claudia Dohm, Amsterdam

Drukwerk drukkerij Kwak & Van Dalen & Runday, Zaandam

Bestelnummer ISBN 90 369 3216 5

Bestellen Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
afdeling Publieksvoorlichting
telefoon: 070 - 351 7086



