

TOEKOMST VAN DE NATIONALE LUCHTHAVEN

17 december 1999

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding**
- 2 De middellange termijn: Schiphol 2003**
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Nieuwe verhoudingen overheid-luchtvaartsector
 - 2.3 Herziening Wet luchtvaart
 - 2.4 De ruimtelijke indeling van en rond de luchthaven
 - 2.5 De maatregelen gericht op het luchtverkeer en de luchthaven
- 3 Nieuwe normen**
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Geluid
 - 3.3 Externe Veiligheid
 - 3.4 Geur
 - 3.5 Lokale luchtkwaliteit
 - 3.6 Gelijkwaardigheid
 - 3.7 Voorziene handhaving in de praktijk
- 4 Mogelijkheden lange termijn; het eerste moment van afweging**
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Richting aan de vervolgprocedures
- 5. Vervolgstappen**
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Schiphol 2003
 - 5.3 Land- en luchtzijdige bereikbaarheid
 - 5.4 Lange termijn
- Annex A** Achtergrondinformatie locatie Noordzee
- Annex B** Achtergrondinformatie huidige locatie

1 Inleiding

Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart

In de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart van december 1998 (SBTL) heeft het kabinet zijn keuzes voor de verdere ontwikkeling van de luchtvaart en de nationale luchthaven aangegeven. Beheerste groei van de luchtvaart wordt van grote strategische en economische betekenis geacht voor de mainportfunctie van ons land. Voorwaarde is dat deze past binnen het nieuwe stelsel van milieu- en veiligheidseisen. Dit nieuwe stelsel moet gelijkwaardig zijn aan de in de PKB Schiphol en Omgeving opgenomen normen. De nieuwe grenswaarden moeten beter handhaafbaar en meetbaar zijn, begrijpelijk zijn en de omwonenden zo effectief mogelijk beschermen tegen de overlast die de luchtvaart met zich meebrengt. Aantallen passagiers en aantallen vliegbewegingen zijn geen criterium meer. Technologische ontwikkelingen en optimalisering van procedures bepalen omvang en tempo van de mogelijke groei van de luchtvaart binnen de gestelde grenzen van milieu en veiligheid.

Voor de middellange termijn (2003-2010) is het SBTL-beleid gericht op het optimaal laten functioneren van de nationale luchthaven op de locatie Schiphol. Om dit te realiseren scheppen kabinet en luchtvaartsector onderlinge verhoudingen zoals die gebruikelijk zijn tussen overheid en bedrijfsleven. De genoemde doelstellingen moeten gerealiseerd zijn met ingang van 2003. Om die reden wordt het geheel in het vervolg aangeduid als Schiphol 2003.

Voor de lange termijn laat de SBTL twee mogelijkheden open: een verdere ontwikkeling op de locatie Schiphol of verplaatsing van de luchthaven naar een eiland in de Noordzee.

Gevolgte werkwijze

Bij de uitwerking van de strategische besluiten is gekozen voor een werkwijze die een zo groot mogelijk draagvlak voor het beleid creëert. Nadat de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in meerderheid had ingestemd met de keuzes uit de SBTL is actief overlegd met de partijen in het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol. Bij de uitwerking van het normenstelsel zijn de luchtvaartsector, de milieubeweging, bewonersorganisaties, de werkgevers- en werknemersorganisaties en de regionale overheden geraadpleegd en is de voorgestane werkwijze uit de rapportage 'Grote luchthavens en gezondheid' van de Gezondheidsraad gevolgd. Voor de uitwerking van de mogelijkheden voor groei op de lange termijn zijn in overleg met de luchtvaartsector startnotities voor het Milieueffectrapport (MER) en voor het Economisch-effectrapport (EER) opgesteld. Met de inspraakreacties en de standpunten van talrijke maatschappelijke organisaties is rekening gehouden.

In de afgelopen periode is een groot aantal studies uitgevoerd die de basis vormen voor verdere besluitvorming. De studies betreffen met name de mogelijkheden voor uitbreiding van de capaciteit op lange termijn en de grondslagen voor een nieuw milieu- en veiligheidsstelsel. Borging van de inhoud en kwaliteit van het onderzoek is verzekerd door gebruik te maken van externe deskundigen en, voor de lange termijnontwikkelingen, van een externe begeleidingscommissie. Voor de lange termijnonderzoeken zijn de ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gezamenlijk verantwoordelijk.

Hoofdpijnen nieuwe aanpak

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling en randvoorwaarden

In de uitwerking van de SBTL-besluiten komt het kabinet nu met een betere en transparantere systematiek. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector is hierbij het leidend principe. Net als bij andere bedrijfstakken stelt de overheid zoveel mogelijk de randvoorwaarden waarbinnen de luchtvaartsector haar bedrijfsmatige activiteiten kan uitoefenen en optimaliseren. Met de luchtvaartsector wordt gedoeld op de luchthavenexploitant (Schiphol Group), de luchtverkeersleiding (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen. Het rijk stelt de grenzen aan de totale hoeveelheid geluid en het totale veiligheidsrisico op en rond de luchthaven Schiphol. Regels voor het gebruik van start- en landingsbanen en vliegroutes door de vliegtuigen waarborgen dat de vliegtuigen zo weinig mogelijk over woongebieden vliegen. De geluidbelasting en het veiligheidsrisico worden zo verdeeld over de omgeving van de luchthaven. Ook voor geur en luchtkwaliteit wordt in grote mate aangesloten bij het beleid dat voor andere bedrijfstakken gangbaar is.

Binnen de grenzen kan de sector opereren met behoud van de afzonderlijke verantwoordelijkheden van de partijen. Economische en prestatieprikkels geven de noodzakelijke sturing aan de ondernemingen binnen de luchtvaartsector om de bedrijfsvoering te optimaliseren en daardoor de overlast voor de bewoners te beperken. Indien de grenzen onverhoopt worden overschreden, legt de Handhavingsdienst Luchtvaart namens de overheid maatregelen op aan de betreffende sectorpartij. Daarbij kiest het kabinet voor maatregelen die de overschrijding terugdringen en toekomstige overschrijdingen voorkomen. Dit volgens een uitgekiende systematiek, die aansluit op de praktijk van het luchtvaartbedrijf en tevens helderheid geeft aan de omwonenden over de vraag wanneer er ingegrepen wordt en met welke maatregelen. Met het oog op de veiligheid en gezondheid van de bevolking wordt in een beperkt gebied in de omgeving van de luchthaven een beperkt aantal woningen opgekocht en gesloopt.

De ruimtelijke consequenties van de vast te stellen nieuwe grenswaarden mogen niet veel verschillen van die van de PKB Schiphol en Omgeving.

Het vast te stellen beperkingengebied zal in grote mate overeenstemmen met de bestaande vrijwaringszone, zoals die indicatief is opgenomen in de PKB. Evenals nu het geval is zullen in het nieuwe stelsel gebieden worden vastgesteld waarbinnen een verbod geldt voor het bouwen van woningen en bestaande woningen aan de woonbestemming worden onttrokken. Deze gebieden zullen in grote mate overeenstemmen met de huidige sloopzones.

Binnen deze noodzakelijke beperkingen zullen de regionale overheden zoveel mogelijk (uitwerkings)vrijheid hebben.

De nieuwe systematiek zal wettelijk worden verankerd. In de wettelijke systematiek wordt ook de ontvlechting van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector verwerkt. In hoofdstuk 2 wordt hierop nader ingegaan.

In hoofdstuk 3 worden de normenstelsels en de te hanteren grenswaarden beschreven. Het voorgestelde stelsel is gelijkwaardig aan het thans bestaande stelsel, maar is beter meetbaar en handhaafbaar en biedt een betere bescherming aan de burgers. Waar mogelijk sluit het stelsel aan op wat internationaal gebruikelijk is. Ons land blijft echter met het voorgestelde stelsel een voorhoedepositie innemen.

Het stelsel biedt tevens meer bescherming tegen geluidhinder buiten het gebied in de directe omgeving van Schiphol door instructies voor het gebruik van het banenstelsel en regels voor routes voor het vliegverkeer. Bovendien wordt aan de sector de wettelijke verplichting opgelegd om, ook in dat buitengebied, in overleg met de omgeving afspraken te maken over het voorkomen van vermijdbare hinder. Hiermee is tevens gehoor gegeven aan het advies van het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol om meer aandacht aan gebieden buiten de 35 Ke-zone te geven. Met het stelsel dat geschikt is om van berekenen op meten over te gaan zal in de periode tot 2003 worden proefgedraaid. Op die manier zal in 2003 met een systeem zonder kinderziektes kunnen worden gestart. Blijvende aandacht wordt gegeven aan de nu reeds hoge veiligheidsniveaus op en rond Schiphol.

Het kabinetsvoornemen wordt voor advies aan het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol, de VeiligheidsAdvies Commissie Schiphol en de Commissie Geluidhinder Schiphol voorgelegd. Het definitieve besluit van het kabinet over het nieuwe milieu- en veiligheidsstelsel en de grenswaarden wordt vastgesteld nadat de adviezen zijn ontvangen. In de eerste maanden van 2000 zal een expertmeeting met internationale deskundigen worden gehouden over nieuwe normen voor externe veiligheid. De uitkomsten daarvan zullen mede de basis zijn voor de besluitvorming door het kabinet

Keuzes voor de lange termijn

In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden voor de lange termijn beschreven. Vorig jaar heeft het kabinet het aantal mogelijke locaties voor de lange termijn teruggebracht tot twee. Een luchthaven in de Noordzee of verdergaande beheerste groei op de huidige locatie binnen het nieuwe stelsel van milieu- en veiligheidsrandvoorwaarden. De resultaten van de studies en inzichten die in het afgelopen jaar zijn verworven, zijn beoordeeld aan de hand van het in de SBTL opgenomen programma van eisen en de voorwaarden voor verdere groei. Op grond hiervan komt het kabinet tot een nadere inkadering van de mogelijkheden voor de lange termijn.

De haalbaarheid van een luchthaven in zee wordt gekenmerkt door grote onzekerheden. Met de huidige inzichten acht het kabinet het niet opportuun om de PKB/m.e.r. procedure voor deze locatie voort te zetten.

Het kabinet wil een luchthaven in zee echter voor de verdere toekomst niet geheel uitsluiten en zal begin maart 2000 een studieprogramma opzetten inclusief de bijbehorende financiën.

Voor het vervolg van de PKB/m.e.r.-procedure blijft alleen de locatie Schiphol in beeld

De nieuwe verhoudingen tussen overheid en sector worden ook toegepast bij de besluitvorming over de ontwikkelingen op de lange termijn. Het rijk stelt de randvoorwaarden vast. Daarbinnen is het de verantwoordelijkheid van de luchthaven om het banenstelsel aan te passen en die aanpassing te financieren. Voor de locatie Schiphol zullen enkele banenstelsels met een beperkte aanpassing van het vijfbanenstelsel bestudeerd worden.

De keuzes die het kabinet nu voorbereidt zullen in het komende jaar verder worden uitgewerkt. De transparante werkwijze van de afgelopen periode zal worden voortgezet. Op die manier wordt bestuurlijke en maatschappelijke helderheid verschaft en worden de verantwoordelijkheden goed verdeeld. In hoofdstuk 5 wordt de verdere procesgang beschreven.

2 De middellange termijn: Schiphol 2003

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt op welke wijze Schiphol in 2003 als bedrijf optimaal kan functioneren binnen de nieuwe grenzen voor milieu en veiligheid. Eerst wordt aangegeven hoe de nieuwe verhoudingen tussen overheid en luchtvaart vorm krijgen. Dan wordt beschreven welke wijzigingen in de Wet luchtvaart moeten worden opgenomen vanwege de nieuwe verhoudingen en het nieuwe stelsel van normen voor geluid, luchtkwaliteit, geur en externe veiligheid. Tot slot worden de maatregelen besproken voor de ruimtelijke indeling van en rond de luchthaven en voor de beheersing van het luchtverkeer van de luchthaven. Bij de opzet van het nieuwe normenstelsel is uitgegaan van het tijdig gereedkomen van de vijfde baan. Deze wordt onder verantwoordelijkheid van de luchthaven aangelegd. De voorbereiding verloopt volgens een zodanige planning dat deze met ingang van 1 januari 2003 in gebruik kan worden genomen.

2.2 Nieuwe verhoudingen overheid-luchtvaartsector

In de SBTL is aangekondigd dat kabinet en luchtvaartsector onderlinge verhoudingen willen scheppen zoals die gebruikelijk zijn tussen overheid en bedrijfsleven: 'Schiphol als bedrijf'. De rol van de overheid zal daarbij zo mogelijk worden beperkt tot het stellen van publieke randvoorwaarden en het houden van toezicht daarop. Binnen deze randvoorwaarden krijgen de partijen in de luchtvaartsector ruimte voor de eigen bedrijfsvoering. In juni 1999 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de beide Kamers van de Staten-Generaal op de hoogte gesteld van de voorlopige inzichten van het kabinet op dit punt.

Door een transparante opzet wordt een effectieve controle gewaarborgd. In de afgelopen maanden is één en ander nader uitgewerkt. Daarbij concentreert de aandacht zich op de luchthaven Schiphol. Gegeven de omvang van het luchtverkeer op deze locatie wordt met deze aanpak het overgrote deel van de verhoudingen tussen overheid en luchtvaartsector bepaald. In de hoofdlijnennotitie voor het structuurschema regionale en kleine luchthavens wordt aangegeven welke wijzigingen zich voor het overige deel van de luchtvaartsector voor gaan doen.

De bedrijfsuitoefening door de luchtvaartsector op en om Schiphol dient zich binnen het voorgestelde wettelijk systeem te voltrekken. De overheid stelt daartoe in de wet duidelijke en harde normen. Die zijn zo geformuleerd dat de sector bepaalt langs welke weg de milieuruimte die deze normen bieden wordt opgevuld. Of ook werkelijk aan de normen wordt voldaan wordt gecontroleerd door een speciaal met deze taak belaste overheidsorganisatie. Deze beschikt over adequate middelen om tegen overtredingen op te treden.

Voor deze systematiek moeten wijzigingen in de verhoudingen worden doorgevoerd. De luchtvaartsector bestaat uit diverse bedrijven. Naast de luchtvaartmaatschappijen en de Schiphol Group wordt de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) hiertoe gerekend.

Deze organisatie heeft thans de status van een zelfstandig bestuursorgaan en is als zodanig bij wet in het leven geroepen. De werkzaamheden van de LVNL zijn van zodanige aard, dat deze ook in ondernemingsverband kunnen worden uitgeoefend. In enkele andere Europese landen is een ontwikkeling op gang gekomen om dat ook daadwerkelijk te doen. In verband hiermee is het gewenst deze organisatie tijdig een status te verlenen die het haar mogelijk maakt om een eventuele Europese markt voor het begeleiden van luchtverkeer te betreden. Dit wordt onderschreven door de organisatie zelf. Daarom zal een wetsvoorstel worden voorbereid dat de overgang van de LVNL naar een privaatrechtelijke status regelt. Zo'n overgang kan er tevens toe bijdragen dat de LVNL in staat is om binnen het nieuwe wettelijke systeem op basis van marktprikkels op gelijke voet met de andere partners uit de sector te opereren. Het is de bedoeling dat in afwachting van verdere marktontwikkelingen het aandelenpakket volledig in handen van de staat blijft. Logische consequentie van de privatisering van de LVNL is dat te zijner tijd ook andere gegadigden voor het verrichten van de desbetreffende taken in aanmerking zullen kunnen komen en dat een effectief toezicht op de tariefstelling verzekerd moet zijn. Om aan haar beleidsbepalende rol invulling te kunnen geven, moet de overheid zelf over voldoende deskundigheid op dit terrein blijven beschikken.

Zoals reeds is aangekondigd, worden ook binnen de overheid de verhoudingen gewijzigd. Om te komen tot een scheiding van de functies beleid, uitvoering en handhaving zal de huidige Rijksluchtvaartdienst worden gereorganiseerd. In de nieuwe situatie zullen naast een beleidskern op het departement van Verkeer en Waterstaat de functies uitvoering en handhaving worden ondergebracht bij het onderdeel Luchtvaart van de in te stellen Inspectie Verkeer en Waterstaat. Op deze wijze worden de taken en verantwoordelijkheden zowel tussen overheid en sector, als binnen de overheid duidelijk van elkaar gescheiden.

Bij de wijziging van verhoudingen past ook het voornemen om de samenstelling van het bestuur van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) opnieuw te overwegen. Het NLR wordt enerzijds gefinancierd door de rijksoverheid door middel van subsidies en opdrachten. Anderzijds gebruikt het rijk het NLR voor de onderbouwing van zijn beleid. In de samenstelling van het bestuur tekent zich de traditionele vervlechting tussen rijksoverheid en luchtvaartsector af. Dit is niet te verenigen met de beoogde nieuwe verhoudingen. Het kan ook leiden tot een ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden. Het kabinet zal zich hierover nog nader beraden.

2.3 Herziening Wet luchtvaart

Het nieuwe stelsel van normen voor geluid, luchtkwaliteit, geur en externe veiligheid wordt langs twee lijnen uitgewerkt. Enerzijds beleid waarmee de ruimtelijke indeling van de luchthaven en omgeving wordt afgestemd op de luchtvaart en anderzijds maatregelen waarmee het luchtverkeer van en naar de luchthaven wordt gereguleerd. Het ruimtelijk beleid richt zich primair op regionale overheden, terwijl de regulerende maatregelen zich primair richten op de luchtvaartsector als bedrijf. Hiervoor moet de Wet luchtvaart worden aangepast.

De basis voor het nieuwe stelsel wordt neergelegd in een op Schiphol 2003 toegesneden hoofdstuk van de Wet luchtvaart. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal door het kabinet

worden vastgesteld en doorgeleid voor advies naar de Raad van State, zodra het advies van het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol en de overige deeladviezen zijn ontvangen en verwerkt. Het wetsvoorstel bevat de grondslag voor de benodigde uitvoeringsbesluiten. Die betreffen enerzijds de ruimtelijke indeling op en om de luchthaven en anderzijds het luchtverkeer van en naar de luchthaven. De uitvoeringsbesluiten op grond van de gewijzigde Wet luchtvaart zullen met ingang van 2003 in werking moeten treden. Gelet op de tijd die nodig is voor het tot stand brengen van de uitvoeringsbesluiten en de daaraan gekoppelde milieueffectrapportage (m.e.r.) is de planning er op gericht om de wijzigingswet in 2001 in het Staatsblad te plaatsen.

2.4 De ruimtelijke indeling van en rond de luchthaven

In de omgeving van de luchthaven blijven maatregelen nodig die de ruimtelijke indeling rond de luchthaven afstemmen op de luchtvaart. Het bouwen van woningen of andere gebouwen wordt verboden, waar dit uit oogpunt van veiligheid of geluidbelasting gewenst is. Op plaatsen waar het bouwen niet verboden hoeft te worden, is het wenselijk om regels te stellen voor de bouw van nieuwe woningen en de geluidsisolatie van bestaande woningen. Verder zijn beperkingen nodig van de hoogte van gebouwen en andere objecten en van bestemmingen die vogels aantrekken. Tot slot moet de ruimtelijke indeling van het terrein voor de start- en landingsbanen, de terminals en de luchthavengebonden bedrijvigheid worden vastgelegd.

Als nieuw instrument voor de ruimtelijke indeling van de luchthaven zal het wetsvoorstel het *luchthavenindelingbesluit* bieden. Dit met een tracébesluit vergelijkbaar besluit op rijksniveau grijpt in de gemeentelijke bestemmingsplannen in, voor zover dit nodig is in verband met de aanwezigheid van de luchthaven. Het ingrijpen gaat enerzijds verder dan het huidige systeem van de Wet luchtvaart. In dat systeem gaat de aanwijzing van het luchthaventerrein door de minister van Verkeer en Waterstaat gepaard met op de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebaseerde aanwijzingen van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze laatste aanwijzingen moeten vervolgens worden omgezet in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De aanwijzingen hebben geen direct rechtsgevolg voor de toetsing van bouwplannen. In het voorgestelde systeem worden bouwplannen (vooruitlopend op de aanpassing van de bestemmingsplannen) getoetst aan het luchthavenindelingbesluit, zodra dit van kracht is geworden. Anderzijds zal het luchthavenindelingbesluit minder ver gaan door de noodzakelijke beperkingen zodanig te stellen dat de regionale overheden zoveel mogelijk (uitwerkings)vrijheid hebben. Het besluit wordt opgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De ruimtelijke consequenties van de vast te stellen nieuwe grenswaarden mogen niet veel verschillen van die van de huidige PKB Schiphol en Omgeving. Het in het luchthavenindelingbesluit vast te stellen beperkingengebied zal in grote mate overeenstemmen met de bestaande vrijwaringszone, zoals die indicatief is opgenomen in de PKB. Evenals nu het geval is zullen in het nieuwe stelsel gebieden worden vastgesteld waarbinnen een verbod geldt voor het bouwen van woningen en bestaande woningen aan de woonbestemming worden onttrokken. Deze in het luchthavenindelingbesluit vast te stellen gebieden zullen in grote mate overeenstemmen met de huidige sloopzones.

Het nieuwe, gelijkwaardige stelsel van milieu- en veiligheidsnormen zal bepalend zijn voor de mogelijkheden voor groei. De maxima voor passagiers (44 miljoen) en vracht (3,3 miljoen ton) uit de PKB komen daarmee dan te vervallen. Ter voorkoming van tijdsverlies en dubbele procedures zal de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een en ander via een wijziging van de Wet Luchtvaart bewerkstelligen. Dit draagt bij aan het tijdig realiseren van Schiphol 2003. De ruimtelijke consequenties voor de betrokken overheden en omwonenden komen tot uitdrukking in het luchthavenindelingbesluit. Dit besluit is een uitwerking van de bij wet gewijzigde PKB en vervangt de huidige WRO aanwijzing. Daardoor ontstaat een rechtstreekse doorwerking van PKB naar bestemmingsplannen. Door daarbij een m.e.r.-procedure en een uitgebreide voorbereidingsprocedure te hanteren, is hun betrokkenheid verzekerd. Tegen het luchthavenindelingbesluit kan beroep worden aangetekend bij de administratieve rechter.

In de huidige isolatiezone rondom Schiphol is het alleen maar mogelijk om eigenaren eenmalig een aanbod te doen hun huis te isoleren tegen geluidoverlast. De isolatiemaatregelen zijn exact voorgeschreven in wet- en regelgeving. Veel bewoners en gemeenten willen zelfstandig keuzes kunnen maken omtrent de wijze waarop aan de door hen ervaren geluidhinder tegemoet kan worden gekomen. Bij de uitwerking van het nieuwe beleid ter zake zal met deze wensen rekening worden gehouden. De uitvoering zal aan de gemeenten worden gedecentraliseerd.

2.5 De beheersing van het luchtverkeer van de luchthaven

Het nieuwe stelsel van normen richt zich niet alleen op de ruimtelijke indeling, maar ook op het beheersen van de veiligheidsrisico's en de milieubelasting van het luchtverkeer van de luchthaven. In het wetsvoorstel zullen daartoe twee instrumenten worden opgenomen: het *luchthavenverkeerbesluit* en de *luchthavenexploitatievergunning*.

Het luchthavenverkeerbesluit is een besluit dat op rijksniveau de milieu- en veiligheidsgrenzen alsmede de tegen geurhinder te nemen maatregelen voor het luchtverkeer vastlegt. Het besluit legt verder het gebruik van de start- en landingsbanen, de vliegroutes en de (verkeers)regels vast. De verkeersregels betreffen bijvoorbeeld de tolerantiegrenzen van de vliegroutes en het routegebruik. De regels richten zich naar hun aard tot verschillende betrokkenen: de (gezagvoerders in dienst bij) luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding en de exploitant van de luchthaven. Het besluit wordt opgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook dit besluit is onderworpen aan een m.e.r.-procedure en een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Tegen het besluit kan beroep worden aangetekend bij de administratieve rechter.

De luchthavenexploitatievergunning verleent aan een bepaalde exploitant het exclusieve recht om de luchthaven te exploiteren. De exploitant is verplicht om de luchthaven te exploiteren en het luchtverkeer op de luchthaven toe te laten met inachtneming van de regels uit de vergunning en het besluit. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden voor de wijze van exploitatie. De eerste maal zal de vergunning van

rechtswege worden verleend aan de NV Luchthaven Schiphol. Verdere vergunningverlening of aanpassing van de verleende vergunning zal in handen van de minister van Verkeer en Waterstaat worden gelegd, in overeenstemming van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Het is aan de luchtvaartsector zelf om zodanige voorzieningen te treffen, dat het luchtverkeer binnen de vastgelegde grenswaarden en regels wordt afgewikkeld. Daartoe worden de exploitant van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding verplicht om ieder voor hun deel en in samenwerking met de andere partijen zorg te dragen voor een afwikkeling van het luchtverkeer binnen de milieu- en veiligheidsgrenzen. De sector heeft daarbij de mogelijkheid om te optimaliseren. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van stillere vliegtuigen of start- en landingsprocedures die de geluidbelasting verminderen, kan een groter aantal vliegbewegingen binnen de geluidsgrenzen worden afgewikkeld. De prikkel om meer ruimte voor groei te realiseren ligt in het marktmechanisme. Dit geldt zowel voor de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven die gebaat kunnen zijn bij meer vliegbewegingen, als bij de tot onderneming te transformeren LVNL.

Indien blijkt dat de sector zich niet aan de regels houdt, wordt effectief ingegrepen. Het wetsvoorstel zal voorzien in voldoende en proportionele handhavinginstrumenten voor de Handhavingsdienst Luchtvaart. Bij overschrijding van de milieu- en veiligheidsgrenzen zal de Handhavingsdienst Luchtvaart een maatregel opleggen om de overschrijding zo spoedig mogelijk te beëindigen. De maatregel zal in beginsel zodanig zijn dat hij past binnen het systeem van de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector. Voorafgaand aan de maatregel zal overleg worden gevoerd met de betrokkenen. Zij hebben dan de gelegenheid om voorstellen te doen ten aanzien van de maatregel. De Handhavingsdienst Luchtvaart kan bovendien een bestuurlijke boete opleggen, indien een regel of een maatregel uit het luchthavenverkeerbesluit wordt overtreden. Dit betreft ook boetes aan luchtvaartmaatschappijen waarvan de piloten zich niet houden aan de aanwijzingen van de luchtverkeersleiding en die bijvoorbeeld van hun route afwijken of te laag vliegen. Het uiterste middel is de mogelijkheid de aan de luchthavenexploitant verleende exploitatievergunning niet te verlengen.

3 Nieuwe normen

3.1 Inleiding

In overleg met de betrokken departementen, de luchtvaartsector, de regionale overheden en de milieubeweging is gewerkt aan nieuwe normenstelsels voor geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit en geur voor Schiphol. Deze zullen worden gebundeld in een nieuw stelsel van milieu- en veiligheidsnormen dat gelijkwaardig is aan de huidige normen. Het nieuwe stelsel is echter beter te handhaven, waardoor de burger effectiever kan worden beschermd. Het stelsel voor geluid is zo opgezet, dat bij de handhaving van berekenen van geluidbelasting kan worden overgestapt op metingen. Het stelsel treedt bij het in gebruik nemen van de vijfde baan in 2003 in werking. In de daaraan voorafgaande periode zal het nieuwe stelsel worden uitgewerkt en beproefd, teneinde er in 2003 mee te kunnen starten. Het nieuwe stelsel zal in principe eens in de vijf jaar door de rijksoverheid worden geëvalueerd. Dit zal voor het eerst gebeuren twee jaar nadat het vijfbanenstelsel in gebruik is genomen. Ervaringen in de praktijk, alsmede veranderde (technisch-)wetenschappelijke en beleidsinzichten kunnen zonodig tot aanpassingen van het stelsel leiden.

3.2 Geluid

Vliegverkeer levert geluidbelasting op in een groot gebied rond de luchthaven door stijgen en dalen en in de directe nabijheid van de luchthaven door taxiën. Verschillende factoren bepalen de geluidbelasting in de omgeving. Het aantal en het soort vliegtuigen en de start- en landingsprocedures zijn daarvan de belangrijkste. Ook de verdeling over het etmaal is van belang, omdat geluid in de nacht hinderlijker is dan overdag en daarom zwaarder meeweegt. De verdeling van het geluid over de omgeving wordt vooral bepaald door het baangebruik, de (ligging van de) gebruikte vliegroutes en de verdeling van het verkeer over die vliegroutes. De luchtvaartsector kan al deze factoren beïnvloeden. De meteorologische omstandigheden, die met name bepalend zijn voor het baangebruik, zijn echter een niet te beïnvloeden factor van belang.

Ondanks de groei van het aantal vliegbewegingen is de geluidbelasting van de omgeving door Schiphol de afgelopen jaren niet toegenomen. Dit is te danken aan het weren van de vliegtuigen die het meeste geluid produceren en aan technisch-operationele maatregelen. De berekeningen met akoestische modellen tot en met 1998 laten zien dat gedurende de afgelopen jaren ook het aantal ernstig gehinderden en het aantal mensen met slaapverstoring binnen de 20 Ke-contour is afgenomen.

In het nieuwe stelsel voor geluid wordt voor de geluidbelasting over het hele etmaal een andere maat gehanteerd dan de huidige Ke, te weten de Lden. Hiermee vervallen enkele nadelen die aan de Ke kleven, met name de 65 dB(A) afkapwaarde, en wordt aangesloten bij ontwikkelingen in EU-verband, waar wordt gewerkt aan de Europese harmonisatie van de maat waarin de geluidbelasting wordt uitgedrukt. Er zal een gelijkwaardige overgang van de Ke naar Lden plaatsvinden. Hoe dit moet gebeuren, is onderwerp van nadere technische uitwerking. Voor de nachtelijke geluidbelasting blijft de huidige (ook Europees gebruikte) Laeq-nacht als dosismaat in gebruik.

Het nieuwe stelsel stelt harde en duidelijke grenzen aan de geluidbelasting. Deze zijn gelijkwaardig aan die in de huidige PKB Schiphol en Omgeving: niet meer dan 10 duizend woningen binnen de 35Ke-zone en niet meer dan 10.100 binnen de 26 Laeq-zone. De luchtvaartsector is er zelf verantwoordelijk voor dat zij binnen deze grenzen blijft. De Handhavingsdienst Luchtvaart ziet daar op toe en grijpt in wanneer de sector in gebreke blijft. De grenzen die de overheid stelt hebben betrekking op drie elementen die bepalend zijn voor de geluidoverlast. Bij elk van deze elementen hoort een deel van de sector dat bij overtreding daarop zal worden aangesproken. De drie elementen zijn: grenzen aan het totale volume van de geluidmissie, gebruiksregels voor de luchthaven Schiphol en het luchtruim daaromheen en grenzen voor de geluidbelasting in afzonderlijke toetsingspunten in woongebieden. Woningtellingen worden hier nog eenmaal gehanteerd als gelijkwaardigheidstoets. In het nieuwe stelsel worden woningen niet meer geteld.

De grenswaarde voor het totale volume van de geluidmissie wordt vastgesteld op basis van gelijkwaardigheid aan de PKB-grenzen. Deze grens mag op basis van het werkelijke gebruik van Schiphol niet worden overschreden.

De verdeling van het geluid over de omgeving wordt beperkt door een strikt stelsel van regels en richtlijnen voor het gebruik van start- en landingsbanen en vliegroutes, waaraan de luchtverkeersleiding en de piloten moeten voldoen. Met dit stelsel van regels en richtlijnen kan de verdeling van de geluidbelasting vergaand worden beheerst en begrensd.

Het huidige nachtrecht regime loopt van 23 tot 7 uur. Het nachtrecht regime heeft betrekking op het preferentiële baangebruik, vliegroutes en vloot. Het huidige nachtrecht regime is vastgesteld tot de ingebruikname van de vijfde baan. In de huidige aanwijzing geldt voor het vijfbanenstelsel een nachtrecht regime voor de periode van 23 tot 6 uur. Mogelijke continuering van het huidige nachtrecht regime (23-7), is afhankelijk van resultaten van onderzoek naar gezondheidseffecten van geluidhinder in de periode tussen 6 en 7 uur en resultaten van onderzoek naar de effecten van een blijvend nachtrecht regime tussen 6 en 7 uur op de positie van Schiphol als mainport. Aan de hand van deze onderzoeksresultaten zal door het kabinet, na overleg met de luchtvaartsector, worden bepaald of het huidige nachtrecht regime al dan niet voor het vijfbanenstelsel gecontinueerd moet worden.

Het nieuwe stelsel is om een aantal redenen beter dan het oude. Door de Ke als maat voor de geluidbelasting te vervangen door de Lden, wordt aangesloten bij een Europese maat. Met de nieuwe maat vervalt de veel bekritiseerde afkap van 65 dB(A) en geldt de nachtstraffactor ook tussen 06.00 en 07.00 uur 's ochtends. Er wordt gehandhaafd op harde en heldere grenzen aan geluidmissievolume en geluidbelasting. Ook wordt niet meer gehandhaafd op geluidscontouren als 'lijn op de kaart' maar op overschrijding van de nieuwe wettelijke grenswaarde in woongebieden. Het handhavingsregime is evenwichtig en effectief. Er hoeft geen baan gesloten te worden omdat in een weiland een grenswaarde wordt overschreden en het systeem is er op gericht overschrijdingen terug te dringen en toekomstige overschrijdingen te voorkomen. Het stelsel leent zich ervoor over te gaan op metingen of een combinatie van meten en berekenen van vliegtuigeluid. Een onderzoeksprogramma is gestart om de mogelijkheden tot meten te onderzoeken.

In aanvulling daarop worden in toetsingspunten in woongebieden rond Schiphol - eveneens op basis van gelijkwaardigheid aan de PKB - grenzen gesteld aan de maximaal

toelaatbare geluidbelasting aldaar. De geluidbelasting ten gevolge van het werkelijke gebruik van Schiphol mag in die toetsingspunten deze grenzen niet overschrijden. Binnen deze grenzen bepaalt de luchtvaartsector zelf omvang en tempo van de mogelijke groei van het luchtverkeer. Indien Schiphol verder wil groeien, zal er met stillere vliegtuigen, stillere start- en landingsprocedures en minder in de avond en nacht moeten worden gevlogen.

De wettelijke regulering van de geluidbelasting beperkt zich tot een bepaald gebied rond Schiphol, overeenkomend met de huidige zone. De regulering heeft echter, vooral ook door regels ten aanzien van baan- en routeverdeling door de LVNL, een uitstraling ver buiten dit gebied. Het kabinet legt de luchtvaartsector bovendien op om met de omgeving afspraken te maken die vermijdbare hinder voor alle relevante milieu-aspecten tegengaan. Onderdeel van die afspraken zal ook moeten zijn dat de bewoners in de wijde omgeving van de luchthaven via diverse communicatiemiddelen worden geïnformeerd over de ontwikkeling van de geluidbelasting in een bepaalde periode en de genomen of te nemen maatregelen om binnen de vastgestelde grenzen te blijven. De combinatie van wettelijke regulering van baan- en routegebruik en genoemde afspraken tussen sector en omgeving, richt zich op een structurele en continue aandacht voor beperking van de geluidhinder. Dit sluit aan bij de wensen van de regio en de intentie van het interimadvies van het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol

Naar verwachting zal het in gebruik nemen van de vijfde baan er toe leiden dat in 2003 de situatie voor geluidbelasting aanzienlijk zal verbeteren vergeleken met 1990.

3.3 Externe Veiligheid

Vliegverkeer brengt net als andere vormen van verkeer risico's met zich mee. Hoewel vliegen relatief veilig is en de laatste decennia steeds veiliger is geworden, vinden er verkeersvliegtuigongelukken plaats (per jaar gemiddeld 50 wereldwijd). Behalve slachtoffers onder inzittenden (per jaar gemiddeld 1500 wereldwijd), kunnen deze ongelukken slachtoffers op de grond veroorzaken (per jaar gemiddeld 35 wereldwijd). Het is echter volstrekt begrijpelijk dat door de Bijlmerramp in 1992 voor dit aspect veel aandacht bestaat.

Het risico van slachtoffers op de grond wordt aangeduid met risico's van externe veiligheid. Het Nederlandse veiligheidsbeleid is er op gericht om enerzijds de risico's en anderzijds ook de gevolgen van ongevallen zo veel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken. Voor tal van risicodragende activiteiten (LPG-stations, chemische industrie, vervoer van gevaarlijke stoffen) wordt daarom een beleid voor externe veiligheid gevoerd. Zo ook voor de luchthaven Schiphol.

Voor het veiligheidsbeleid op Schiphol worden sinds 1992 risicoberekeningen uitgevoerd. Op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten moest het model waarmee dit gebeurt worden herzien. De resultaten van het herziene model, waarover wetenschappelijk overeenstemming bestaat, laten zien dat de risico's voor externe veiligheid rond Schiphol veel lager blijken te liggen dan op basis van het oude model voor de PKB Schiphol en Omgeving was berekend. Een gegeven voor het externe veiligheidsbeleid rond Schiphol is dat de kans op een ongeval het grootst is dichtbij de

luchthaven als knooppunt van vliegroutes, maar afneemt met het toenemen van de afstand tot de luchthaven. Daarmee is gerechtvaardigd dat de aanpak in gebieden dichtbij de luchthaven het strengst is.

Analoog aan het beleid bij stationaire installaties en andere transportmodaliteiten dan luchtvaart, wordt in een beperkte zone rond de luchthaven geen bewoning toegestaan en worden woningen aan de woonbestemming onttrokken. Nieuwbouw van bedrijven in deze zone is niet toegestaan. Bestaande bedrijven worden gehandhaafd. In deze sloopzone zullen uiterlijk in 2010 op basis van de eerste voorlopige inzichten naar verwachting maximaal 100 woningen moeten zijn gesloopt. Deze zones zullen met dezelfde methodiek worden vastgesteld als de huidige.

In het kader van het nieuwe stelsel wordt voor de handhaving een grens gesteld aan het risicovolume. Dit maximaal risicovolume correspondeert met de omvang van de risicozones. Het werkelijke risicovolume mag dit maximum niet overschrijden. Daarnaast zal de sector een aantal aanvullende maatregelen treffen met als doel het reeds hoge niveau van vliegveiligheid verder te verbeteren. Het gaat hier om elementen die de veiligheid op en rond de luchthaven daadwerkelijk beïnvloeden, zoals vlootonderhoud, controle op passagiers, vracht en bagage, training en opleiding van bemanning, inspectie en toezicht en rampenbestrijding. De hiermee samenhangende maatregelen zullen, tezamen met de analyse van incidenten, door de luchtvaartsector worden ondergebracht in een veiligheidssysteem. Hierover zal aan een onafhankelijke veiligheidscommissie worden gerapporteerd. Deze onafhankelijke commissie, waarin erkende deskundigen zitting zullen nemen, rapporteert aan de overheid en aan de maatschappelijke omgeving van de luchthaven. De nadere uitwerking van deze aanvullende veiligheidsmaatregelen zal in overleg met de sector in het voorjaar van 2000 plaatsvinden als onderdeel van de verdere uitwerking en implementatie van het nieuwe beleid.

Begin 2000 zal er in het kader van een internationaal congres over vliegveiligheid aandacht aan externe veiligheidsrisico's en in het bijzonder groepsrisico, van de luchtvaart worden besteed. De uitkomsten van dit congres zullen aan de besluitvorming van het kabinet op het vlak van de externe veiligheid mede ten grondslag liggen.

Vanaf 2000 zal, afhankelijk van de uitkomsten van een reeds lopende haalbaarheidsstudie, gestart worden met de ontwikkeling van een nieuw, meer bij de internationale ontwikkelingen aansluitend model voor de berekening van risico's van veiligheid in de luchtvaart. Hierbij wordt met name gedacht aan een causaal model, waarbij een meer directe oorzakelijke relatie kan worden gelegd tussen maatregelen gericht op de verhoging van de vliegveiligheid (interne veiligheid) en de effecten daarvan op de veiligheid in het algemeen (waaronder de veiligheid voor omwonenden). Met een pakket van maatregelen voor noodsituaties tenslotte wordt getracht de gevolgen van een ramp zoveel mogelijk te beperken.

Het nieuwe stelsel voor externe veiligheid is op een aantal punten beter dan het oude. Het verwarrende en alleen voor Schiphol geldende Gesommeerd Gemiddeld Risico is verdwenen. De ruimtelijke beperkingengebieden worden eenmalig vastgesteld. Dit biedt duidelijkheid aan de omgeving over de randvoorwaarden die aan wonen en werken in die gebieden worden gesteld. Er is een sterk vereenvoudigde en transparante rekenwijze gekozen om te bewaken dat de grenswaarde van het risico niet wordt overschreden.

3.4 Geur

Onverbrande of onvolledig verbrande kerosine geldt als bron van geurhinder door activiteiten van de luchtvaart. Deze kerosine komt vrij bij activiteiten zoals taxiën, starten, landen en de op- en overslag van kerosine. Als gevolg van deze activiteiten kan de geur van kerosine in de omgeving van de luchthaven worden waargenomen. Deze geur kan als hinderlijk worden ervaren.

Uit het aantal klachten over geur blijkt dat de luchthaven één van de grootste bronnen van geurhinder is in de Provincie Noord-Holland. Er worden gemiddeld twee klachten per dag gerapporteerd. Het merendeel van de klachten (75 procent) is afkomstig uit het gebied met een straal van vijf tot zeven kilometer van de luchthaven. Alle klagers wonen binnen een straal van tien tot twaalf kilometer van Schiphol. Uit enquêtegegevens blijkt eveneens dat een groot percentage mensen dat (ernstig) gehinderd is door geur op korte afstand van de luchthaven woont (binnen een straal van vijf kilometer). Uit de resultaten van recent snuffelploegonderzoek (zomer 1999) blijkt dat bij standaard weersomstandigheden tot een afstand van ongeveer vier kilometer van de luchthaven kerosinegeur wordt waargenomen.

Algemeen uitgangspunt van het nieuwe overheidsbeleid voor geur is om nieuwe geurhinder te voorkomen en bestaande geurhinder tot acceptabele proporties terug te brengen. Er is niet meer sprake van een wettelijke grenswaarde. Geuroverlast is een probleem dat zich voordoet in een klein gebied rond de luchthaven. Het wordt niet zinvol geacht daarvoor op rijksniveau ruimtelijk beleid te ontwikkelen. De aanpak is daarom alleen gericht op de luchtvaartsector.

Het nieuwe stelsel voor geur sluit aan bij het nieuwe overheidsbeleid voor het bedrijfsleven dat is gericht op het verminderen van hinder. Het stelt geen harde normen aan het aantal geureenheden per kubieke meter. De geurbelasting wordt niet direct gekoppeld aan de concentratie vluchtige organische stoffen (VOS), aangezien de koppeling tussen deze elementen zeer onzeker is.

Door middel van onderzoek is vastgesteld in welke gebieden welke mate van geurhinder wordt ervaren en welke factoren of activiteiten aan de hinder bijdragen. Hierbij is gebruik gemaakt van snuffelploegonderzoek en van het klachtenbestand van de commissie geluidhinder Schiphol en de provincie. Dit onderzoek zal nog worden aangevuld met een leefbaarheidsonderzoek. Op die manier wordt het huidige ruimtelijke patroon van geurhinder rond Schiphol als nultoestand vastgelegd. Nader onderzocht is ook voor welke hindergebieden welke activiteiten in welke mate de geurhinder door kerosine bepalen. Daarbij is gekeken naar invloeden als weersomstandigheden, baangebruik Schiphol, taxiën, proefdraaien, opslag en overslag van kerosine. Op basis van de onderzoeken is een beeld ontstaan van het huidige ruimtelijke patroon van geurhinder rond Schiphol. Er zal nog nader worden onderzocht welke maatregelen kunnen worden genomen om de geurhinder te verminderen. Voorzover deze maatregelen technisch en economisch haalbaar zijn, worden zij taakstellend opgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Periodiek wordt door het bevoegd gezag onderzocht of de geurbelasting door de genomen maatregelen daadwerkelijk is afgenomen en of de resterende hinder acceptabel is. Is dat laatste niet het geval, dan kunnen aanvullende maatregelen worden opgelegd.

3.5 Lokale luchtkwaliteit

De activiteiten op en rond de luchthaven Schiphol zorgen voor uitstoot van verschillende luchtverontreinigende stoffen. Daarbij gaat het om zowel stationaire bronnen (ruimteverwarming, brandstofopslag en -overslag) als mobiele bronnen (vliegtuigen en platformverkeer). Verschillende partijen veroorzaken deze emissies: de luchthaven Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen die Schiphol aandoen, afhandelaren van bagage en vracht, leveranciers van brandstof en catering, etc. Indirect is er ook een bijdrage van de luchthaven aan de uitstoot door wegverkeer dat door de luchthaven wordt aangetrokken. De luchtvaart en het wegverkeer in de omgeving van Schiphol zijn sinds 1990 fors gegroeid. Tegelijkertijd zijn de achtergrondconcentraties van allerlei luchtverontreinigende stoffen en de totale emissie in het studiegebied afgenomen. De luchtkwaliteit in het studiegebied rond Schiphol is sinds 1990 niet aantoonbaar veranderd. De luchtkwaliteit in de omgeving van Schiphol is vergelijkbaar met die in stedelijke gebieden. De verwachting is bovendien dat de luchtkwaliteit zelfs bij een groei van het aantal vliegbewegingen tot 600 duizend in 2010 nog verder zal verbeteren. Ook de totale emissie van alle bronnen in het studiegebied tezamen zal nog afnemen in vergelijking met 1990. Aan de eis van stand-still vergeleken met 1990 wordt daarmee in alle opzichten voldaan. Deze verbeteringen in de algemene luchtkwaliteit zijn het gevolg van de algemene maatregelen die in het afgelopen decennium zijn genomen in tal van maatschappelijke sectoren. De luchtvaartsector heeft daar niet of weinig aan bijgedragen.

De essentie van het nieuwe stelsel voor luchtkwaliteit is daarom dat ook de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door de luchtvaart zoveel mogelijk moet worden beperkt. Er wordt geen afzonderlijke norm opgesteld voor de luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven. De landelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit gelden ook voor Schiphol en omgeving. Handhaving van de grenswaarden vindt plaats op de voor luchtkwaliteit algemeen geldende manier. Voor Schiphol geldt in dat opzicht geen uitzonderingspositie. Aan de luchtvaartsector worden echter wel, analoog aan de benadering voor veel andere industriële bedrijven, maar afwijkend van hetgeen gebruikelijk is voor vervoerssectoren en distributiecentra, emissieplafonds opgelegd. Het gaat om plafonds voor NO_x, CO, SO₂, fijn stof, benzeen en vluchtige organische stoffen (VOS). Over CO₂ zullen in internationaal verband afspraken worden gemaakt.

De emissieplafonds voor de luchtvaart worden vastgesteld op basis van de verwachte ontwikkeling van de emissies van de luchtvaart, met inzet van de redelijkerwijs best mogelijke emissiebeperkende maatregelen. Voorafgaande aan het vastleggen van de emissieplafonds wordt getoetst of dit niet leidt tot een overschrijding van een grenswaarde voor luchtkwaliteit op nog nader te bepalen locaties rond de luchthaven. Deze toetsing wordt mede gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de achtergrondconcentraties en de verwachting van emissies van andere bronnen in het gebied. Indien naar verwachting de grenswaarde voor een of meer luchtverontreinigende stoffen zal worden overschreden wordt het algemeen beleid gevolgd ten aanzien van dreigende overschrijding van grenswaarden.

De uitkomsten van dit proces vormen de basis van een in het luchthavenverkeerbesluit op te nemen emissieplafond. Deze plafonds worden elke vijf jaar herzien.

3.6 Gelijkwaardigheid

Het kabinet heeft in de SBTL een aantal eisen geformuleerd waaraan het nieuwe normenstelsel van milieu- en veiligheidsnormen moet voldoen. Zo moet het stelsel transparant, beter meetbaar en handhaafbaar zijn, goed aansluiten bij de ondervonden hinder, rechtszekerheid bieden, technisch en praktisch uitvoerbaar zijn, alsmede gelijkwaardig zijn aan de PKB Schiphol en omgeving.

Een der belangrijkste elementen van de gelijkwaardigheidseis is dat de normen gelijkwaardig moeten zijn aan die welke in de PKB zijn geformuleerd ten aanzien van het vijfbanenstelsel.

Bij het formuleren van die gelijkwaardigheidseis heeft een belangrijke rol gespeeld dat het nieuwe stelsel in werking moet treden bij aanvang van het gebruik van dit vijfbanenstelsel. Een van de doelen van die vijfde baan is nog steeds om de druk op de omgeving voor wat betreft geluid te doen afnemen en voor veiligheidsrisico's en luchtkwaliteit en geur niet te laten verslechteren ten opzichte van 1990. In de SBTL is die stand-still eis voor geur verlaten.

Met het nieuwe normenstelsel beoogt het kabinet dus om tot een in veel opzichten beter stelsel te komen en tegelijkertijd die geluidswinst van de ingebruikname van de vijfde baan, zoals vastgelegd in de PKB, voor de toekomst te behouden. In aanvulling daarop mogen de veiligheid en de luchtkwaliteit niet verslechteren ten opzichte van 1990. Vandaar de eis van gelijkwaardigheid aan de PKB. Vandaar ook de eis van harde milieugrenzen. Naar de mate waarin men binnen deze grenzen blijft, is een verdere groei van de luchtvaart op Schiphol mogelijk.

Met het voorliggende stelsel zal moeten worden voldaan aan vrijwel alle in de SBTL geformuleerde eisen, in het bijzonder ook aan de eis van gelijkwaardigheid. Een definitief oordeel daaromtrent zal het kabinet pas vellen na ontvangst van de adviezen van TOPS en andere adviesorganen.

Zo geldt voor geluid dat het aantal woningen binnen de 35 Ke-zone dient af te nemen van 15.000 in 1990 tot maximaal 10.000 na 2003. Evenzo dient na 2003 het aantal ernstig gehinderde mensen binnen de 20 Ke-contour met ca. 50% en het aantal slaapgestoorden binnen de 20 Laeq-contour met ca. 70% zijn afgenomen ten opzichte van 1990.

De voor Schiphol geldende norm voor Individueel Risico van 5×10^{-5} uit de PKB wordt gehandhaafd

Voor luchtkwaliteit geldt dat de luchtkwaliteit de komende tien jaar ten opzichte van 1990 niet verslechtert, zelfs zal verbeteren en datzelfde geldt ook voor de totale uitstoot van alle bronnen in het studiegebied rond Schiphol.

Alleen voor geur zal de situatie in 2010 enigszins verslechterd zijn ten opzichte van 1990, maar daartoe heeft het kabinet in de SBTL ook de mogelijkheid geboden. Bovendien is uit recent onderzoek gebleken dat het gebied waarin door professionele snuffelaars kerosinegeur nog kon worden waargenomen, veel kleiner is dan de in de PKB gehanteerde geurcontour.

Vorenstaande indicatie van verwachte effecten is voorlopig. Een aantal aspecten van het stelsel moet nog verder worden uitgewerkt. Definitieve conclusies kunnen daarom pas getrokken worden als deze na verder uitwerking en na ontvangst en verwerking van de adviezen over dit stelsel, de definitieve grenswaarden worden vastgesteld.

In relatie tot de gelijkwaardigheid van grenswaarden zijn de volgende punten van nadere uitwerking te noemen: de overgang van Ke naar Lden en het overgaan van berekenen van geluidbelasting naar het meten van geluidbelasting.

Het kabinet heeft gekozen voor een overgang van Ke naar Lden als geluidbelastingmaat. Met deze overgang wordt aangesloten bij ontwikkelingen in EU-verband, waar wordt gewerkt aan de Europese harmonisatie van de maat waarin de geluidbelasting wordt uitgedrukt. Omdat Ke niet zonder meer in Lden kan worden omgerekend, heeft het kabinet aangekondigd dat er een gelijkwaardige overgang van de Ke naar Lden zal plaatsvinden. Daarbij zal voor die overgang gelden dat voldaan moet worden aan de eis uit de PKB: niet meer dan 10.000 woningen binnen de 35 Ke zone. Daartoe wordt een luchtverkeersscenario passend gemaakt op die eis. Vervolgens wordt de daarbij best passende Lden contour (naar verwachting tussen de 58 en 59 Lden) bepaald. Deze contour geldt vervolgens als uitgangspunt voor het vaststellen van de grenswaarde voor het immisievolume en de toetsingspunten in woongebieden. Daarmee is de overgang gelijkwaardig vormgegeven.

Om een overgang van Ke naar L_{den} gelijkwaardig vorm te geven zal een procedure worden ontwikkeld waarbij gedurende een periode van vijf jaar de, berekende, Ke systematiek naast de op gelijkwaardig niveau bepaalde, berekende, L_{den} contour wordt gehanteerd. Een in te stellen onafhankelijke commissie van deskundigen zal gedurende deze periode de gelijkwaardigheid van beide parameters toetsen.

Tezelfdertijd zal begonnen worden met het ontwikkelen en opbouwen van een adequaat werkend meetsysteem. De genoemde commissie zal mede tot taak krijgen de validering van de overgang van de berekende naar gemeten waarden te begeleiden en te bewaken. Uitgangspunt is daarbij dat de overgang van berekende naar gemeten waarden de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchtvaart verkleint noch verruimt.

Omtrent het groepsrisico zal het kabinet pas een standpunt innemen na ontvangst van alle adviezen over het stelsel en van de uitkomsten van het internationale congres van deskundigen in het komend voorjaar. Dan ook pas zal worden beslist of een groepsrisicobeleid zal worden gevoerd en zo ja, of een dichthedenbeleid zal worden gecontinueerd in de huidige vorm of een meer geoperationaliseerde vorm.

3.7 Voorziene handhaving in de praktijk

Het is in eerste instantie aan de luchtvaartsector zelf om het luchtverkeer te laten verlopen binnen de diverse grenswaarden van het stelsel. Dit zal inspanningen vragen van de exploitant van de luchthaven, van de luchtverkeersleiding en van de luchtvaartmaatschappijen.

De overheid zal toezien of het luchtverkeer blijft binnen de in het luchthavenverkeerbesluit beschreven grenswaarden. Ingrijpen door de Handhavingdienst Luchtvaart vindt op twee manieren plaats. Het overtreden van een regel in het

luchthavenverkeerbesluit, zoals bijvoorbeeld de overtreding door een gezagvoerder van een regel over de te gebruiken route, kan met lik-op-stuk-beleid bestreden worden. Een dergelijke overtreding kan in het algemeen onmiddellijk geconstateerd worden met behulp van een geavanceerd volgsysteem voor vliegverkeer. Veelal zal direct vastgesteld kunnen worden wie de regel heeft overtreden. Het kabinet stelt voor om voor dergelijke overtredingen een systeem van bestuurlijke boetes in te voeren. In het aangegeven geval zal zo'n boete worden opgelegd aan de betrokken luchtvaartmaatschappij.

Het ingrijpen bij overschrijding van een grenswaarde, zoals voor geluidbelasting, externe veiligheid, of een emissieplafond verloopt anders. Het kabinet wil in het wetsvoorstel de Handhavingsdienst Luchtvaart opdragen om in een dergelijke situatie passende maatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten gericht zijn op het terugdringen van een overschrijding en/of op het voorkomen van verdere overschrijding in de toekomst. Meer concreet kan dat worden geïllustreerd voor overschrijding van de geluidbelasting.

Omdat het overschrijden van de geluidbelasting voortkomt uit het gedrag van meer betrokkenen, gemeten over het tijdsverloop van een jaar, is niet vast te stellen wie de overschrijding heeft veroorzaakt. De ingreep moet daarom los staan van de vraag of er iemand blaam treft voor de overschrijding en wie er blaam treft. De ingreep moet gericht zijn op het voorkomen van verdere overschrijding in de toekomst. Deze te treffen maatregelen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn tot de exploitant van de luchthaven, maar ook tot de luchtverkeersleiding.

Deze maatregelen zullen aan tenminste twee voorwaarden voldoen: ze moeten snel kunnen worden ingevoerd en effectief zijn. In het nieuwe stelsel zal voor wat betreft het handhavingsinstrumentarium ook worden aangesloten bij de huidige Luchtvaartwet. Dit betekent dat in het uiterste geval kan worden overgegaan tot gehele of tijdelijke sluiting van een start- of landingsbaan, of tot sluiting van een baan voor bepaalde typen lawaaiige vliegtuigen.

4. Mogelijkheden lange termijn; het eerste moment van afweging

4.1 Inleiding

Aangezien het kabinet ook op de lange termijn ruimte wil bieden voor beheerste groei van de luchtvaart binnen de nieuwe grenzen voor milieu en veiligheid, heeft het in december 1998 besloten na te gaan welke mogelijkheden de locaties Schiphol en Noordzee hiervoor bieden. Uitgangspunt daarbij is dat het luchtverkeer van en naar de nationale luchthaven op één locatie wordt geconcentreerd. In de SBTL staat aangekondigd dat in 1999 de benodigde PKB/m.e.r.-procedure gestart zal worden. En dat mede op basis van de in 1999 uit te voeren onderzoeken en consultaties in een “eerste moment van afweging” tot nadere keuzes zal worden gekomen.

In oktober 1999 is de PKB/m.e.r.-procedure voor de locatiekeuze van de nationale luchthaven op de lange termijn gestart met het uitbrengen van de startnotities voor de milieu effect rapportage (m.e.r.) en de economische effect rapportage (e.e.r.). Ook zijn de resultaten beschikbaar gekomen van nadere verkenningen van zowel het rijk als van de luchtvaartsector naar een aantal aspecten van een eventuele wijziging van het banenstelsel op de locatie Schiphol en de aanleg van een eiland in de Noordzee. Centraal staat nu de vraag met welke locatie(s) en met welke varianten daarbinnen de procedure zal worden voortgezet. In paragraaf 4.2 wordt aangegeven welke besluiten het kabinet hiertoe neemt. Dit wordt in in annex a en b nader toegelicht.

Voor een beschrijving van de standpunten van markt en maatschappelijke organisaties, de reacties uit de inspraak op de startnotitie, alsmede de onderbouwing vanuit de relevante studies gedaan in opdracht van de luchtvaartsector en van de overheid, wordt verwezen naar de toelichting in deel 2.

4.2 Richting aan de vervolgpcedures

De verkenningen en consultaties gedaan in 1999 hebben voldoende materiaal opgeleverd om tot een inperking te kunnen komen in het aantal verder te onderzoeken alternatieven. Voor geen van de twee nader onderzochte locaties is een technische of maatschappelijke onhaalbaarheid is aangetoond. Bij de nadere inkadering van de vervolgpcedure heeft het kabinet zich met name laten leiden door het hanteerbaar willen houden van de nog bestaande onzekerheden.

De haalbaarheid van een luchthaven in zee wordt gekenmerkt door grote onzekerheden. Met de huidige inzichten acht het kabinet het niet opportuun om de PKB/m.e.r.-procedure voor een luchthaven in de Noordzee voort te zetten. Dit jaar is echter niet gebleken dat een luchthaven in zee onmogelijk is. Het kabinet wil een luchthaven in zee dan ook niet geheel uitsluiten voor de verdere toekomst en zal vóór maart 2000 een studieprogramma inclusief een raming van de benodigde financiële middelen opstellen.

Het onderzoek richt zich op een gebied tussen IJmuiden en Scheveningen dat minimaal 13 kilometer uit de kust ligt. Er bestaat mede met het oog op de landzijdige verbinding een zekere voorkeur voor een centrale ligging. Een verbinding in de vorm van een dam wordt uitgesloten.

De PKB/m.e.r.-procedure voor de lange termijn-ontwikkeling op de locatie Schiphol wordt voortgezet. De ruimte voor deze verdere ontwikkeling wordt daarbij begrensd door het nieuwe normenstelsel voor milieu en veiligheid zoals vastgelegd voor de middellange termijn. Bij een ander banenstelsel dan het vijfbanenstelsel kan wel een andere ruimtelijke verdeling ontstaan van de geluidbelasting en het veiligheidsrisico over het gebied rond Schiphol. Als zich op termijn verbeteringen voordoen dan kan dat, mist in overeenstemming is met het in de SBTL opgenomen programma van eisen en de voorwaarden voor verdere groei. Om duidelijkheid te creëren voor andere ruimtelijke ontwikkelingen in de Randstad, wil het kabinet het in hoofdstuk 2 beschreven beperkingengebied voor het vijfbanenstelsel ook voor de lange termijn grotendeels als uitgangspunt nemen. Mocht uit het MER voor de lange termijn blijken dat voor bepaalde kansrijke banenstelsels geringe aanpassingen van dit gebied gewenst is, zal dat meegenomen worden in de besluitvorming over de PKB. In zuidelijke richting (het Groene Hart) lijken de mogelijkheden daartoe het grootst. . Zo blijft vooral in die richting ruimte bestaan voor een verdere verkenning van beperkte aanpassingen van het vijfbanenstelsel. Van de beperkte stelsels worden alleen de zogenaamde parallelle stelsels in het vervolgonderzoek betrokken. De gestelde randvoorwaarden bieden geen ruimte voor ingrijpende aanpassingen. Het kabinet rekent deze dan ook niet tot de nader te onderzoeken mogelijkheden.

5 Vervolgstappen

5.1 Inleiding

Met de thans ingezette richting heeft het kabinet een volgende stap gezet in de uitwerking van de SBTL. Hiermee kunnen verdere voorbereidende procedures in gang worden gezet om tijdig vervolgbesluiten te kunnen nemen. Deze vervolgbesluiten zijn gericht op het reguleren van het gebruik van de luchthaven Schiphol vanaf 2003 (middellange termijn) en op de verdere keuzes voor de lange termijn. Dit vergt een zorgvuldige, procesmatige aanpak van het rijk en overige betrokkenen. In dit hoofdstuk wordt nader beschreven wat het kabinet voor ogen staat.

5.2 Schiphol 2003

Om Schiphol in 2003 tijdig binnen nieuwe spelregels te laten werken zullen de benodigde bestuurlijk-juridische procedures (wetgeving en uitwerkingsbesluiten) in zeer korte tijd doorlopen moeten worden. Om dit mogelijk te maken is een parallelle aanpak gewenst. In het eerste kwartaal van 2000 worden daartoe de volgende vervolgstappen gezet:

- het kader dat in deze nota is geformuleerd voor de nieuwe normenstelsels voor geluid, externe veiligheid en luchtverontreiniging zal voor advies worden voorgelegd aan het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS), aan de Commissie Geluidhinder Schiphol en de VeiligheidsAdvies Commissie Schiphol;
- ter validering van de voorstellen op het vlak van externe veiligheid zal begin 2000 een expertmeeting worden georganiseerd met experts op het gebied van luchtvaartveiligheid;
- het kabinet zal een besluit nemen over de definitieve inhoud en vormgeving van de nieuwe stelsels. Het kabinet betreft de adviezen bij de overweging van het wetsvoorstel Schiphol 2003 dat aan het eind van het eerste kwartaal aan de Raad van State wordt verzonden;
- in een startnotitie m.e.r. Schiphol 2003 worden de voorgenomen uitwerkingsbesluiten van het kabinet en de daartoe te nemen initiatieven van overheden en luchtvaartsector gepubliceerd, ten behoeve van inspraak en advies van de Commissie m.e.r.;
- het kabinet betreft de adviezen bij de overweging van het wetsvoorstel dat voor advies naar de Raad van State wordt gezonden.

Door gelijktijdige bespreking en besluitvorming over wetsvoorstel en richtlijnen zorgt het kabinet voor samenhang tussen wetgeving en uitvoering en een transparante aanpak voor adviesorganen en andere betrokkenen in de samenleving.

De m.e.r.-procedure voor het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit wordt weliswaar parallel aan het opstellen en behandelen van het wetsvoorstel gestart, maar de besluiten kunnen pas formeel starten en worden behandeld nadat het wetsvoorstel is afgerond en behandeld. Voor de behandeling van het wetsvoorstel acht het kabinet het wenselijk dat inzicht bestaat in de hoofdlijnen van de praktische uitwerking van de genoemde besluiten. Het is ook daarom dat een parallelle uitwerking van het wetsvoorstel en het ontwerp van de regulerende besluiten wordt voorgestaan.

Voor deze aanpak is het nodig dat betrokken partijen - regionale overheden en het luchtvaartbedrijfsleven - medewerking verlenen aan deze uitwerking, zonder afbreuk te doen aan hun eigen verantwoordelijkheid en hun positie in de formele procedures. Het kabinet consulteert de betrokken partijen en vraagt hen om de bereidheid tot actieve deelname in de beleidsuitwerking.

Op basis van deze aanpak verwacht het kabinet dat het wetsvoorstel vóór de zomer van 2000 aan het parlement kan worden aangeboden. Na behandeling en accordering van het wetsvoorstel kan, als gevolg van de parallelle voorbereiding in het kader van de m.e.r.-procedure, de formele uitwerking, behandeling en vaststelling van de diverse besluiten plaatsvinden.

Hierbij is tevens een goede afstemming met de voorbereiding van de herziening van het Streekplan Noord-Holland Zuid van belang.

Kortom, het kabinet hanteert een werkwijze die gericht is op het waarborgen van samenhang om tijdig tot besluiten te komen, met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

5.3 Schiphol 2003: Land- en luchtzijdige bereikbaarheid

Landzijdige bereikbaarheid

De regionale overheden hebben in overleg met het rijk de consequenties van verdere doorgroei van de luchtvaart op de middellange termijn voor de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven Schiphol in beeld gebracht. Knelpunten in de toekomstige bereikbaarheid van Schiphol worden vooral veroorzaakt door de verwachte toename van het woon-werkverkeer in het gebied rond Schiphol vanwege de toenemende bedrijvigheid in de Noordvleugel van de Randstad. De diverse ontwikkelingen in de regio zijn niet goed los van elkaar te beschouwen; de aanwezigheid van grootstedelijke gebieden, de zeehaven en Schiphol vraagt om een brede, gebiedsgerichte verkenning.

In de Schipholregio is en wordt veel geïnvesteerd in de verbetering van de bereikbaarheid, onder andere met benuttingsmaatregelen en weg- en openbaarvervoerinfrastructuurinvesteringen (MIT 2000-2004). Op basis van de verrichte studies wordt in de komende periode nagegaan welke eventueel aanvullende inspanningen noodzakelijk zijn. Daarbij staat een gezamenlijke en doelgerichte verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen voorop. Eventueel te nemen maatregelen zullen worden uitgewerkt in de daartoe geëigende kaders, zoals het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en provinciale plannen.

Luchtzijdige bereikbaarheid

De beschikbaarheid van voldoende luchtruim vormt een voorwaarde voor de luchtzijdige bereikbaarheid van Schiphol 2003. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Defensie werken thans samen met de LVNL uit op welke wijze voldaan kan worden aan de eisen van zowel de burger- als de militaire luchtvaart. Vooralsnog is er voldoende ruimte voor verdere groei van de civiele luchtvaart tot in ieder geval 500 duizend vliegbewegingen op het vijfbanenstelsel. Op basis van een nadere uitwerking wordt in de loop van 2000 aangegeven welke maatregelen met betrekking tot het luchtruim genomen worden.

5.4 Lange termijn

Locatie Schiphol

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, besluit het kabinet om de PKB/m.e.r-procedure alleen voort te zetten voor de Schiphollocatie. Hierin worden naast een verdergaande optimalisatie van het vijfbanenstelsel op de lange termijn ook een aantal beperkte aanpassingen nader onderzocht. In de startnotities m.e.r. en e.e.r. is het initiatiefnemerschap bij het rijk gelegd. In de komende tijd wordt bekeken hoe de taakverdeling in de te onderzoeken banenstelsels tussen overheid en Schiphol Group kan worden vormgegeven.

Tevens zal worden gezien welke rol andere overheden en maatschappelijke organisaties in dit proces zullen spelen. Dit leidt tot de volgende stappen in het vervolgproces:

- nadere afstemming met de Schiphol Group over de te onderzoeken banenstelsels;
- afronding advisering door Commissies m.e.r. en e.e.r.;
- de richtlijnen kunnen in het voorjaar van 2000 worden vastgesteld voor het PKB/m.e.r-traject.
- naar verwachting is ongeveer anderhalf jaar nodig voor onderzoek naar milieu en economische effecten van kansrijke banenstelsels.

Noordzee-locatie

Het kabinet zal het initiatief nemen tot het opstellen van een meerjarig studieprogramma voor de luchthaven in zee, inclusief de daarmee gemoeide financiële middelen. Andere partijen, waaronder de luchtvaartsector, zullen worden uitgenodigd in dit programma te participeren. Allereerst zal worden nagegaan welke soorten onzekerheden nog reesteren en op welke wijze deze kunnen worden verkleind. De opzet voor dit programma zal in begin maart 2000 worden afgerond en aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. De benodigde financiële middelen voor dit programma zullen tevens in deze periode geraamd worden.

Tussentijds ontvangt de Tweede Kamer rapportages over de voortgang van het programma. Zonodig zal het programma worden aangepast indien voortschrijdend inzicht daartoe aanleiding geeft.

De inhoud en kwaliteit van het programma zal door onafhankelijke experts worden geborgd.

Annex A Achtergrondinformatie locatie Noordzee

In de startnotities voor het MER en het EER zijn drie alternatieven voor de locatie Noordzee opgenomen:

1. banen naar een eiland;
2. luchthaven naar een eiland;
3. multifunctioneel eiland.

De luchtvaartsector heeft inmiddels op basis van studies aangegeven dat het enkel overplaatsen van start- en landingsbanen naar een eiland in de Noordzee geen realistisch en haalbaar luchthavenconcept mogelijk maakt. Het kabinet onderschrijft dit. Een eerste verkenning wijst voorts uit dat een multifunctioneel eiland geen gunstiger financieel perspectief biedt dan het alleen verplaatsen van de luchthaven naar zee. Er heeft hiertoe evenwel nog geen marktconsultatie plaatsgevonden. De mogelijkheden van aanvullende niet-luchtvaartgebonden functies behoeven derhalve niet bij voorbaat te worden uitgesloten. Op dit moment lijkt het alternatief van een luchthaven in zee het meest kansrijk.

In de startnotitie MER is een zoekgebied aangegeven van 10 tot 40 km uit de kust, tussen Egmond aan Zee en Scheveningen. Deze verruiming van het zoekgebied t.o.v. de SBTL is opgenomen vanwege de vele onzekerheden die er op het moment van uitbrengen van de startnotitie nog bestonden. De inmiddels beschikbaar gekomen studieresultaten maken thans een inperking van dit zoekgebied mogelijk.

Op grond van inzichten uit ecologisch-, morfologisch-, bereikbaarheids- en vogelonderzoek, een verkenning van conflicten met andere gebruiksfuncties op de Noordzee (waaronder het voorziene Near Shore Windpark) en de mogelijkheden voor een kustdoorsnijding van de verbinding, perkt het kabinet het zoekgebied voor een eiland in tot het gebied tussen Scheveningen en IJmuiden met een voorkeur voor een centrale ligging. Dit mede gelet op de implicaties voor de landzijdige bereikbaarheid. De oostelijke rand van het eiland moet in verband met de vogelproblematiek tenminste 13 kilometer uit de kust komen te liggen. De vogelproblematiek buiten de 13 km is onzeker. Voor een luchthaven in zee op circa 20 km wordt deze met zware beheersmaatregelen niet onoverkomelijk geacht.

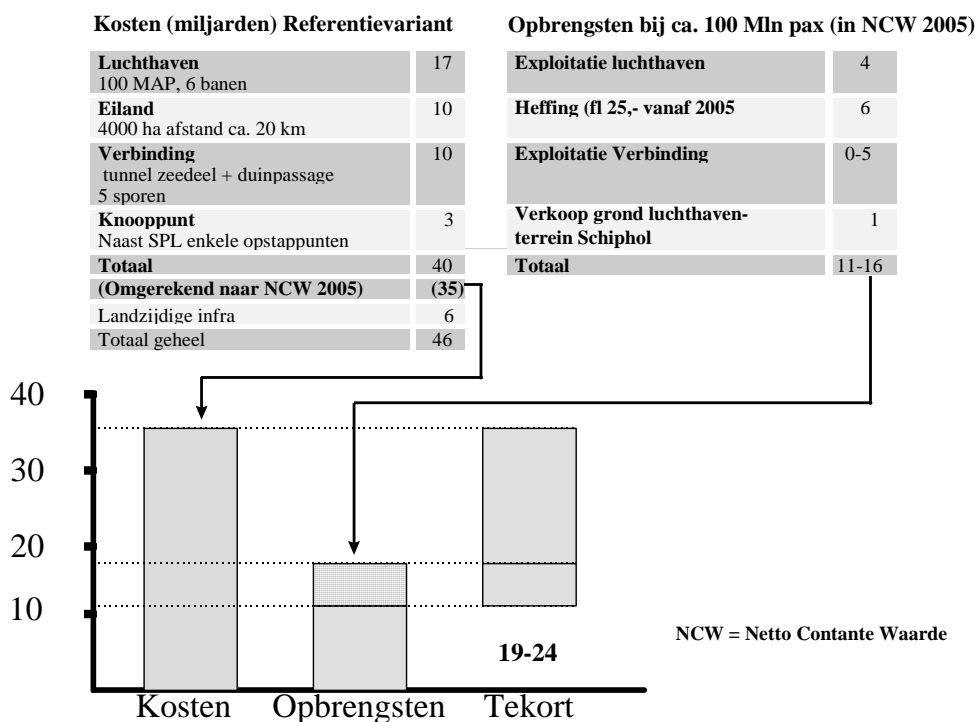
De mogelijkheden van een eiland buiten de 12 mijlsgrens (22,2 km) kennen vanuit bestuurlijk-juridisch perspectief kritische randvoorwaarden. Voor de lange termijn hoeft deze mogelijkheid niet bij voorbaat te worden uitgesloten. Het luchtvaartpolitieke krachtenveld buiten de territoriale zone is dermate complex dat met langdurig diplomatiek overleg rekening moet worden gehouden om de condities te regelen voor het landen en vertrekken van vliegtuigen. De minimaal benodigde afstand uit de kust om te voldoen aan de nieuwe milieu- en veiligheidsnormen is onzeker. Wel is duidelijk dat deze afstand minstens 10 kilometer zal moeten zijn.

Het kabinet acht een verbinding in de vorm van een dam, al dan niet in combinatie met een getijcentrale, onaanvaardbaar gelet op de voorziene effecten op de Waddenzee. Een multimodale ontsluiting van het eiland die vergelijkbaar is met die van Schiphol is niet gemakkelijk te realiseren. Voor een goede ontsluiting is minimaal een vijfsporige tunnelverbinding noodzakelijk. Volgens de sector is een multimodale ontsluiting met rail én weg één van de noodzakelijke voorwaarden voor het succes van het eiland. De sector opteert tevens voor een brugverbinding. Het kabinet acht zowel de multimodaliteit als de

vorm van de verbinding (brug, tunnel of combinatie) onderwerpen om mee te nemen in het onderzoeksprogramma. Eén gebundeld tracé verdient de voorkeur, ongeacht het aantal modaliteiten. De voordelen van meerdere tracés wegen niet op tegen de nadelen van kosten en doorsnijding van het kustgebied op meerdere plaatsen.

De aantakking van een eiland op het vaste land heeft grote consequenties voor de ruimtelijke structuur van de Randstad. De ontsluitingswijze wat betreft aantal en de locatie van opstappunten en aantal modaliteiten, is sterk structurerend voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe deze in het vervolg gewogen kan worden is mede afhankelijk van de ruimtelijke visie op de Randstad die momenteel wordt ontwikkeld in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Uit onderzoek van de luchtvaartsector komt naar voren dat een luchthaven in zee naar huidig inzicht geen onaanvaardbare risico's met zich meebrengt voor de operationele aspecten. Bij de kosten moet rekening worden gehouden met een investering in de orde van 40 miljard gulden voor de luchthaven en van ongeveer 6 miljard gulden voor de landzijdige ontsluiting.



Bij de kostenraming is rekening gehouden met een marge van 25 procent voor onvoorziene investeringen. Een multifunctioneel eiland vergt hogere investeringen. In rapportages van de sector en van het CPB is opgemerkt dat de huidige kostenramingen behoedzaam gehanteerd moeten worden, omdat de ervaring bij grote projecten leert dat de kosten in de loop van de tijd belangrijk kunnen toenemen.

De ramingen¹ van het rijk en de sector van potentiële opbrengsten voor private partijen bij de referentievariant komen uit op een bedrag van minimaal 11 tot maximaal 16 miljard gulden. Een en ander leidt tot het voorlopige inzicht dat zich bij contant gemaakte bedragen een potentieel tekort aandient in de orde van 19 tot 24 miljard gulden voor de referentievariant bij een volume van ongeveer 100 miljoen passagiers. Daarbij zijn de benodigde investeringen voor uitbouw van de landzijdige infrastructuur niet meegerekend. De tekorten zijn ook berekend voor scenario's met meer of minder betalende passagiers. Per saldo leidt dit tot een bandbreedte van het tekort in de orde van circa 13 tot 25 miljard gulden.

Daarnaast is het denkbaar dat er aanvullende publieke opbrengsten verkregen kunnen worden via een baatbelasting op de grondwaardevermeerdering van het vrijvallende gebied (orde tussen 2 en 9 mld; bij een economisch middenscenario tot 2030 (referentievariant) bedraagt de opbrengst van een baatbelasting 1,3, mld) op de huidige locatie en uit een mogelijke privatisering van de luchthaven (overigens te zien in relatie met de exploitatie-opbrengsten van de luchthaven). Gezien de onzekerheden heeft de sector aangegeven dat zij op dit moment niet bereid noch in staat is substantieel in de Noordzeelocatie te investeren. Een eiland is volgens de sector dan ook slechts realiseerbaar met een substantiële bijdrage van de rijksoverheid. De sector is van mening dat de procedures voor de Noordzeelocatie en de locatie Schiphol onafhankelijk van elkaar uitgevoerd moeten worden. Men stelt voor door te gaan met het onderzoeken van de luchthaven in zee.

De dit jaar verzamelde inzichten ten aanzien van het eiland in de Noordzee, brengen het kabinet tot de volgende conclusies.

- De mogelijkheid van een eiland wordt de komende 10 tot 15 jaar gekenmerkt door vele onzekerheden. De voorziene groei van de luchtvaart is daar één van. Naar verwachting ligt het tempo van de groei lager dan dat van de afgelopen jaren. In combinatie met de geraamde kosten van een eiland lijken, met name bij een lage tot gemiddelde groei, grote financiële risico's te bestaan voor alle partijen die de investeringen voor hun rekening zouden kunnen nemen. De beperkte mogelijkheden van de sector en de geringe bereidheid om op dit moment de benodigde investeringen op te brengen, zouden er toe leiden dat een onevenredig zwaar beroep op de collectieve middelen wordt gedaan.
- De mogelijkheid van een eiland wordt verder gekenmerkt door een aantal nader te onderzoeken onzekerheden, zoals de vogelproblematiek, de operationele integriteit, de complexe vraagstukken rond de verbinding naar het eiland en de landzijdige inpassing als ook de nog bestaande onzekerheden op ecologisch en morfologisch gebied.
- Op dit moment kan de noodzaak en haalbaarheid van een luchthaven in zee onvoldoende worden aangetoond. Dit jaar is echter niet gebleken dat een eiland in de Noordzee onmogelijk is. Het kabinet wil een luchthaven in zee echter niet uitsluiten gelet op het toekomstperspectief dat deze locatie zou kunnen bieden in het spanningsveld tussen de groei van de luchtvaart en de effecten op milieu, veiligheid en ruimte. Er wordt daarom een onderzoeksprogramma gestart om de gesignaleerde onzekerheden verder te verkleinen.

¹ Zie separaat te publiceren studies

Annex B Achtergrond informatie huidige locatie

Marktontwikkeling

De toekomstige groei van de luchtvaart op Schiphol is nog steeds met veel onzekerheid omgeven. Vooral de volgende dimensies spelen hierin een rol:

- macro-economische ontwikkelingen;
- het gebruik van Schiphol in de netwerkstructuur van allianties van luchtvaartmaatschappijen en de alliantievorming als zodanig;
- technologische ontwikkelingen;
- ontwikkelingen in het internationale milieu- en veiligheidsbeleid.

Zowel het CPB als de luchtvaartsector hebben dit jaar op basis van deze dimensies scenario's ontwikkeld die de bandbreedte in de mogelijke groei van de luchtvaart aangeven. Onderstaande tabel geeft de inzichten van het CPB voor de bandbreedte in aantallen passagiers en vliegbewegingen, gezien vanuit de markt.

Indicaties volume-ontwikkeling Pax Schiphol, 1998-2030

	<u>1998</u>	<u>2010</u>	<u>2020</u>	<u>2030</u>
Passagiers (miljoenen per jaar)	34	43 à 63	58 à 97	75 à 135
Vliegtuigbewegingen (x1000)	377	460 à 590	580 à 830	* ²

Scenario's opgesteld door de luchtvaartsector schetsen vergelijkbare bandbreedtes. In aantallen passagiers gerekend wordt rekening gehouden met een groei tussen de 3 en 5,5 procent. Dit impliceert een mogelijke groei naar 65 tot 125 miljoen passagiers rond het jaar 2025. Met inachtneming van de veronderstelde groei van het aantal passagiers per vliegtuig leidt dit volgens de luchtvaartsector tot een verkeersaanbod tussen de 550 duizend en 1,05 miljoen vliegbewegingen over circa 25 jaar.

Zowel de luchtvaartsector als het CPB achten de hoge groeipercentages tot 10 procent per jaar uit het recente verleden voor de komende decennia veel minder aannemelijk. Dit vanwege de reeds uitgekristalliseerde netwerkstructuur en vanwege demografische ontwikkelingen.

Met name de keuzes van allianties van luchtvaartmaatschappijen voor hun netwerkontwikkeling en de alliantievorming zelf zijn van groot belang voor het groeiperspectief voor de nationale luchthaven. Het multihub-concept zal zich naar verwachting verder ontwikkelen. Dit betekent dat allianties in toenemende mate gebruik maken van diverse hubs voor hun mondiale netwerk. Allianties zullen zich vormen vanuit luchtvaartmaatschappijen met een dominante rol in een mondiale deelmarkt. Per continent worden één of meer hubs gebruikt die de thuismarkt van een alliantiepartner bedienen. In Europa kan Schiphol een dominante hub blijven van de alliantie waarvan KLM deel uitmaakt. Zeker is dit echter niet. Wanneer deze alliantie voor de Europese markt een andere dominante hub dan Schiphol zou kiezen of wanneer KLM uit de alliantie zou stappen, is een beduidend lagere volume ontwikkeling het gevolg. Deze ontwikkelingen zullen nader worden onderzocht in het EER.

² Het CPB levert geen bandbreedte van het aantal vliegbewegingen anno 2030

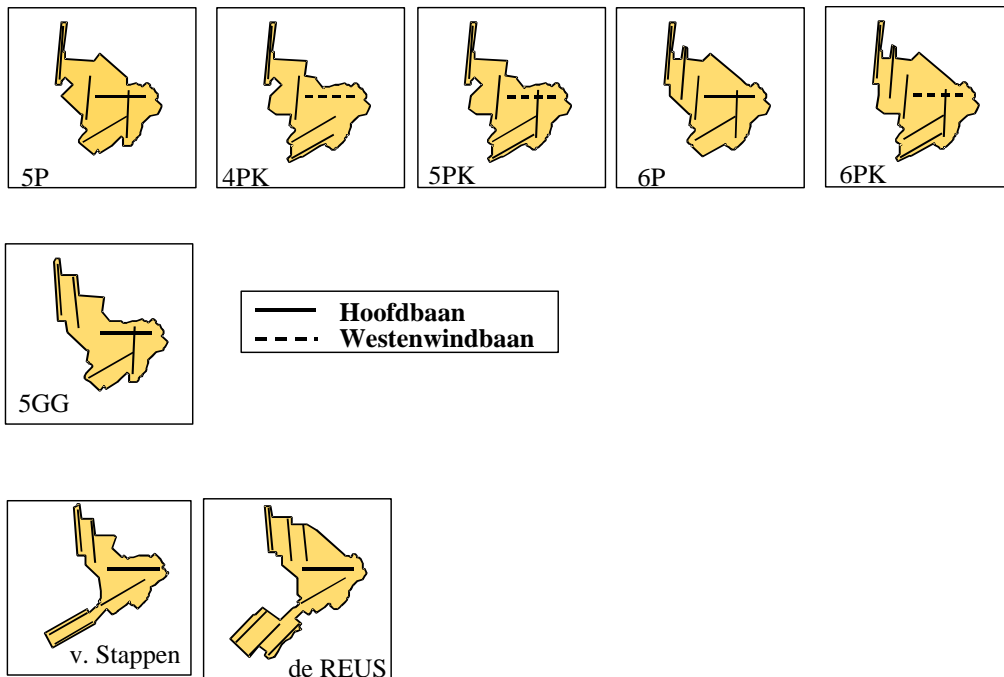
Locatie Schiphol

De luchtvaartsector heeft dit jaar het voortouw genomen in het analyseren van een vijftigtal mogelijke varianten voor banenstelsels op de luchthaven Schiphol. Daaruit zijn uiteindelijk circa acht banenstelsels geselecteerd die op hun mogelijkheden en potenties zijn doorgelicht. In de startnotitie m.e.r. is voor de locatie Schiphol onderscheid gemaakt naar het nulalternatief, naar beperkte en naar ingrijpende aanpassingen van het vijfbanenstelsel. Bijgaande tabel typeert de alternatieven en geeft aan hoe de dit jaar bestudeerde stelsels over deze driedeling verdeeld kunnen worden. In studies van de sector wordt het 5GG-stelsel overigens tot de ingrijpende aanpassingen gerekend. De sector hanteert het criterium van gedraaide versus parallelle noordelijke banen. Bij gedraaide stelsels moeten de Zwanenburgbaan en de vijfde baan gesloopt worden om vervolgens opnieuw in gedraaide richting te worden aangelegd. Mede gelet op de problemen met fasering in de eventuele aanleg die dit met zich meebrengt, hanteert de sector dit criterium als grens tussen beperkte en ingrijpende aanpassingen.

	Ruimtelijk beeld	Aantal banen	Sector-stelsels	Kosten excl. grondaankoop, isolatie en sloop woningen	Capaciteits- indicatie³
Vijfbanen-stelsel	Luchthaventerrein vanaf 2003	5	5P-stelsel	raming n.v.t. voor lange termijn	520.000 tot 600.000 vlb
Beperkte aanpassing	compacte stelsels grotendeels op huidig LH-terrein	5 tot 6 afnemend gebruik Buitenveldertbaan	5PK, 6P, 6PK, 4PK, 5GG, 5P+	van ca 5 tot ca 10 mld	tot 800.000 vlb
Ingrijpende aanpassing	Uiteengelegde stelsels Vergroting LH-terrein	6 banen en meer	van Stappen de Reus	van 10 mld tot 24 mld	> 800.000 vlb

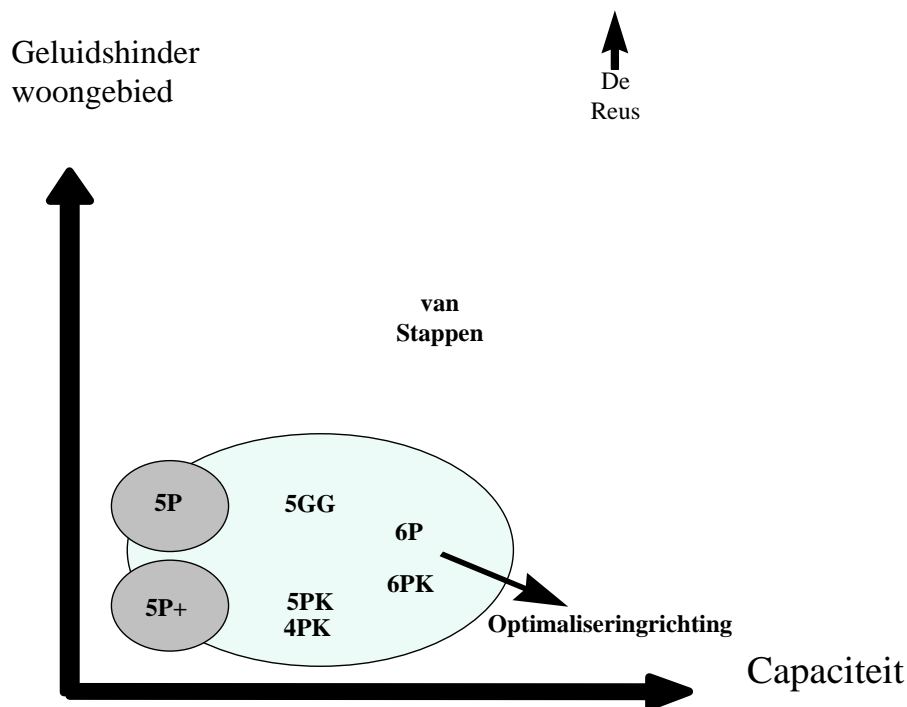
Van de mogelijke ontwikkelingen van de luchthaven binnen de gestelde milieu-, veiligheids- en ruimtelijke randvoorwaarden, zijn naast de fysieke capaciteiten de technologische innovaties zeker zo belangrijk. Het is realistisch om voor een lange periode van minstens 20 jaar een verdere technologische vernieuwing te veronderstellen. Bijgaande afbeelding laat de banenstelsels zien.

³ globale indicaties, afgerond op honderdduizend, vanuit door de sector gehanteerde aannames. Aantallen vliegbewegingen zijn een mogelijke uitkomst, geen doelstellingen, conform SBTL.



De sector heeft voor elk van de stelsels gekeken naar onder meer de investeringskosten, de geluidsconsequenties voor de omgeving en naar de planologische consequenties van de benodigde uitbreiding van het luchthaventerrein. De overheid heeft ook gekeken naar de geluidsconsequenties van de stelsels waarbij is gerekend met behoedzamere aannames over de toekomstige vlootsamenstelling dan bij het onderzoek in opdracht van de sector. Daarnaast heeft de overheid gekeken naar de ruimtelijke inpasbaarheid van de verschillende stelsels.

Bij de geluidsberekeningen zoals uitgevoerd in opdracht van zowel de overheid als de sector voor elk van de stelsels, moet worden opgemerkt dat een grove benadering is gevolgd met als enig doel de stelsels onderling op geluidsconsequenties te kunnen vergelijken. De berekeningen zijn gemaakt met het bestaande geluidsnormenstelsel. De uitkomsten kunnen niet per stelsel absoluut gehanteerd worden. Hiervoor zijn de gehanteerde technisch operationele aannames (baangebruik, dwarswindlimieten, nachtstraffactor, etc) te globaal. Deze aannames bepalen, in combinatie met de aannames over de vlootomvang en -samenstelling, in grote mate de vorm en omvang van de berekende geluidscontouren en daarmee de daarbinnen vallende aantallen woningen. Voor nauwkeuriger berekeningen zullen de resultaten van de MER-studies afgewacht moeten worden. Dan zal ook gewerkt kunnen worden met het nieuwe normenstelsel. Uit dit vervolgonderzoek kan naar voren komen dat ook andere stelsels met een beperkte aanpassing van het banenstelsel op Schiphol dan de hiervoor genoemde, mogelijkheden bieden voor beheerste groei binnen de gestelde milieu-, veiligheids- en ruimtelijke randvoorwaarden.



A.

De figuur laat zien hoe de verschillende stelsels onderling vergeleken kunnen worden op de aspecten capaciteit en geluidsbelasting voor de omgeving bij een maximaal gebruik van de capaciteit van het stelsel. Een en ander op basis van het geluidsonderzoek in opdracht van de overheid. Voor het gebruik van het vijfbanenstelsel op lange termijn zijn daarbij twee referentiepunten weergegeven. De eerste betreft het gebruik van het vijfbanenstelsel vanaf ingebruikname zoals in de aanwijzing is aangegeven (5P), de tweede betreft het gebruik van hetzelfde 5P-stelsel met daarbij aannames ten aanzien van technologische innovaties die per saldo een afnemend gebruik van de Buitenveldertbaan mogelijk maken (5P+). Beide gebruiksmogelijkheden van het 5P-stelsel bieden eenzelfde fysieke capaciteit (520.000 tot 600.000) maar leveren een verschillende geluidshinder op voor de omgeving. Voor de overige stelsels zijn dezelfde aannames gehanteerd als voor het 5P+ stelsel. Beide referentiepunten worden gepresenteerd omdat op dit moment niet bekend is in hoeverre optimalisering van het 5P stelsel tot gunstiger gebruiksmogelijkheden van dit stelsel kan leiden.

B.

De figuur laat zien dat stelsels als Van Stappen en De Reus in vergelijking met het 5P-stelsel een hogere capaciteit bieden, maar bij een maximaal gebruik in de eindsituatie tegelijkertijd veel meer geluidshinder voor woongebieden veroorzaken dan de referentiepunten. Het 5GG stelsel neemt hier een tussenpositie in. Stelsels met een beperkte aanpassing van het vijfbanenstelsel lijken bij een maximaal gebruik een hogere capaciteit te kunnen combineren met een hoeveelheid geluidshinder voor woongebieden binnen dezelfde range als de referentiepunten. Dit komt primair door een gunstiger verdeling van het geluid over het gebied.

De uitkomsten van de berekeningen voor de verschillende stelsels zijn onderling niet vergelijkbaar, omdat de veronderstellingen van deze stelsels niet dezelfde kunnen zijn. De MER zal hier nader duidelijkheid over moeten bieden.

Uit het onderzoek naar de ruimtelijke inpasbaarheid van de diverse stelsels komt naar voren dat compacte stelsels (waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van het bestaande luchthaventerrein) veel minder ruimteconflicten met de omgeving veroorzaken dan stelsels als Van Stappen en De Reus. Tegelijkertijd bieden enkele van de compacte stelsels een vergelijkbare capaciteit als bijvoorbeeld Van Stappen. Bovendien vergen compacte stelsels minder investeringen in verwerving van gronden en uitplaatsing van functies. Het 5GG-stelsel neemt ook hierbij een tussenpositie in.

De sector is van mening dat alleen de beperkte aanpassingen van het banenstelsel (m.u.v. 5GG) mogelijk oplossingen bieden.

Wat betreft de financiële haalbaarheid van de diverse stelselaanpassingen houdt het kabinet onverkort vast aan het standpunt uit de SBTL dat de luchtvaartsector haar eigen luchthaveninfrastructuur financiert. Uit de studies dit jaar blijkt overigens dat dit ook, zeker voor de beperkte aanpassingen, goed mogelijk is.

De overweging om het voor de middellange termijn vast te leggen beperkingengebied grotendeels ook voor de lange termijn te hanteren, wordt ingegeven door de wens zowel de regionale overheden, als de luchtvaartsector meer duidelijkheid te geven. Bijgaand kaartje maakt zichtbaar hoe de huidige vrijwaringszone ligt ten opzichte van de bestaande en geplande bebouwde gebieden in het gebied rond Schiphol. De rode band geeft de blokkades voor uitbreiding van het beperkingengebied in de vorm van verstedelijkte gebieden aan. De groene band toont de onbebouwde 'vensters' waar potentieel ruimte aanwezig lijkt voor een andere verdeling van de geluidsbelasting. Hier wordt de ligging van het beperkingengebied voor de lange termijn open gelaten.

Op basis hiervan worden de ruimtelijke beperkingen voor de luchtvaart aan de west-, noord- en oostzijde van Schiphol aangegeven.. Op deze wijze blijft vooral ruimte bestaan voor een verdere verkenning van beperkte aanpassingen van het vijfbanenstelsel, waarvan de ruimtelijke consequenties in zuidelijke richting spelen. Om ook in de toekomst over deze ruimte te kunnen beschikken, wordt het bestaande restrictieve Groene Hart-beleid voor woningbouw en bedrijfsvestiging in dit gebied bestendig. Mits ze passen binnen de gestelde randvoorwaarden en genoemde ruimtelijke beperkingen, kan de sector met voorstellen komen voor aanpassingen van het banenstelsel.

Sloop van woningen kan noodzakelijk zijn om een grotere luchthaven te kunnen laten functioneren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer woningen op het beoogde luchthaventerrein liggen of in de betreffende milieu- en veiligheidsgebieden. Sloop van woningen kan ook worden overwogen om aan de milieu- en veiligheidsvoorwaarden te voldoen. Een uiteindelijke keuze wordt in de PKB gemaakt op basis van de m.e.r.-onderzoeken.

Een goede bereikbaarheid van de luchthaven is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen in het gebied. In gezamenlijk overleg zal worden nagegaan welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn voor een blijvend goede bereikbaarheid op middellange en lange termijn. Uitgangspunt blijft een per rail en per weg bereikbare luchthaven. Een op de langere termijn doorgroeïend Schiphol vergt naast extra capaciteitsuitbreiding (ten opzichte van het nu reeds geplande) ook een continuering van benuttingsmaatregelen en vraagbeïnvloedend beleid. Daarnaast geldt dat met bepaalde baanconfiguraties onlosmakelijk infrastructurele aanpassingen zijn verbonden.

Bepaalde baanvarianten komen bijvoorbeeld in conflict met geplande en reeds in gang gezette investeringen (bijvoorbeeld de A5: Verlengde Westrandweg).

Op basis van de studies van zowel sector als overheid, is het kabinet van mening dat de benodigde investeringen voor ingrijpend aangepaste stelsels als Van Stappen (13 miljard) en De Reus (24 miljard) niet opwegen tegen de aanvullende fysieke capaciteit en de grotere aantallen geluidgehinderde woningen en de ruimtelijke inpassingsproblemen. Per saldo lijken beperkt aangepaste stelsels ten opzichte van het vijfbanenstelsel perspectief te bieden voor de betere mix van hogere capaciteit en verdeling van het geluid binnen de nieuwe normstelling. Het 5GG stelsel neemt in deze beoordeling een tussenpositie in. Het kabinet zal derhalve van de beperkte aanpassingen de procedure alleen voortzetten voor de zogenaamde parallelle stelsels.

Indien de groei van de luchtvaart een sneller tempo zal aanhouden dan nu voorzien, zal de luchthaven eerder dan voorzien te maken krijgen met een schaarste aan capaciteit. Het kabinet blijft ook in die situatie onverkort vasthouden aan de gestelde plafonds voor geluid en veiligheid. De sector moet dan keuzes maken welke marktsegmenten wel en welke in mindere mate van Schiphol gebruik kunnen blijven maken.