

Evaluatie Schipholbeleid

Eindrapport

VROM



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Evaluatie Schipholbeleid

Eindrapport

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding en doel van de evaluatie van het Schipholbeleid	12
1.2	Context en vervolg van de evaluatie	12
1.3	Het Schipholbeleid	12
1.4	Drie componenten van de evaluatie	13
1.4.1	Gelijkwaardige bescherming	13
1.4.2	Effectiviteit van het beleid	14
1.4.3	Voorstellen voor verbetering van het beleid	14
1.5	Aanpak	14
1.5.1	Rollen en verantwoordelijkheden	14
1.5.2	Betrokkenheid partijen	14
1.6	Adviezen en aanverwante zaken over Schiphol	15
1.7	Leeswijzer	16
2	Gelijkwaardige bescherming	17
2.1	Inleiding over gelijkwaardigheid	18
2.2	Resultaten onderzoeken	18
2.2.1	Gelijkwaardige bescherming	18
2.2.2	Aanvullende vragen	19
2.3	Oordeel Commissie voor de milieueffectrapportage	22
2.4	Oordeel Commissie deskundigen vliegtuiggeluid	22
2.5	Constateringen over gelijkwaardige bescherming	22
2.5.1	Gelijkwaardige bescherming	22
2.5.2	Aanvullende vragen	22
3	Effectiviteit van het Schipholbeleid	23
3.1	Inleiding over het effectiviteitsonderzoek	24
3.2	Effectiviteit van regels en grenzen voor beheersing overlast en risico's	24
3.2.1	Geluid	24
3.2.2	Veiligheid	27
3.2.3	Beperking van het ruimtegebruik	28
3.2.4	Uitstoot en luchtkwaliteit	29
3.2.5	Beleving van overlast en risico, meningen van omwonenden	31
3.2.6	Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol	32
3.2.7	Naleving en handhaving	32
3.3	Effectiviteit van regels en grenzen voor ontwikkeling van de mainport	33
3.4	Reactie van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat	35
3.5	Constateringen over effectiviteit van het Schipholbeleid	35

4	Voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid	39
4.1	Inleiding over verbetervoorstellen	40
4.2	Verbetervoorstellen betrokkenen	40
4.2.1	Aanpak	40
4.2.2	Resultaten onderzoek naar effecten verbetervoorstellen betrokkenen	43
4.3	Voorstellen Commissie deskundigen vliegtuiggeluid	48
4.4	Het vervolg van de verbetervoorstellen	49
4.4.1	Verbetervoorstellen van betrokkenen	49
4.4.2	Vervolg	50
5	Adviezen	51
5.1	Inleiding over adviezen	52
5.2	Inspectie Verkeer en Waterstaat	52
5.3	VROM-Inspectie	52
5.4	Commissie voor de milieueffectrapportage	53
5.5	Raad voor Verkeer en Waterstaat	54
5.6	Conclusies van het kabinet over adviezen	54
6	Aanverwante zaken	55
6.1	Inleiding	56
6.2	Groepsrisico	56
6.3	Nota Ruimte en bouwbeperkingen rond Schiphol	57
6.4	Geluidsisolatie van woningen	58
6.5	Regels voor Schiphol 's nachts	58
6.6	Gezondheid	58
6.7	Luchtkwaliteit	59
6.8	Feiten en cijfers over Schiphol van Milieu- en Natuurplanbureau	59
6.9	Adviezen van de Veiligheidsadviescommissie Schiphol	60
7	Procescommissie evaluatie Schipholbeleid	61
7.1	Inleiding	62
7.2	Adviezen	62
8	Conclusies	63

Bijlagen op bijgevoegde DVD

De bijlagen bij dit eindrapport zijn op bijgevoegde DVD weergegeven. Ze zijn ook in gedrukte vorm beschikbaar.

Inleiding

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De essentie daarvan is dat het Rijk met regels en grenzen randvoorwaarden stelt aan de effecten van de luchtvaart op de omgeving. Binnen die randvoorwaarden heeft de luchtvaartsector de vrijheid zich te ontwikkelen. Met het Schipholbeleid behartigt het Rijk twee publieke belangen:

- de bescherming van de omwonenden tegen de negatieve effecten van de luchtvaart;
- het economisch belang van de luchthaven Schiphol voor Nederland.

Als vervolg op de 'motie Baarda c.s.' is afgesproken dat het Schipholbeleid zoals vastgelegd in de Schipholwet en Luchthavenbesluiten, binnen drie jaar na inwerking-treding moet zijn geëvalueerd. In 2004 is gestart met de evaluatie van het Schipholbeleid. De inhoud en werkwijze van de evaluatie zijn vastgelegd in het 'Plan van aanpak Evaluatie Schipholbeleid'. Dat plan is in 2004 met de Tweede Kamer besproken. In dit rapport treft u de resultaten van de evaluatie. In april 2006 zal het kabinet haar standpunt innemen over de wijze waarop ze vervolg geeft aan deze evaluatie.

Resultaten van de evaluatie

De evaluatie richt zich op de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten. Daarin is het beleid voor geluid, veiligheidsrisico's, luchtverontreiniging en ruimtelijke ordening voor Schiphol vastgelegd.

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen:

- de toets op de gelijkwaardigheid van het beleid (motie Baarda c.s.);
- een toets op de effectiviteit van het beleid;
- het verkennen van mogelijkheden voor verbetering van het beleid.

Hieronder treft u de resultaten van de evaluatie per onderdeel aan.

Gelijkwaardige bescherming, motie Baarda c.s.

Het Schipholbeleid moet aan een aantal eisen voldoen, zoals het bieden van bescherming aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de bescherming die werd geboden door de milieunormen uit de PKB Schiphol en omgeving uit 1995. In de evaluatie is onderzocht of voldaan is aan deze gelijkwaardigheid.

Daarnaast hebben de Eerste en Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld waarop zij in de evaluatie een antwoord willen zien. Deze vragen betreffen de ontwikkeling van geluidsbelasting, veiligheidsrisico en luchtverontreiniging door de vliegtuigen rond Schiphol vanaf 1990.

Gelijkwaardige bescherming

Het kabinet constateert op basis van de resultaten van de gelijkwaardigheidstoets conform de motie Baarda c.s. dat de Schipholwet en de bijbehorende Luchthavenbesluiten voldoen aan de eisen voor gelijkwaardigheid. Dit geldt zowel voor de afgelopen jaren als voor de situatie met maximale milieueffecten.

De Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV) heeft over de uitvoering van de motie Baarda c.s. geadviseerd. De commissie is van oordeel dat de motie juist en volledig is uitgevoerd en dat aan de eisen van gelijkwaardigheid zoals verwoord in de overgangsartikelen in de Wet luchtvaart is voldaan.

Het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage is op het moment van uitkomen van dit eindrapport nog niet beschikbaar.

Aanvullende vragen

Tussen 1993 en 2005 is over het geheel genomen een afname te zien van geluidshinder en risico's voor omwonenden van Schiphol. Dat betekent niet dat het voor iedereen beter is geworden: op sommige plaatsen, zoals onder de vliegroutes van de Polderbaan, is de hinder sterk toegenomen. Tevens constateert het kabinet dat er na een jarenlange daling vanaf 2000 sprake is van een lichte toename van de slaapverstoring. De slaapverstoring is op dit moment nog steeds veel minder dan in 1990.

Effectiviteit van het schipholbeleid

Het kabinet heeft willen toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: dragen de gestelde regels en grenswaarden bij aan het beheersen van de overlast en heeft de luchtvaart binnen die regels en grenswaarden de mogelijkheid om zich te ontwikkelen?

Resultaten

In 2003, 2004 en 2005 zijn de overlast en risico's door de regels en de grenzen beheerst. Geen van de regels of grenzen heeft de ontwikkeling van de mainport beperkt. Het kabinet constateert dan ook dat de afgelopen jaren is voldaan aan het doel van de wet: 'het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven met inachtneming van de grenzen voor veiligheid en milieubescherming'. Bij een gematigde economische groei zal de mainport zich naar verwachting tot 2012 binnen de regels en grenzen kunnen ontwikkelen. Als de economie aantrekt en het luchtverkeer sterker groeit dan in de periode vanaf 2000, dan wordt de ontwikkeling van de mainport naar verwachting vanaf 2008 beperkt door de gestelde grenswaarden aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid. Hierdoor zal de welvaart minder toenemen dan in het geval dat de markt vraag volledig wordt geacommodeerd, ook wel 'welvaartsverlies' genoemd.

Alhoewel de regels en grenzen de overlast en risico's beheersen, is het niet zo dat de overlast en risico's zo laag mogelijk zijn. Het kan beter. Dat geldt ook voor de groei-ruimte van de mainport. De mainport ontwikkelt zich tot op heden binnen de regels en grenzen. Maar als in de toekomst de gestelde grenzen aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid de groei van de luchtvaart beperken, is het van belang dat de beperkte groei-ruimte wordt toegewezen aan die vluchten die van belang zijn voor de ontwikkeling van de mainport en dat stiller vliegen wordt gestimuleerd. Op basis van het onderzoek naar de effectiviteit van het Schipholbeleid constateert het kabinet dan ook dat er kansen zijn voor verbetering van het Schipholbeleid.

Aangrijpingspunten voor verbetering die het kabinet wil verkennen zijn:

- efficiënter gebruik van de mogelijkheden om binnen de gestelde regels en grenswaarden de luchtvaart te laten groeien;
- regelgeving die meer aansluit bij de feitelijke ontwikkeling van de luchtvaartmarkt;
- regelgeving die verdere ontwikkeling van de mainport mogelijk maakt;
- regelgeving die beter aansluit bij de beleving door omwonenden;
- verhogen van de voorspelbaarheid van overlast;
- beheersing van de overlast in de woongebieden verder van Schiphol;
- mogelijkheid voor inbreng van de regio bij besluitvorming over Schipholzaken;
- afschaffen van regels en grenzen die niet effectief zijn;
- duidelijkheid over de toekomst;
- vergroten van de duidelijkheid over verantwoordelijkheden en positionering van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Reactie van de VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat

Het kabinet heeft twee adviesraden van het kabinet, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, gevraagd te reageren op het onderzoek naar de effectiviteit van het Schipholbeleid. De Raden hebben ieder voor zich deze vraag beantwoord. Hun antwoorden richten zich vooral op de realisatie van de doelen van het beleid, het beheersen van overlast en risico én de ontwikkeling van de mainport. De twee adviesraden doen daarvoor ook voorstellen.

Voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid

Tot slot heeft het kabinet te kennen gegeven dat het mogelijke verbeteringen van het beleid wil verkennen. Hoewel het huidige beleid met zorg is vastgesteld, heeft het kabinet aangegeven open te staan voor voorstellen voor verbetering. Daarom heeft tot 1 juli 2005 iedereen de kans gehad om voorstellen voor verbetering van het beleid in te dienen. Daarnaast heeft de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV) in januari 2006 voorstellen gedaan voor specifieke vraagstukken betreffende het Schipholbeleid.

Verbetervoorstellen betrokkenen

Door 138 indieners zijn 682 voorstellen ingediend. Zowel de indieners als de inhoud van de voorstellen zijn heel divers. Voorstellen zijn onder andere ingediend door individuele omwonenden, gemeentebesturen, bewonersplatforms, milieuorganisaties, onderzoeksbureaus en sectorpartijen. Met de indieners zijn op diverse wijzen en momenten gesprekken geweest over de inhoud en achtergrond van de verbetervoorstellen.

De verbetervoorstellen zijn onderzocht op hun effecten op de uitvoerbaarheid, de beheersing van de overlast en de ontwikkeling van de mainport. Tevens hebben de CROS en een omwonendenpanel advies uitgebracht over de verbetervoorstellen.

Effecten verbetervoorstellen

Met behulp van een toetsingskader zijn de effecten van de verbetervoorstellen op uitvoerbaarheid, leefomgeving, beleving en gezondheid van omwonenden en de mainportontwikkeling in beeld gebracht. Factoren voor de beoordeling van uitvoerbaarheid zijn onder andere de implementatietermijn, de vliegveiligheid en juridische en financiële aspecten. Voor leefomgeving, beleving en gezondheid zijn onder andere de factoren geluid, luchtverontreiniging en externe veiligheid relevant. Om de effecten voor mainportontwikkeling te kunnen vaststellen, is onder andere gekeken naar vestigingsklimaat, capaciteit en netwerkqualiteit.

Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en de effecten van de verbetervoorstellen voor de leefomgeving en de mainportontwikkeling leidt tot het volgende beeld. Naar verwachting kan zo'n 15 tot 20 procent van de voorstellen meteen na de vaststelling van het kabinetsstandpunt worden ingevoerd. Indien daarvoor regelgeving aangepast dient te worden, dient rekening gehouden te worden met een implementatietermijn van een aantal maanden tot anderhalf jaar. Als er veel wijzigingen tegelijk worden doorgevoerd, is er meer tijd nodig voor de implementatie. Een andere mogelijkheid is dat voorstellen eerst in de praktijk worden uitgetoetst voordat de regelgeving definitief wordt aangepast. Voorstellen voor communicatie, compensatie van de overlast en het institutioneel kader zijn snel in te voeren. Eenzelfde percentage zal naar verwachting zonder verdere weging worden afgewezen, bijvoorbeeld omdat op het gebied van de uitvoerbaarheid, leefomgeving en mainportontwikkeling belangrijke bezwaren naar voren zijn gebracht. Ongeveer 60 tot 70 procent van de verbetervoorstellen levert zowel positieve als negatieve effecten, die heel zorgvuldig moeten worden gewogen. Het gaat hier om de meeste voorstellen op het gebied van

startend en landend verkeer en gebruik van banen en routes waarbij sprake is van verplaatsing van geluid van het ene naar het andere woongebied. Ook op het gebied van normstelling en aanpassing van het wettelijk kader is een zorgvuldige afweging noodzakelijk.

Verbetervoorstellen Commissie deskundigen vliegtuiggeluid

De CDV had als opdracht voorstellen te doen voor een aanvullend handhavingssysteem voor verder van Schiphol gelegen woongebieden en daar de voor- en nadelen van te beschrijven.

De CDV heeft daarvoor een aantal voorstellen gedaan:

- een voorstel met een uitbreiding van het aantal geluidpunten in woongebieden verder van Schiphol;
- een voorstel met een gebiedsgerichte benadering;
- en voorstellen waarin met geluidmaten wordt gewerkt die beter aansluiten op de beleving van de omwonenden dan de huidige jaarnormen voor vliegtuiggeluid.

De extra geluidpunten gaan echter ten koste van de groeiruimte van de luchtvaart. De CDV adviseert daarom om een toeslag te hanteren in de grenswaarden van de extra geluidpunten.

De CDV heeft verder voorstellen gedaan voor de manier waarop geluidmetingen kunnen worden gebruikt in de handhaving van de geluidsbelasting en voor de informatievoorziening. Omdat bij de handhaving streng wordt getoetst of al dan niet aan een harde grenswaarde is voldaan, is het noodzakelijk dat de gegevens op basis waarvan wordt getoetst onomstreden zijn. De CDV is van oordeel dat het helaas niet mogelijk is om te handhaven op basis van geluidmetingen. De CDV ziet wel een rol voor geluidmetingen als het gaat om het verbeteren van de huidige berekeningen van het vliegtuiggeluid. Tevens ziet de CDV mogelijkheden in het gebruik van geluidmetingen voor de informatievoorziening. De CDV adviseert daarvoor te bezien of met bestaande meetnetten voldoende dekking wordt gegeven en te zien of de gegevens van verschillende meetnetten onderling vergelijkbaar zijn.

De derde opdracht aan de CDV betrof de evaluatie van de overgang naar de Europese geluidmaten. De CDV geeft aan geen aanleiding te zien om de eerder gekozen overgang naar de nieuwe Europese maten ter discussie te stellen.

Procescommissie evaluatie Schipholbeleid

Voor toezicht op de onafhankelijkheid en objectiviteit van de evaluatie van het Schipholbeleid is de Procescommissie ingesteld. De Procescommissie heeft een aantal adviezen uitgebracht. Veel van de adviezen zijn overgenomen of hebben het kabinet aangezet tot een bewuste afweging. De commissie heeft verder goed gefunctioneerd als onafhankelijk aanspreekpunt van diverse partijen met vragen of bedenkingen over de uitvoering van de evaluatie. Tot slot geldt met grote waarschijnlijkheid dat de commissie alleen al door haar bestaan een goede functie heeft vervuld, doordat haar bestaan betrokken partijen extra alert heeft gemaakt over het proces dat werd gevolgd.

Het eindoordeel van de commissie over de evaluatie wordt eind februari 2006 verwacht.

Conclusies evaluatie Schipholbeleid

- Het kabinet constateert op basis van de resultaten van de gelijkwaardigheidstoets dat de Schipholwet en de bijbehorende Luchthavenbesluiten voldoen aan de eisen voor gelijkwaardigheid, zoals die zijn gesteld in de overgangsartikelen van de wet. De beoogde verbetering van de milieusituatie is, over het geheel genomen, bereikt. Dat betekent dat die toets geen aanleiding geeft voor aanpassing van het beleid.
- In de communicatie is vaak de nadruk gelegd op de algehele verbetering van de milieusituatie en is weinig aandacht besteed aan lokale verslechtingen. Ook is relatief weinig aandacht besteed aan effecten verder van de luchthaven, terwijl daar wel het overgrote deel van de gehinderden woont. In deze zaken ziet het kabinet aanleiding voor verbetering.
- Het kabinet constateert dat het Schipholbeleid in de afgelopen jaren geen effect heeft gehad op de ontwikkeling van de luchtvaart. Binnen enkele jaren kan wél sprake zijn van effecten, doordat de luchtvaart dan in haar groei beperkt wordt door de in het beleid gestelde milieugrenzen. Dit heeft dan een mindere toename van de welvaart als gevolg (zogenaamd 'welvaartsverlies'). De vraag is of binnen het gekozen instrumentarium ook in de toekomst de luchthaven Schiphol zich verder kan ontwikkelen.
- Een deel van de groeiruimte blijkt niet bruikbaar voor de luchtvaart, omdat de markt zich anders ontwikkelt dan vooraf is gedacht. De ontwikkelingen in de luchtvaart laten zich moeilijk voorspellen.
- De vraag is of de luchtvaart binnen de bestaande regels en grenswaarden meer groeiruimte kan creëren, bijvoorbeeld door te sturen op stiller, veiliger en schoner vliegverkeer, stille vliegprocedures of minder of stiller vliegverkeer in de nacht.
- Wat de overlast betreft: de overlast wordt door het Schipholbeleid beperkt, maar niet veel. Op onderdelen is verbetering mogelijk, onder meer door beter aan te sluiten bij de beleving en verandering in vliegroutes en vliegprocedures. Daarbij speelt ook de voorspelbaarheid van het vliegverkeer (wanneer, waar en waarom) van groot belang. Een deel van de regels is overigens niet effectief.
- Bovendien is de vraag of met de huidige regels en grenswaarden de overlast wel zoveel mogelijk wordt beperkt. Zeker verder van de luchthaven lijkt dit niet het geval.
- Er zijn veel voorstellen voor verbetering van de ligging van de vliegroutes en de vliegprocedures. Een groot deel daarvan leidt wel tot afname van de hinder, echter, in veel gevallen ook tot een verschuiving van de overlast en/of vermindering van de capaciteit voor het vliegverkeer. Dat betekent dat eventuele wijzigingen met zorg moeten worden afgewogen en dat het in bepaalde gevallen zinvol kan zijn wijzigingen eerst uit te proberen voordat de regels definitief worden aangepast. Bovendien komt ook het vraagstuk van concentreren of juist spreiden van de overlast naar voren.
- Duidelijkheid en een lange termijn perspectief van het Rijk over de toekomst van Schiphol en de beperkingen van het ruimtegebruik rond de luchthaven is van groot belang, zowel voor de omwonenden, gemeenten, bedrijven als voor Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding.
- De vraag is welke soorten vliegverkeer (vracht, vakantie, etc.) en bestemmingen van belang zijn voor de kwaliteit van de mainport en of de regionale luchthavens een grotere rol kunnen spelen.
- Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen is van groot belang. In de wet zijn die vastgelegd, in de praktijk blijkt echter niet altijd even duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is. Dit raakt ook het vraagstuk of het Rijk een rol heeft in de sturing van de verdere ontwikkeling van de luchtvaart, en zo ja, welke.
- Vanuit de regio is behoefte om meer invloed te hebben op de verdeling van het vliegverkeer over de omgeving. Ook Schiphol geeft aan dat het meer ruimte zou willen hebben om afspraken met de omgeving te kunnen maken. Echter, in de omgeving van de luchthaven spelen deels conflicterende belangen. De gemeenten geven aan dat zij meer vrijheid willen hebben in de ruimtelijke ordening.

Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van het Schipholbeleid.

De evaluatie is in 2004 gestart met een Plan van aanpak dat met de Kamer is besproken.

Dit eindrapport sluit de evaluatie af en bevat de resultaten en conclusies van de evaluatie. Dit rapport bevat geen standpunt van het kabinet over het Schipholbeleid. Dat wordt in april 2006 mede op basis van dit rapport opgesteld.

1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie van het Schipholbeleid

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten (het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol) van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De essentie daarvan is dat het Rijk randvoorwaarden stelt aan de effecten van de luchtvaart op de omgeving. Binnen die randvoorwaarden heeft de luchtvaartsector de vrijheid zich te ontwikkelen.

Er is afgesproken dat het Schipholbeleid, zoals vastgelegd in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten, binnen drie jaar na inwerkingtreding moet zijn geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is het beoordelen van het huidige Schipholbeleid:

- bieden de Luchthavenbesluiten de in de wet beoogde 'gelijkwaardige' bescherming van de omwonenden van Schiphol?
- is het gekozen beleid voor Schiphol effectief?
- zijn er verbeteringen van het beleid mogelijk?

Dit eindrapport geeft antwoord op bovenstaande vragen. Op basis van deze rapportage kan in 2006 een besluit worden genomen over de wenselijkheid van aanpassing van het beleid.

1.2 Context en vervolg van de evaluatie

Naast de evaluatie van het Schipholbeleid worden begin 2006 nog twee andere activiteiten die betrekking hebben op Schiphol afgerond, namelijk het mainport-project Schiphol en de uitwerking van alternatieven voor groepsrisicobeleid. Deze drie activiteiten hebben een sterke samenhang en vormen de bouwstenen waarop het kabinet in april 2006 zijn standpunt bepaalt. In het kabinetsstandpunt zullen voorstellen te vinden zijn voor wijzigingen van het Schipholbeleid voor de korte en lange termijn. Hierbij zal worden aangegeven welke voorstellen voor verbetering direct uitvoerbaar zijn, zonder wijziging van wet- en regelgeving, en welke voorstellen meer tijd kosten omdat wel wijziging van wet- en regelgeving nodig is of omdat de voorstellen nog verder moeten worden uitgewerkt.

1.3 Het Schipholbeleid

In 1995 is besloten dat Schiphol mag uitbreiden met een nieuwe start- en landingsbaan, de vijfde baan, inmiddels Polderbaan gedoopt. Het besluit voor de Polderbaan is vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB), de PKB Schiphol en omgeving. De luchtvaart mocht volgens de PKB met het vijfbanenstelsel groeien, zolang over het geheel genomen niet meer milieueffecten optraden van de luchtvaart dan in de situatie van 1990. Voor het vliegtuigeluid werd per saldo zelfs een forse afname ten opzichte van 1990 beoogd. Groei van de luchtvaart en toch standstill of verbetering van de milieusituatie was mogelijk doordat in het verlengde van de nieuwe Polderbaan weinig woongebieden liggen. Ook is het vliegverkeer in

de afgelopen jaren steeds stiller geworden.

Door de ingebruikname van een nieuwe baan (de Polderbaan) kan niet overal rond de luchthaven de hoeveelheid geluid afnemen. De eisen voor standstill of verbetering golden dan ook 'per saldo', dat wil zeggen: over het geheel van de omgeving van de luchthaven gezien. Op sommige plaatsen is het geluid van vliegtuigen dan ook toegenomen, op andere plaatsen is het afgenomen.

De PKB Schiphol en omgeving was geen lang leven beschoren: de PKB bleek al voordat deze voor het vijfbanenstelsel van kracht werd niet bruikbaar te zijn. Het gekozen systeem was niet handhaafbaar, de scheidslijn tussen overheid en bedrijfsleven was niet duidelijk en de luchtvaart bleek zich veel sneller te ontwikkelen dan verwacht. Daarom besloot het kabinet (in 1998) dat deze PKB vervangen moest worden door nieuw beleid voor Schiphol. Dit nieuwe beleid moet een bescherming bieden aan de omgeving die **gelijkwaardig** is aan de bescherming die geboden werd door de milieunormen van de PKB. Het nieuwe beleid is vastgelegd in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten. In de Schipholwet zijn criteria vastgesteld in zogeheten overgangsartikelen. Hierin is verwoord wat onder een gelijkwaardige bescherming wordt verstaan.

Het beleid in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten stelt regels en grenzen aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, het externe veiligheidsrisico, de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en voor het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven. Deze regels en grenzen zijn erop gericht om de overlast en risico's rond de luchthaven te beperken. Dat wil overigens niet zeggen dat er géén geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn. Die zaken zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een grote luchthaven. De mainport, een florerende luchthaven met uitstekende internationale verbindingen en een goed vestigingsklimaat, heeft grote waarde voor de Nederlandse economie. In onder andere de Nota mobiliteit en de Nota ruimte en het achtergronddocument 'Mainport Schiphol, beleidsinformatie' benadrukt het kabinet het belang van de mainport voor de nationale economie. Voor die mainport is de kwaliteit van het 'netwerk' van bestemmingen cruciaal: het aantal bestemmingen, de frequenties en de reistijden. Het gaat daarbij niet zonder meer om bijvoorbeeld het aantal vliegtuigbewegingen.

Binnen de gestelde milieu- en veiligheidsruimte heeft de luchtvaart de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen. Groei binnen de gestelde grenzen is mogelijk als het vliegverkeer stiller, schoner en veiliger wordt. Er zijn dus geen eisen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer, maar aan de effecten van het vliegverkeer op de omgeving. Het is aan Schiphol, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen om de ruimte die ze hebben gekregen optimaal te benutten.

De Schipholwet (Hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart)

De Schipholwet:

- voorziet in twee besluiten waarin de regels en de grenswaarden voor het luchtverkeer en het gebruik van de ruimte rond de luchthaven worden vastgelegd en geeft aan wat daarin geregeld kan worden. Dit zijn de zogenaamde Luchthavenbesluiten;
- legt de bescherming van de omgeving vast die dient te worden geboden door de eerste Luchthavenbesluiten en daarmee de beoogde gelijkwaardige bescherming;
- bepaalt dat alle volgende besluiten een gelijkwaardige of betere bescherming dienen te bieden ten opzichte van de eerste besluiten; de wet laat vrij hoe die eis wordt ingevuld. Dat kan worden bepaald op het moment dat wordt besloten om de Luchthavenbesluiten te wijzigen;
- legt de mainportdoelstelling vast en geeft de mogelijkheid om de ruimte binnen de gestelde milieu- en veiligheidsregels optimaal te benutten;
- voorziet in een onderlinge zorgplicht van de sectorpartijen;
- regelt de verantwoordelijkheden van de luchtverkeersleiding op de luchthaven;
- voorziet in de instelling van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS);
- kent een ontheffingsbepaling voor de regels en grenswaarden voor groot onderhoud aan het banenstelsel van de luchthaven en voor onvoorziene voorvallen;
- kent een ontheffingsbepaling voor beperkingen aan het gebruik van de ruimte vanwege veiligheid en geluid;
- bepaalt de functie van de handhaver, de Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat, en zijn taken en bevoegdheden.

Luchthavenbesluiten

De milieunormen en de beperkingen aan het ruimtegebruik liggen vast in twee Luchthavenbesluiten bij de Schipholwet: het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De Luchthavenbesluiten zijn 'Algemene maatregelen van bestuur'.

Het LVB is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor de aspecten externe veiligheid, geluid, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en geur.

Er zijn daartoe:

- grenswaarden gesteld aan de maximale hoeveelheid geluid, externe veiligheidsrisico en uitstoot van luchtverontreiniging;
- regels gesteld voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim rondom Schiphol;
- regels gesteld ter beperking van de geuruitstoot.

De bescherming van de omgeving tegen de negatieve effecten van de luchtvaart kan alleen in combinatie met ruimtelijke ordeningsmaatregelen worden bereikt. Daarom bevat het LIB beperkingen aan het ruimtegebruik

in de omgeving van de luchthaven. Die beperkingen zijn nodig vanwege de externe veiligheidsrisico's en de geluidsbelasting door het vliegverkeer. Het gaat om veiligheidssloopzones, geluidssloopzones, bouwhoogtebeperkingen, gebieden met bouwbeperkingen voor woningen en bedrijven en het weren van bestemmingen die vogels aantrekken. Doel van het LIB is te voorkomen dat grote concentraties mensen permanent in de nabijheid van de luchthaven verblijven en/of geluidsgevoelige bestemmingen worden gerealiseerd. Het LIB is gekoppeld aan het LVB, dat wil zeggen dat de gebieden met beperkingen aan het ruimtegebruik zijn gebaseerd op het gebruik van de luchthaven dat door de regels in het LVB wordt bepaald. Zo is bijvoorbeeld in het LVB bepaald waar het gebied ligt met veel vliegtuiggeluid en in het LIB dat in dat gebied geen nieuwe woningen mogen worden gebouwd.

1.4 Drie componenten van de evaluatie

1.4.1 Gelijkwaardige bescherming

In het Schipholbeleid is bepaald dat het beleid een bescherming moet bieden aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de bescherming die werd beoogd met de eerdere milieunormen voor het vijfbanenstelsel uit de PKB Schiphol en omgeving uit 1995. In de Schipholwet zijn daarom criteria vastgesteld in zogeheten overgangspartikelen waarin is verwoord wat onder gelijkwaardige bescherming wordt verstaan. De regels en grenzen in de Luchthavenbesluiten zijn vooraf (ex ante) aan die criteria in de wet getoetst (zie MER Schiphol 2003) om te zien of de beoogde bescherming door de Luchthavenbesluiten zou worden geboden.

Dat bleek het geval. Toch was er zorg of de bescherming in de praktijk wel goed zou zijn. De Eerste Kamer heeft deze zorg verwoord in de 'motie Baarda c.s.'. Deze motie verzoekt om op grond van de ervaringen in de praktijk te toetsen of de beoogde bescherming, zoals vastgelegd in de Schipholwet, ook inderdaad wordt geboden.

De uitvoering van de motie Baarda c.s. diende drie jaar na inwerkingtreding van de Schipholwetgeving te zijn afgerond, dus vóór 20 februari 2006. Conform de motie is de toets gericht op de praktijk in de jaren 2004 en 2005. Met deze eindrapportage is de motie uitgevoerd.

Daarnaast hebben de Eerste en de Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld waarop zij in de evaluatie een antwoord willen zien. Deze vragen hebben betrekking op de ontwikkeling van geluid, veiligheidsrisico en luchtverontreiniging door de vliegtuigen rond Schiphol vanaf 1990. Deze informatie is in dit rapport geleverd.

Voor de uitvoering van de toets van de gelijkwaardige bescherming en de aanvullende vragen van de Eerste en Tweede Kamer is onderzoek uitgevoerd door deskundige onderzoeksbureaus. Over het jaar 2004 is een tussenrapportage opgesteld, die aan de Kamer en de Commissie voor de milieueffectrapportage is aangeboden. De Commissie m.e.r. heeft daarover geadviseerd.

Dat advies is bij de eindrapportage over de gelijkwaardigheid betrokken. Verder heeft de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV) geadviseerd over de onderzoekopdracht en de tussenrapportage over 2004. Ook over de 'aanvullende vragen' van de Kamers is een tussenrapportage uitgebracht die aan de Kamers is aangeboden. Het eindrapport van zowel de gelijkwaardigheidstoets als van de aanvullende vragen is als bijlage bij dit eindrapport gevoegd.

1.4.2 Effectiviteit van het beleid

Verder heeft het kabinet aangegeven te willen toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: dragen de gestelde grenzen en regels bij aan het beheersen van de overlast en heeft de mainport binnen deze regels en grenzen de mogelijkheid om zich te ontwikkelen?

Dit onderdeel van de evaluatie diende er toe om te toetsen of deze doelstellingen zijn gehaald en of dat te danken is aan het gevoerde beleid. Dat betekent dat niet alleen is onderzocht of de luchtvaartsector zich heeft gehouden aan de gestelde regels, maar ook of met het stellen en naleven van die regels is bijgedragen aan het beheersen van de overlast en aan de ontwikkeling van de mainport. Hierbij is niet alleen gekeken naar gemeten en berekende grootheden zoals decibellen, maar is via een belevingsonderzoek ook gekeken naar de wijze waarop omwonenden de overlast ervaren.

Voor de toets op de effectiviteit van het beleid is een "Onderzoeksagenda effectiviteit" opgesteld. De onderzoeksagenda is in april 2005 met de Tweede Kamer besproken. In het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid zijn de effecten van alle beleidsinstrumenten afzonderlijk - maar ook van alle instrumenten gezamenlijk - onderzocht door diverse deskundige onderzoeksbureaus. Hun rapportages zijn opgenomen als bijlagen bij dit eindrapport.

Op basis van de onderzoeksrapportages zijn conceptconclusies opgesteld over de effectiviteit van het beleid. Eind 2005 is aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat en aan de VROM-raad gevraagd een reactie te geven over deze conceptconclusies. Deze reacties zal het kabinet betrekken bij zijn kabinetsstandpunt over het Schipholbeleid. De hoofdlijnen van de reacties van de raden zijn weergegeven in hoofdstuk 5.

1.4.3 Voorstellen voor verbetering van het beleid

De derde component van de evaluatie is te verkennen of verbetering van het beleid mogelijk is. Tot 1 juli 2005 is iedereen in de gelegenheid gesteld voorstellen voor verbetering van het beleid in te dienen. In totaal zijn er door 138 indieners 682 voorstellen ingediend. In augustus 2005 heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau een eerste verkenning van de verbetervoorstellen gemaakt. In oktober is deze eerste verkenning in individuele gesprekken getoetst bij de indieners. In

november is het toetsingskader tot stand gekomen. Op basis daarvan zijn de effecten van de voorstellen in beeld gebracht. Dit onderzoek is in januari 2006 verschenen en als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Daarnaast hebben de Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Schiphol (CROS) en een omwonendenpanel adviezen uitgebracht over de ingediende voorstellen. De adviezen worden betrokken bij de daadwerkelijke weging van de verbetervoorstellen door het kabinet in april 2006.

1.5 Aanpak

1.5.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Op verzoek van de Tweede Kamer is de evaluatie uitgevoerd door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM. De Tweede Kamer heeft dit verzoek gedaan omdat zo het kabinet direct aangesproken kan worden op de uitvoering, planning en kwaliteit van de evaluatie.

Om de onafhankelijkheid en objectiviteit van alle onderdelen van het proces van de evaluatie te waarborgen, is begin 2005 een Procescommissie ingesteld. In de periode mei - oktober 2005 heeft de Procescommissie evaluatie Schipholbeleid zeven adviezen uitgebracht over de diverse onderdelen van de evaluatie. Het eindadvies van de commissie is eind februari 2006 gereed.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de adviezen van de Procescommissie.

1.5.2 Betrokkenheid partijen

De Eerste en Tweede Kamer

De Eerste Kamer is nauw betrokken bij de evaluatie, doordat zij de zogeheten motie Baarda c.s. heeft ingediend. Daarnaast hebben zowel de Eerste als de Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld.

De Kamers zijn tijdens de uitvoering van de evaluatie op verschillende manieren geïnformeerd over de voortgang door voortgangsrapportages, brieven over de stand van zaken en besprekingen van die stukken.

Omwonenden, luchtvaartsector en bestuurders

Tot 1 juli 2005 zijn omwonenden, luchtvaartsector en bestuurders in de gelegenheid gesteld voorstellen voor verbetering van het beleid in te dienen. Daarnaast zijn voor deze partijen diverse informatiebijeenkomsten en themabijeenkomsten gehouden. Ook is door een panel samengesteld uit omwonenden rond Schiphol advies uitgebracht over de ingediende verbetervoorstellen.

Bestuurders, omwonenden, Schiphol, KLM en Luchtverkeersleiding Nederland hebben afzonderlijk en vanuit de CROS advies uitgebracht over de verbetervoorstellen en zijn in een aantal bijeenkomsten geïnformeerd over de voortgang van de evaluatie.

Deskundigen

Diverse deskundigen zijn bij de evaluatie betrokken:

Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV)

De CDV is gevraagd:

1. Voorstellen te doen voor een aanvullend handhavingssysteem voor verder van Schiphol gelegen woongebieden. Dit betreft het ontwerpen van een 'LVB plus' systeem. Met 'plus' wordt aangegeven dat de ring van handhavingpunten in het LVB al een bescherming van woongebieden verder van Schiphol biedt.
2. Voorstellen te doen voor de manier waarop geluidmetingen kunnen worden gebruikt in de handhaving van de geluidbelasting en voor de informatievoorziening.
3. In de Schipholwet is gekozen voor een overgang van Nederlandse maten voor vliegtuiggeluid naar de nieuwe Europese maten L_{den} en L_{night} . De CDV is gevraagd te onderzoeken hoe die overgang in de praktijk is verlopen. De commissie kijkt daarbij naar het geluid in de jaren 2000 tot en met 2005.

De CDV heeft haar taken begin 2006 afgerond. De voorstellen overmeten en handhaving in het buitengebied zijn als verbetervoorstel bij de evaluatie betrokken.

Daarnaast is de CDV is gevraagd om te toetsen of de motie Baarda c.s. op de juiste wijze is uitgevoerd. Op de bevindingen van de CDV hierover wordt in dit rapport ingegaan.

Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS)

De VACS heeft advies uitgebracht over het veiligheidsbeleid van Schiphol. Het advies van de VACS is bij de evaluatie van het beleid betrokken.

Commissie voor de milieueffectrapportage

(Commissie m.e.r.)

De Commissie m.e.r. heeft advies uitgebracht over het Schipholbeleid. In het advies zijn aanbevelingen gedaan voor de gelijkwaardigheidstoets, de onderzoeksagenda en de verbetervoorstellen. Ook heeft de commissie geadviseerd over de bundeling van verbetervoorstellen. Dit advies staat los van de wettelijke taak van de Commissie m.e.r. bij het beoordelen van de rapportage over de gelijkwaardigheid (motie Baarda c.s.) en latere m.e.r.-procedures voor de gewenste aanpassingen van het beleid.

Inspectie Verkeer en Waterstaat en VROM-Inspectie

De Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie zijn verantwoordelijk voor de handhaving van het Schipholbeleid. Zij hebben over hun bevindingen met het beleid geadviseerd. Op deze adviezen wordt in dit rapport apart ingegaan.

Deskundige bureaus

Diverse deskundige bureaus hebben de onderzoeken voor de evaluatie uitgevoerd.

Planbureaus

De aanpak van het effectiviteitsonderzoek is vooraf besproken met het Centraal Planbureau (CPB) en het

Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Doel van dat overleg was:

- te voorkomen dat onderzoek wordt gestart dat de planbureaus al hebben uitgevoerd;
- te toetsen of de onderzoeksvragen van de ministeries de juiste zijn;
- na te gaan of de planbureaus een bijdrage konden leveren aan het effectiviteitsonderzoek.

Ook zijn de resultaten van het onderzoek dat door deskundige onderzoeksbureaus is uitgevoerd met het MNP en het CPB besproken.

Daarnaast heeft het CPB de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat geadviseerd over het economisch onderzoek naar het effect van het Schipholbeleid op de ontwikkeling van de mainport. Daartoe heeft het CPB de aanpak van het onderzoek geverifieerd. Het planbureau had kritiek op enkele uitgangspunten van het onderzoek. Naar aanleiding daarvan heeft het onderzoeksbureau de opzet van het onderzoek bijgesteld. Tijdens het onderzoek plaatste het CPB enkele kanttekeningen bij de interpretatie en presentatie van de onderzoeksresultaten. Deze kanttekeningen zijn door het onderzoeksbureau verwerkt in het eindrapport. Het MNP heeft kennis ingebracht in het onderzoek naar met Schiphol vergelijkbare luchthavens in het buitenland. Daarnaast heeft het MNP de uitkomsten geverifieerd van het onderzoek naar het effect van het Schipholbeleid op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door vliegverkeer en luchtkwaliteit. Het planbureau plaatste enkele kanttekeningen bij de berekeningen en de interpretatie van de onderzoeksresultaten. Deze kanttekeningen zijn verwerkt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Het MNP heeft de feiten en cijfers over de ontwikkeling van de luchtvaart en het milieu rond Schiphol onderzocht. In 'Het milieu rond Schiphol, 1990 - 2010, feiten & cijfers' is daarover gerapporteerd. In paragraaf 6.8 zijn de voornaamste conclusies van het MNP weergegeven.

1.6 Adviezen en aanverwante zaken over Schiphol

Naast deze evaluatie van het Schipholbeleid zijn er andere onderwerpen die het beleid van Schiphol raken: het groepsrisicobeleid, het mainportproject, de Nota ruimte, geluidsisolatie van woningen en regels voor Schiphol 's nachts. In deze rapportage wordt kort ingegaan op deze onderwerpen en wordt de relatie met deze evaluatie gelegd.

Daarnaast wordt in dit rapport aandacht besteed aan het rapport "Het milieu rond Schiphol, 1990 - 2010, feiten & cijfers" van het Milieu- en Natuurplanbureau en aan de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. en de Raad voor Verkeer en Waterstaat (rapport "Vluchten kan niet meer ..., advies over de toekomst van de luchtvaart in Nederland").

1.7 Leeswijzer

Het Eindrapport Evaluatie Schipholbeleid laat zich als volgt lezen:

- hoofdstuk 2 gaat in op de gelijkwaardige bescherming;
- in hoofdstuk 3 komt de effectiviteit van het Schipholbeleid aan de orde;
- hoofdstuk 4 gaat in op de voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid;
- in hoofdstuk 5 is een overzicht gegeven van de uitgebrachte adviezen;
- in hoofdstuk 6 komen aanverwante zaken aan bod;
- hoofdstuk 7 gaat in op de Procescommissie evaluatie Schipholbeleid;
- in hoofdstuk 8 zijn de conclusies van de evaluatie weergegeven.

2 Gelijkwaardige bescherming

In 1990 woonden ongeveer 90.000 mensen in een gebied met ernstige geluidshinder van het vliegverkeer. In 1995 werd besloten dat Schiphol er een nieuwe start- en landingsbaan bij kreeg. Vanaf de ingebruikname in 2003 moest de hinder fors dalen en de situatie van de veiligheid en luchtkwaliteit niet slechter worden dan in 1990.

Op de vraag of die doelen gehaald zijn kan volmondig 'ja' worden gezegd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in 2005 'slechts' 20.000 mensen overdag flinke geluidshinder ondervinden, fors minder dan de 90.000 in 1990. Dit betekent niet dat het voor iedereen beter is geworden.

In sommige gebieden wordt meer gevlogen dan vroeger en is de hinder toegenomen. In dit hoofdstuk ziet u niet alleen de vergelijkingen voor geluidsoverlast, maar ook die voor veiligheid en luchtverontreiniging. Plus de feitelijke ontwikkeling van de milieueffecten tussen toen en nu.

2.1 Inleiding over gelijkwaardigheid

De Schipholwet moest qua bescherming 'gelijkwaardig' zijn aan de bescherming die voorheen door de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol en omgeving werd geboden. In de wet is eenduidig vastgelegd wat onder gelijkwaardigheid van het Schipholbeleid wordt verstaan. Voordat het beleid van kracht werd is dat aan de eisen van gelijkwaardigheid getoetst. Naar aanleiding van de zorg in de Eerste Kamer, vastgelegd in de motie Baarda c.s., is het beleid ook in de praktijk getoetst aan deze eisen. Deze toets is gericht op de praktijk in de jaren 2004 en 2005, zoals in de motie was gevraagd. Het jaar 2003 is niet betrokken bij deze toets omdat het een overgangsjaar was van het vier- naar het vijfbanenstelsel. Het onderzoek moest drie jaar na invoering van de wet, dus in februari 2006, zijn afgerond.

Er is veel discussie geweest over de uitvoering van de motie Baarda c.s. Daarom heeft het kabinet de Eerste en Tweede Kamer uitgenodigd om kenbaar te maken wat zij, naast de uitvoering van de motie Baarda c.s., in de evaluatie onderzocht zouden willen zien. De Kamers hebben aangegeven inzicht te willen in de ontwikkeling van geluid, veiligheidsrisico en luchtverontreiniging door de vliegtuigen rond Schiphol vanaf 1990. Aan die wens is met het aanvullend onderzoek, waarvan de resultaten in paragraaf 2.2.2 worden beschreven, voldaan.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de resultaten, de conclusies van de gelijkwaardigheidstoets (conform de motie Baarda c.s.) en de aanvullende vragen beschreven. Daarna wordt ingegaan op de adviezen hierover van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) en de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV).

Omdat in de PKB nog werd gewerkt met de oude geluidmaten Ke en L_{Aeq} en met een inventarisatie van woningen (aantal en plaats) uit 1990, is voor de gelijkwaardigheidstoets ook gebruik gemaakt van deze geluidmaten en van het woningbestand 1990. De overgangsartikelen in de Schipholwet schrijven dit ook voor: anders zouden appels met peren worden vergeleken. Voor de beantwoording van de aanvullende vragen (rapportage van de milieueffecten vanaf 1990 tot nu) zijn de nieuwe geluidmaten L_{den} en L_{night} en het actuele woningbestand toegepast.

De Schipholwet is in 2005 gewijzigd zoals verzocht in de motie Baarda c.s. In de wet is daarmee de uitvoering

van de gelijkwaardigheidstoets, die in deze evaluatie is uitgevoerd, vastgelegd. In de wetwijziging zijn de eisen voor de uitvoering van de gelijkwaardigheidstoets beschreven, alsmede de rol die de Commissie m.e.r. heeft bij de uitvoering van de motie.

2.2 Resultaten onderzoeken

2.2.1 Gelijkwaardige bescherming (motie Baarda c.s.)

Geluid

Volgens de criteria van de overgangsartikelen in de wet moet de geluidshinder in 2004 en 2005 in vergelijking tot 1990 over het geheel genomen fors minder zijn. Er mogen volgens de wettelijke eis niet meer dan 45.000 mensen overdag ernstig gehinderd worden door aanzienlijk veel of veel vliegtuiggeluid (20 Ke of meer). Er mogen volgens de wettelijke eis niet meer dan 39.000 mensen 's nachts verstoord worden in hun slaap door aanzienlijk veel of veel nachtelijk vliegtuiggeluid (20 dB(A) L_{Aeq} of meer).

De gebieden met veel lawaai gedurende het etmaal (35 Ke of meer) mogen volgens de wettelijke eis niet meer dan 10.000 woningen bestrijken, de gebieden met veel nachtelijk lawaai (26 dB(A) L_{Aeq} of meer) niet meer dan 10.100. Uitgangspunt voor deze berekeningen is het woningbestand van 1990.

Aantal ernstig gehinderden in gebieden met geluidsbelasting van 20 Ke of meer (woningbestand 1990)

Situatie 1990	ca. 90.000
Maximum volgens eis Schipholwet	45.000
Situatie 2004	ca. 19.000
Situatie 2005	20.000

Aantal woningen in gebieden met geluidsbelasting van 35 Ke of meer (woningbestand 1990)

Situatie 1990	ca. 15.000
Maximum volgens eis Schipholwet	10.000
Situatie 2004	ca. 6.000
Situatie 2005	6.600

Aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt in gebieden met 20 dB(A) L_{Aeq} of meer gedurende de nacht (woningbestand 1990)

Situatie 1990	ca. 134.000
Maximum volgens eis Schipholwet	39.000
Situatie 2004	ca. 11.000
Situatie 2005	11.000

Vervuilende uitstoot Schiphol en omgeving (in tonnen per jaar)

	Situatie 1990	Maximum volgens eis Schipholwet	Situatie 2004	Situatie 2005
koolmonoxide	45.701	45.701	19.659	20.496
stikstofoxiden	19.771	19.771	11.550	11.862
vluchtige organische (kool)waterstoffen	21.173	21.173	16.519	12.700
zwaveldioxide	1.274	1.274	297	373
fijn stof	1.208	1.208	909	849

Aantal woningen in gebieden met 26 dB(A) L_{Aeq} of meer gedurende de nacht (woningbestand 1990)

Situatie 1990	ca. 30.000
Maximum volgens eis Schipholwet	10.100
Situatie 2004	ca. 2.500
Situatie 2005	2.900

Uit de tabellen blijkt dat aan de eisen van gelijkwaardigheid is voldaan. Het feit dat ondanks de groei van het luchtvaartverkeer ruimschoots is voldaan aan de eisen voor gelijkwaardigheid, is vooral te danken aan de ingebruikname van de Polderbaan en aan het inzetten van stillere motoren in veel van de vliegtuigen die Schiphol aandoen. Door de Polderbaan lopen minder vliegroutes over dichtbevolkte gebieden dan voorheen. Het positieve effect van stillere motoren ligt voor de hand. Naast deze twee hoofdoorzaken spelen nog de volgende twee zaken. De milieuruimte is nog niet maximaal benut door het vliegverkeer. De grenzen zullen nooit helemaal kunnen worden gevuld omdat de luchtvaart rekening moet houden met de onvoorspelbaarheid van het weer. Ongeveer de helft van de tijd bepalen de weersomstandigheden (met name de wind) welke start- en landingsbanen van Schiphol gebruikt kunnen worden. Hoe die weersomstandigheden in de loop van het jaar precies zijn, bijvoorbeeld hoeveel dagen oostenwind zal voorkomen in het najaar, is vooraf niet te voorspellen.

Veiligheid

Volgens de criteria in de overgangsartikelen in de Schipholwet mogen er niet meer dan 774 woningen zijn waarvoor een verhoogde kans bestaat dat de bewoner komt te overlijden als gevolg van een vliegtuigongeval. Uitgangspunt voor deze berekening is het woningbestand van 1990. In onderstaande tabel is te zien dat aan deze eis ruimschoots is voldaan. Het aantal woningen in gebieden met een verhoogd risico is in 2004 en 2005 met bijna 40 procent afgenomen ten opzichte van 1990.

Aantal woningen in gebieden met een verhoogd risico

Situatie 1990	ca. 774
Maximum volgens eis Schipholwet	774
Situatie 2004	ca. 490
Situatie 2005	ca. 476

De verklaringen voor het relatief beperkte aantal woningen met een verhoogd risico zijn dezelfde als die voor geluid, met dien verstande dat hier natuurlijk niet het stiller maar het veiliger worden van vliegtuigen een rol heeft gespeeld.

Luchtverontreiniging

De criteria uit de overgangsartikelen in de Schipholwet bepalen dat in 2004 en 2005 de uitstoot van vijf vervuulende stoffen van het luchtverkeer, het wegverkeer, industrie en andere bronnen tezamen in een geheel van twintig bij twintig kilometer rond Schiphol niet groter mag zijn dan de uitstoot van diezelfde stoffen in 1990.

Aan deze criteria is voor alle vijf de stoffen voldaan. De bijdrage van de vervuulende uitstoot van het luchtverkeer aan de totale uitstoot in het onderzochte gebied blijkt overigens beperkt, in 2004 variërend van 3 procent voor de vluchtige organische stoffen tot 27 procent voor zwaveldioxide, in 2005 variërend van 4 procent voor vluchtige koolwaterstoffen tot 24 procent voor stikstofdioxide. De luchtvaart draagt daarmee in de beschouwde periode enkele procenten bij aan de totale luchtverontreiniging in woongebieden in de omgeving van de luchthaven (die, behalve door de lokale uitstoot, zoals bijvoorbeeld door het wegverkeer, ook wordt bepaald door de kwaliteit van de van elders aangevoerde lucht).

De afname in de totale uitstoot rond Schiphol van vluchtige organische (kool)waterstoffen (VOS) is vooral te danken aan de afname van de uitstoot door bedrijven (van 7.045,9 ton in 2004 naar 4.211,7 ton in 2005) en van de categorie 'overig' (van 1.488,8 naar 562,4 ton). De uitstoot van VOS door de luchtvaart steeg van 2004 tot 2005 licht (van 545,4 naar 550,4 ton).

2.2.2 Aanvullende vragen

Een van de redenen voor de discussie rond de motie Baarda c.s. was dat bij de uitvoering van de motie Baarda c.s. wordt gerekend met verouderde geluidmaten en dat de ontwikkeling van de woningbouwsituatie die zich de afgelopen jaren voordeed niet zichtbaar werd omdat alleen met het woningbestand van 1990 werd gerekend. Mede naar aanleiding daarvan hebben de Eerste en Tweede Kamer aanvullende vragen gesteld over de historische ontwikkeling van de milieueffecten rond Schiphol vanaf 1990 met de actuele woningsituatie en geluidmaten.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de resultaten van het onderzoek naar de aanvullende vragen. Hierbij is een selectie gemaakt van de meest relevante tabellen en figuren. Voor de overige figuren wordt verwezen naar het rapport van de aanvullende vragen in de bijlagen.

Voor de weergave van de historische ontwikkeling waren geen bruikbare gegevens over de jaren 1990, 1991 en 1992 beschikbaar. Voor de jaren vanaf 1993 waren die er wel. Deze gegevens zijn als basis gebruikt voor de beantwoording van de aanvullende vragen.

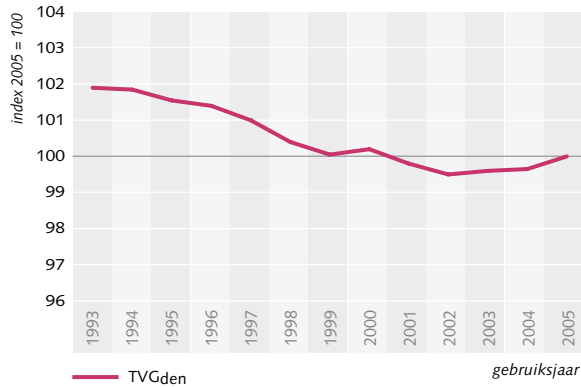
Geluid

Het aantal vliegtuigbewegingen is sinds 1993 toegenomen van 202.000 tot 410.000 in 2004. Die toename heeft echter niet geleid tot een evenredige toename van de geluidsbelasting.

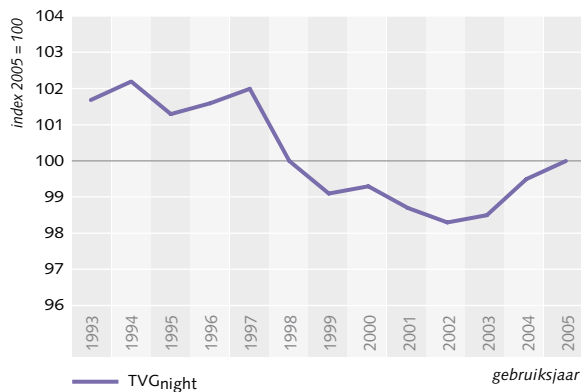
De totale geluidsproductie gedurende het etmaal, uitgedrukt als het Totaal Volume Geluid (TVG), is tussen 1993 en 2005 vrijwel constant gebleven. De totale geluidsproductie gedurende de nacht laat een soortgelijk, zij het grilliger, patroon zien.

Dit geeft overigens geen informatie over de ontwikkeling van het aantal gehinderden, aangezien in het TVG geen rekening wordt gehouden met waar in de omgeving het vliegtuiggeluid neerslaat. De ontwikkeling van het aantal gehinderden wordt verder in de tekst beschreven.

Trend van Totaal Volume Geluid voor het etmaal (2005=100)

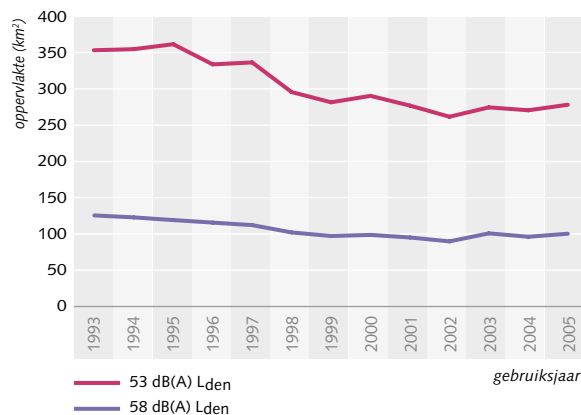


Trend van Totaal Volume Geluid voor de nacht (2005=100)

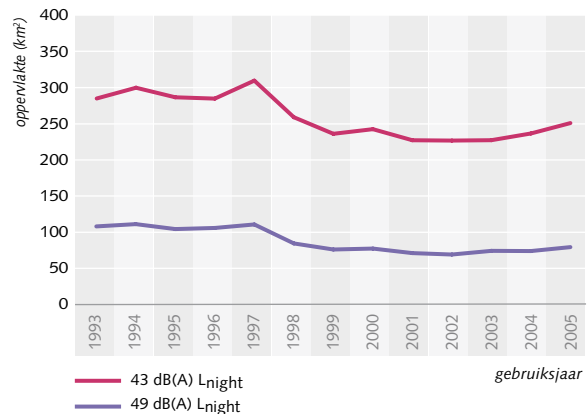


Ook de omvang van de geluidbelaste gebieden is in de afgelopen jaren gestaag afgenomen. Uitzondering op deze trend is een lichte toename in het jaar 2003, als gevolg van de ingebruikname van de Polderbaan.

Trend van de oppervlakte van het gebied met een geluidsbelasting van minimaal 53 dB(A) Lden respectievelijk ten minste 58 dB(A) Lden rond de luchthaven naar gebruiksjaar. Geluidsbelasting voor het etmaal.

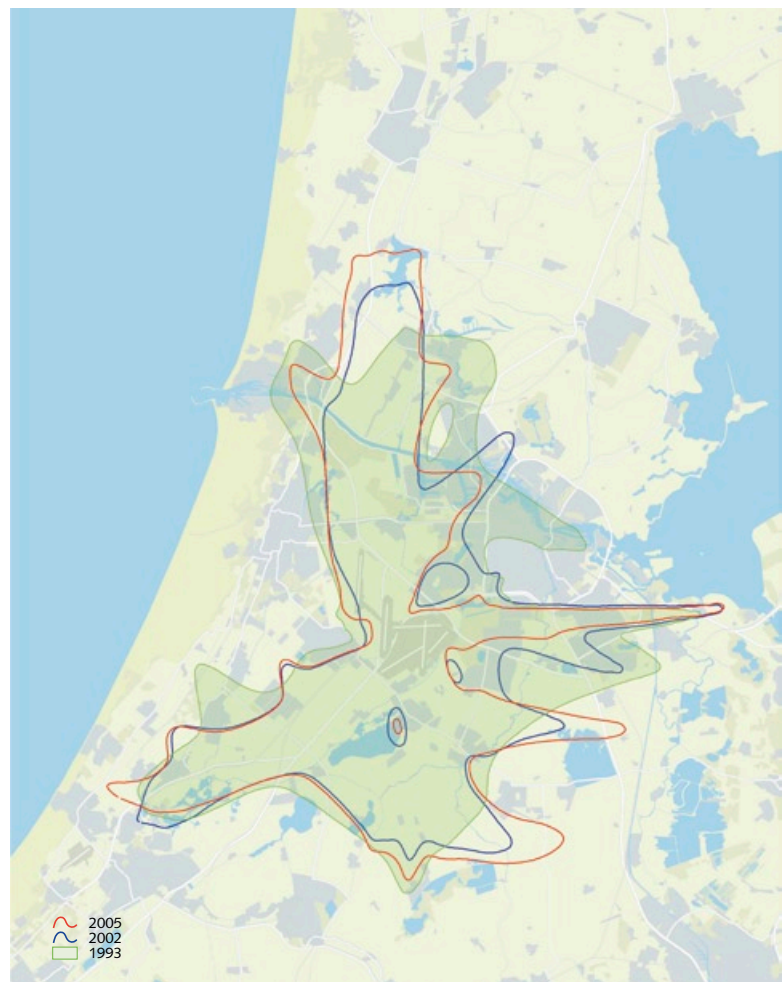


Trend van de oppervlakte van het gebied met een geluidsbelasting van minstens 43 dB(A) Lnight respectievelijk minstens 49 dB(A) Lnight. Geluidsbelasting voor de nacht.

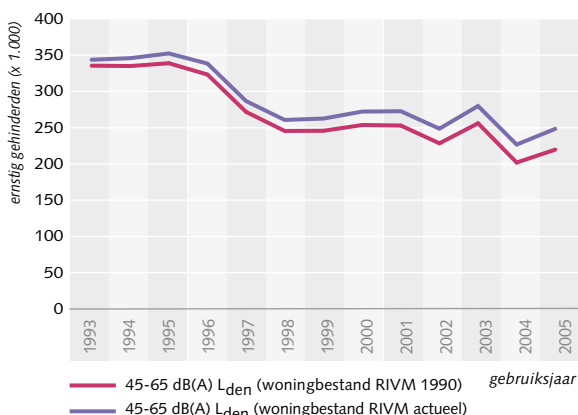


Het aantal ernstig geluidgehinderden in het studiegebied liep tussen 1993 en 2002 gestaag terug. De ingebruikname van de Polderbaan leidde tot een scherpe afname van het aantal ernstig gehinderden. Sindsdien is dit aantal weer licht toegenomen. De ontwikkeling van de slaapverstoring laat een soortgelijk, zij het grilliger patroon zien. Sinds 2000 is hier sprake van een beperkte toename. Dit is het gevolg van de recente groei van het aantal nachtvluchten.

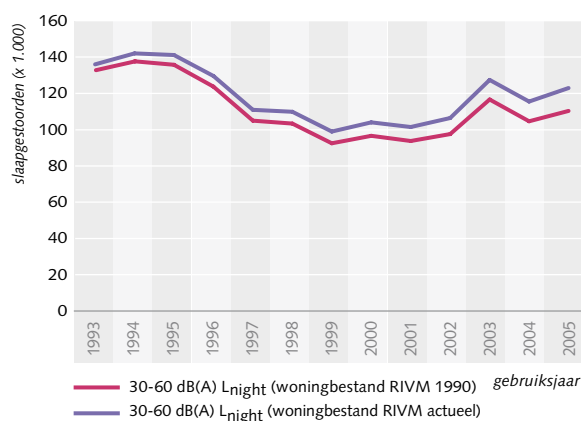
Gebieden met een geluidsbelasting van 50 dB(A) Lden in de jaren 1993, 2002 en 2005



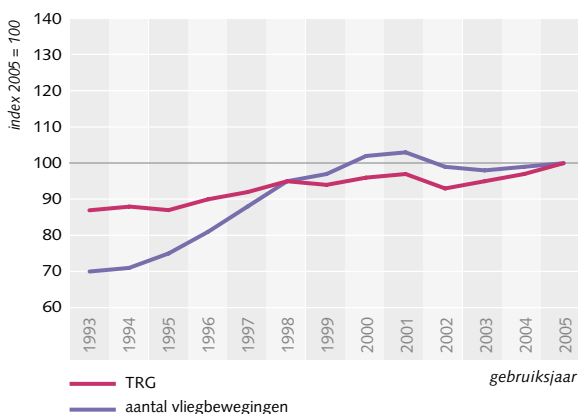
Trend van aantal ernstig gehinderden in het studiegebied. Tellingen op basis van RIVM woningsituatie 1990 en actuele situatie. Geluidsbelasting gedurende het hele etmaal.



Trend van aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt in het studiegebied. Geluidsbelasting gedurende de nacht. Tellingen op basis van woningsituatie 1990 (RIVM) en actuele woningsituatie.



Trend van Totaal Risico Gewicht en de omvang van het vliegverkeer sinds 1993 (2005 = 100)



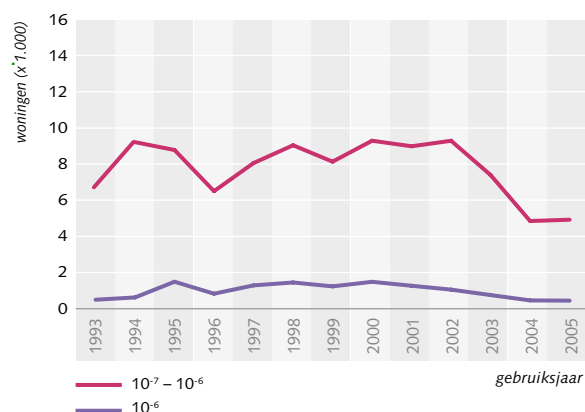
Veiligheid

Het Totaal Risico Gewicht (TRG), een maat voor de kans op een vliegtuigongeval rond Schiphol, is tussen 1993 en 2005 gestaag toegenomen. Dit is het gevolg van het toegenomen aantal vliegtuigbewegingen. Die toename was echter sterker dan die van het TRG.

Dit is te danken aan het feit dat de vliegtuigen die Schiphol aandoen gemiddeld veiliger zijn geworden.

De verdeling van de veiligheidsrisico's wordt weergegeven met behulp van zogeheten risicocontouren. Binnen zo'n contour is het risico hoger dan de contourwaarde, bijvoorbeeld 10^{-5} . De risico's worden bepaald op basis van gegevens van ongevallen van luchthavens over de hele wereld. De waarde van het risico staat voor de kans dat je getroffen wordt door een vliegtuigongeval als je een jaar lang op een bepaalde plek verblijft. Hoe dichterbij de luchthaven, hoe groter het veiligheidsrisico. Dat komt doordat ongevallen met name dichtbij een luchthaven plaatsvinden. In de loop van de jaren is rond Schiphol het oppervlak binnen de risicocontouren 10^{-5} (sloopzone), 10^{-6} en 10^{-7} geleidelijk toegenomen. Zo groeide het oppervlak binnen de 10^{-7} -contour van ruim 40 km² (1993) naar 50 km² (2005). Het oppervlak binnen de 10^{-6} -contour groeide van ruim 7 km² (1993) naar 10 km² (2005). Het oppervlak binnen de 10^{-5} -contour groeide van ruim 1,4 km² (1993) naar 1,6 km² (2005). Het aantal woningen binnen die contouren nam echter af, vooral na de ingebruikname van de Polderbaan, doordat dichtbij de Polderbaan weinig woningen liggen.

Trend van aantal woningen met een hoog respectievelijk een middelmatig risico.

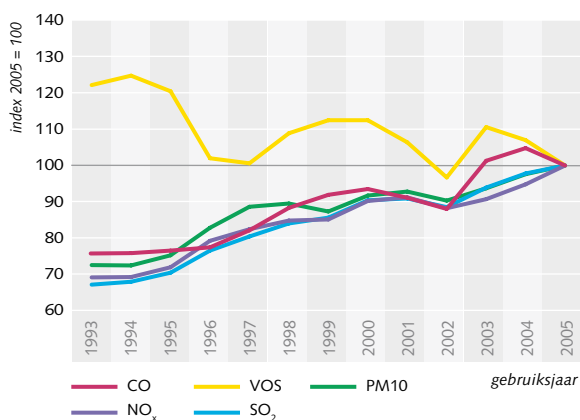


Luchtverontreiniging

Sinds 1993 is de totale uitstoot als gevolg van het vliegverkeer op Schiphol van CO, NO_x, SO₂ en PM₁₀ (fijn stof) toegenomen terwijl de totale uitstoot van VOS is afgenomen. Dit is de resultante van vier ontwikkelingen. In de onderzochte periode zijn vliegtuigmotoren zuiniger in brandstofverbruik geworden, met als neveneffect een daling van de uitstoot. Daar staat een toename van het startgewicht tegenover. Zwaardere vliegtuigen verbruiken per start of landing meer brandstof waardoor het brandstofverbruik, en daarmee de gemiddelde uitstoot per vliegtuigbeweging, juist weer toeneemt. Verder is het aantal vliegtuigbewegingen toegenomen, wat ook leidde tot een toename van de uitstoot. En tenslotte moeten vliegtuigen langer taxiën van en naar de Polderbaan, ook dat leidt tot meer brandstofverbruik en daarmee tot meer uitstoot.

Het aandeel van de luchtvaart in de totale luchtverontreiniging in woongebieden rond Schiphol blijft overigens nog steeds beperkt tot enkele procenten.

Trend van de totale uitstoot van CO, NO_x, SO₂, VOS, en PM10 als gevolg van het vliegverkeer op Schiphol (2005 = 100).



(Zie opmerkingen in Appendix I.32 (Vervuilende uitstoot) voor een toelichting op de waarden voor de totale uitstoot voor het jaar 1990, die worden gepresenteerd in figuur 5.1).

2.3 Oordeel Commissie voor de milieueffectrapportage

Op 1 juli 2005 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), conform de Schipholwet, advies uitgebracht over de tussenrapportage van de gelijkwaardigheidstoets. De commissie adviseert om in de eindrapportage aan een aantal extra zaken aandacht te besteden, zoals aan de ontwikkeling van het groepsrisico en het feit dat een deel van de ruimte binnen de milieunormen nu nog niet volledig wordt gebruikt door de luchtvaart. In de jaren 2004 en 2005, waar de gelijkwaardigheidstoets zich op richt, zijn namelijk nog niet de maximale hoeveelheden geluid, risico en uitstoot bereikt die binnen de regels mogelijk zijn. De Commissie m.e.r. heeft aanbevolen om de maximaal mogelijke milieueffecten binnen de milieugrenzen in kaart te laten brengen. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd. In het onderzoek zijn de maximale milieueffecten in kaart gebracht voor geluid en veiligheidsrisico's. Uit het onderzoek blijkt dat ook bij maximale opvulling van de milieugrenzen nog steeds aan alle eisen van gelijkwaardigheid wordt voldaan.

2.4 Oordeel Commissie deskundigen vliegtuigeluid

De Commissie deskundigen vliegtuigeluid (CDV) is gevraagd de onderzoeksopdracht voor de gelijkwaardigheidstoets te toetsen en een oordeel te geven over de wijze waarop de betreffende onderzoeken zijn uitgevoerd. (Wijziging instellingsbesluit Commissie deskundigen vliegtuigeluid 2003 d.d. 28 januari 2005, gepubliceerd in de Staatscourant van 10 februari 2005).

De CDV heeft geconstateerd dat de onderzoeksopdracht correct was geformuleerd en dat de onderzoeken voor de tussenrapportage over het jaar 2004 juist zijn uitgevoerd. De commissie zal nog een oordeel geven over de eindrapportage van de gelijkwaardigheidstoets, waarin naast de resultaten over 2004 ook die van 2005 zijn opgenomen. Het is nog niet bekend wanneer de commissie deze toets heeft afgerond.

2.5 Constateringen over gelijkwaardige bescherming

2.5.1 Gelijkwaardigheidstoets (motie Baarda c.s.)

Het kabinet constateert op basis van de resultaten van de gelijkwaardigheidstoets conform de motie Baarda c.s. dat de Schipholwet en de bijbehorende Luchthavenbesluiten voldoen aan de eisen voor gelijkwaardigheid. Dit geldt zowel voor de afgelopen jaren als voor de situatie met maximale milieueffecten.

De Commissie deskundigen vliegtuigeluid (CDV) heeft over de uitvoering van de motie Baarda c.s. geadviseerd. De commissie is van oordeel dat de motie juist en volledig is uitgevoerd en dat aan de eisen van gelijkwaardigheid zoals verwoord in de overgangsartikelen in de Wet luchtvaart is voldaan.

Het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage is op het moment van uitkomen van dit eindrapport nog niet beschikbaar.

2.5.2 Aanvullende vragen

Tussen 1993 en 2003 is over het geheel genomen een afname te zien van geluidshinder en risico's voor omwonenden van Schiphol. Dat betekent niet dat het voor iedereen beter is geworden: op sommige plaatsen, zoals onder de vliegroutes van de Polderbaan, is de hinder sterk toegenomen. Tevens constateert het kabinet dat na een jarenlange daling vanaf 2000 sprake is van een lichte toename van de slaapverstoring. De slaapverstoring is daarmee nog steeds veel lager dan in 1990.

Ofschoon de bijdrage van de luchtvaart aan de lokale luchtkwaliteit zeer gering is, constateert het kabinet dat de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen als gevolg van het vliegverkeer op Schiphol tussen 1993 en 2005 wel fors is gestegen. VOS vormt daarop de enige uitzondering.

Effectiviteit van het Schipholbeleid

Is het in 2003 geïntroduceerde Schipholbeleid effectief? Met andere woorden: helpen de grenzen en regels de overlast te beheersen en kan de luchthaven zich erbinnen ontwikkelen? Om dit te onderzoeken zijn niet alleen decibellen bekeken, maar is ook een onderzoek gehouden naar de beleving onder omwonenden. De afgelopen drie jaar heeft het beleid gezorgd voor een beperkte beheersing van overlast en risico's. De mainportontwikkeling is niet belemmerd.

Over enkele jaren, afhankelijk van de groeisnelheid van de luchtvaart, zetten de geluidsregels een rem op de ontwikkeling van de mainport. Dan kunnen op Schiphol minder vliegtuigen landen en vertrekken dan de luchtvaartmaatschappijen en passagiers zouden willen. Dit stelt Nederland voor keuzes. In dit hoofdstuk staan de uitkomsten van het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid.

3.1 Inleiding over het effectiviteitsonderzoek

De Schipholwet en Luchthavenbesluiten stellen regels en grenzen aan de overlast en risico's van het luchtverkeer in de omgeving van Schiphol. De regels en grenzen beogen de negatieve effecten van de luchtvaart voor de omwonenden te beperken; tegelijkertijd bepalen zij de ruimte waarbinnen de mainport zich kan ontwikkelen. Doel van de regels en grenzen is: 'het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven met inachtneming van de grenzen voor veiligheid en milieubescherming'. In de evaluatie van het Schipholbeleid heeft het kabinet onderzocht of de regels en grenzen bijdragen aan het beheersen van de overlast en veiligheidsrisico's én of de mainport zich kan ontwikkelen binnen deze regels en grenzen. Het onderzoek richt zich op de effecten van het beleid in de afgelopen jaren, vanaf het moment dat de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht werden, in 2003, tot en met 2005, en op de verwachte effecten van het huidige beleid rond het jaar 2010. Er is hierin niet gekeken naar een verdere horizon. Dat is wel gebeurd in het achtergronddocument "Mainport Schiphol, beleidsinformatie", waarin onderzoek is gedaan naar de ontwikkelingen op de middellange en lange termijn, dus ook na het jaar 2010. De deelonderzoeken naar de effectiviteit van het beleid zijn als bijlagen bij dit eindrapport gevoegd.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de effectiviteit is van de regels en grenzen op de beheersing van overlast en risico (paragraaf 3.2) en de ontwikkeling van de mainport (paragraaf 3.3). Twee adviesraden van de regering (VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat) hebben een reactie gegeven op het onderzoek naar de effectiviteit (paragraaf 3.4). Op basis van de onderzoeksresultaten en de reactie van de raden komt het kabinet tot enkele constatering over de effectiviteit van het beleid (paragraaf 3.5).

3.2 Effectiviteit van regels en grenzen voor beheersing van overlast en risico

3.2.1 Geluid

Vliegtuiggeluid van 2003 tot heden

De Schipholwet en Luchthavenbesluiten, in combinatie met de Polderbaan, zorgen ervoor dat vanaf 2003 dichtbevolkte gebieden als Amsterdam en Amstelveen minder worden belast met vliegtuiggeluid. Omgekeerd worden dun bevolkte gebieden ten noorden en ten zuiden van de luchthaven juist meer belast dan voorheen. Dat geldt overdag en 's nachts.

Kern van de regels en grenzen is dat zo min mogelijk over bebouwd gebied wordt gevlogen. Het luchtverkeer wordt daarom waar mogelijk gebundeld boven landelijk gebied. Oftewel: veel geluid zo veel mogelijk beperken tot plekken waar weinig mensen wonen. Dit wordt gecontroleerd met een ring van 'handhavingspunten' rondom de luchthaven. In elk handhavingspunt wordt de

hoeveelheid vliegtuiggeluid ter plekke per jaar begrensd. Als het goed is, beschermt de ring van handhavingspunten de daarbuiten gelegen woongebieden tegen veel vliegtuiggeluid. Voordat het beleid van kracht werd is onderzocht of de ring van punten de gebieden daarbuiten goed beschermt. Nu is dat ook in de praktijk getest. Hieruit blijkt dat de beoogde bescherming wordt geboden: buiten de ring van handhavingspunten komt in woongebieden geen hoge geluidsbelasting (meer dan 58 dB(A) L_{den}) voor.

Handhavingspunten voor geluidsbelasting en geluidscontouren in 2004 (53, respectievelijk 58 dB(A) L_{den}) in het studiegebied rondom Schiphol.



Sinds 2003 is de hinder door vliegtuiggeluid onder andere in grote delen van Amsterdam en Amstelveen afgenomen. In het landelijk gebied ten zuiden en ten noorden van de luchthaven ondervinden daarentegen meer mensen hinder. Toch is het totaal aantal ernstig gehinderden verminderd: van 294.000 in 2003 tot 240.000 in 2004 en 256.000 in 2005.

In het gebied met meer dan 45 d(B)A L_{den} wonen in 2004 circa 240.000 ernstig gehinderden. Hiervan woont ruim 2 procent in gebieden met veel geluid (58 d(B)A L_{den} en hoger). Ongeveer 10 procent van de ernstig gehinderden woont in gebieden met een gemiddelde hoeveelheid geluid (tussen de 53 d(B)A L_{den} en 58 d(B)A L_{den}). Verreweg de meeste ernstig gehinderden, 87 procent,

wonen in gebieden met een relatief lage geluidsbelasting (53 d(B)A L_{den} en minder).

Ook voor de opening van de Polderbaan woonden de meeste ernstig gehinderden in gebieden met een relatief lage geluidsbelasting. Het aantal ernstig gehinderden in gebieden met een gemiddelde of hoge geluidsbelasting was voor de ingebruikname van de Polderbaan beduidend hoger.

Vliegtuiggeluid in de nacht

Tussen 2002 en 2005 groeide het aantal nachtvluchten met 18 procent. Daarom zijn 's nachts in een groter gebied ten zuiden en zuidoosten van Schiphol vliegtuigen te horen. Ondanks de groei van het aantal nachtvluchten is het aantal mensen dat 's nachts wordt blootgesteld aan vliegtuiggeluid niet toegenomen. Ook in de nacht wordt zo min mogelijk over bewoond gebied gevlogen en wordt per handhavingspunt de hoeveelheid geluid, per jaar, begrensd. Buiten de ring van handhavingpunten voor de nacht kwam in 2004 en 2005 geen geluidsbelasting voor hoger dan 48 dB(A) L_{night} .

In 2004 werden circa 117.000 en in 2005 circa 124.000 omwonenden door vliegtuiggeluid ernstig in hun slaap gestoord. Dat is circa 6 procent van de omwonenden binnen het onderzochte gebied, ruwweg de rechthoek tussen Leiden, Utrecht, Hoorn en Alkmaar. Daarvan wonen er in 2004 circa 2.000 en in 2005 circa 1.300 in gebieden met veel geluid in de nacht (meer dan 48 dB(A) L_{night}). In 2004 wonen er 9.000 in gebieden met een gemiddelde hoeveelheid geluid in de nacht (meer dan 43 dB(A) L_{night} , maar minder dan 48 dB(A) L_{night}) en in 2005 circa 10.000. Verreweg de meeste mensen die ernstig in de slaap worden gestoord, 106.000 in 2004 en 111.000 in 2005, wonen op grotere afstand van de luchthaven in gebieden met relatief weinig geluid (minder dan 43 dB(A) L_{night}).

Klachten over vliegtuiggeluid

Volgens de klachtenanalyse 2004 (CROS) was geluidshinder dat jaar voor ruim 10.000 omwonenden aanleiding om één of meer klachten in te dienen. De meeste omwonenden die klagen over vliegtuiggeluid wonen in die gebieden waar sinds de ingebruikname van de Polderbaan meer vliegtuiggeluid is. Overigens is het aantal mensen dat een klacht indient sinds de ingebruikname van de Polderbaan met ruim 2000 afgenomen. In deze periode is wel het aantal klachten per indiener wel toegenomen.

Overlast door vliegtuiggeluid in de toekomst

De ontwikkeling van de overlast hangt af van hoe snel de luchtvaart groeit en hoe snel de vliegtuigen stiller worden. Bij een lage economische groei zal naar verwachting de overlast niet toenemen. Dat komt doordat de beperkte toename van de hoeveelheid vliegtuigen in dat geval wordt gecompenseerd door het stiller worden van de vliegtuigen. Bij een hoge economische groei zal de

toename van de overlast door de extra vliegtuigbewegingen naar verwachting niet worden gecompenseerd door de mate waarin de vliegtuigen stiller worden en zal daardoor de overlast toenemen.

De grenswaarden in de handhavingpunten én het TVG, een grens aan de totale hoeveelheid vliegtuiggeluid van Schiphol, zullen daarom op enig moment de groei beperken. Vanaf naar verwachting ongeveer 2008 kunnen op Schiphol minder vliegtuigen landen en vertrekken dan de luchtvaartmaatschappijen zouden willen. Alleen als de economische ontwikkeling stagneert, zal de luchtvaart naar verwachting slechts langzaam groeien en zullen de gestelde grenswaarden de groei van het luchtverkeer tot 2012 dan ook niet beperken.

Als er door de grenswaarden aan het vliegtuiggeluid minder kan worden gevlogen, is er ook minder geluid van vliegtuigen. Volgens berekeningen zijn er in 2008 circa 295.000 mensen ernstig gehinderd door vliegtuiggeluid. Zonder een beperking van de groei zouden dat er ruim 310.000 zijn. Door de beperking van de groei neemt de totale hoeveelheid vliegtuiggeluid in de toekomst naar verwachting niet meer toe. Daarmee stabiliseert het aantal ernstig gehinderde en slaapverstoorde omwonenden vanaf 2008 naar verwachting op ongeveer 300.000 respectievelijk 150.000.

Hinder bij luchthavens in het buitenland

In de omgeving van Schiphol worden minder mensen blootgesteld aan vergelijkbare hoeveelheden vliegtuiggeluid dan bij andere grote Europese luchthavens. Daarom hebben rond Schiphol minder mensen last van ernstige hinder of slaapverstoring dan bij soortgelijke luchthavens in het buitenland. Dat is een gevolg van de in Nederland relatief sterke beperking van woningbouw in de nabijheid van luchthavens. Anders gezegd: in Nederland wonen weinig mensen in gebieden met veel vliegtuiggeluid. Wel wordt in Nederland meer geklaagd over geluid. Overigens is een gemiddeld vliegtuig op Schiphol niet stiller of luidruchtiger dan elders in Europa.

Effectiviteit van regels en grenzen om geluidsoverlast te beheersen

Grenswaarden geluidsbelasting in handhavingpunten (LVB, art. 4.2.1, 4.2.2)

Handhavingpunten rond de luchthaven begrenzen de hoeveelheid geluid in woongebieden in de omgeving van de luchthaven. Het aantal handhavingpunten, de plaats en de per handhavingspunt toegestane hoeveelheid geluid verschillen voor de dag- en nachtsituatie.

In 2003, 2004 en 2005 zijn de grenswaarden op handhavingpunten niet overschreden; al het luchtverkeer is afgewikkeld binnen de grenzen. De afgelopen jaren is het baangebruik enkele keren gewijzigd om overschrijding van grenswaarden te voorkomen. Uit het onderzoek blijkt dat zónder die wijzigingen het aantal ernstig gehin-

derden en slaapverstoorden volgens de wetenschappelijke inzichten over hinder hoger zou zijn geweest. De vraag is of dat in de beleving van de omwonenden ook zo is.

Grenswaarden Totaal Volume Geluid (LVB, art. 4.2.1, 4.2.2)

Het Totaal Volume Geluid (TVG) is een geluidmaat gebaseerd op het aantal vliegtuigbewegingen, het type vliegtuig en motor en de verdeling van het luchtverkeer over het etmaal. In het TVG wegen nacht- en avondvluchten zwaarder mee dan vluchten overdag. Het TVG begrenst de hoeveelheid geluid die alle vliegtuigen bij elkaar, per jaar, mogen maken.

In 2003, 2004 en 2005 is voldaan aan de grenswaarde voor TVG. Dat betekent niet dat de overlast wordt beheerst. Het TVG begrenst weliswaar de totale hoeveelheid geluid, maar heeft geen invloed op de verdeling van het geluid over de omgeving. Anders gezegd: het TVG zorgt er niet voor dat er weinig geluid is waar veel mensen wonen. TVG is daarom geen effectief instrument om overlast te beheersen.

Luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten (LVB art. 2.1, 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.3)

Straalvliegtuigen moeten gebruik maken van de voorgeschreven luchtverkeerswegen. Voor stijgend verkeer na het verlaten van de luchtverkeersweg en voor dalend verkeer tot aan de eindnadering gelden minimale vlieghoogten. Vanwege de veiligheid en een vlotte afwikkeling van het luchtverkeer mag de luchtverkeersleiding van deze regels afwijken. Onderscheiden naar dag en nacht, alsmede nadering en vertrek, is een maximaal toegestaan percentage afwijkingen gegeven.

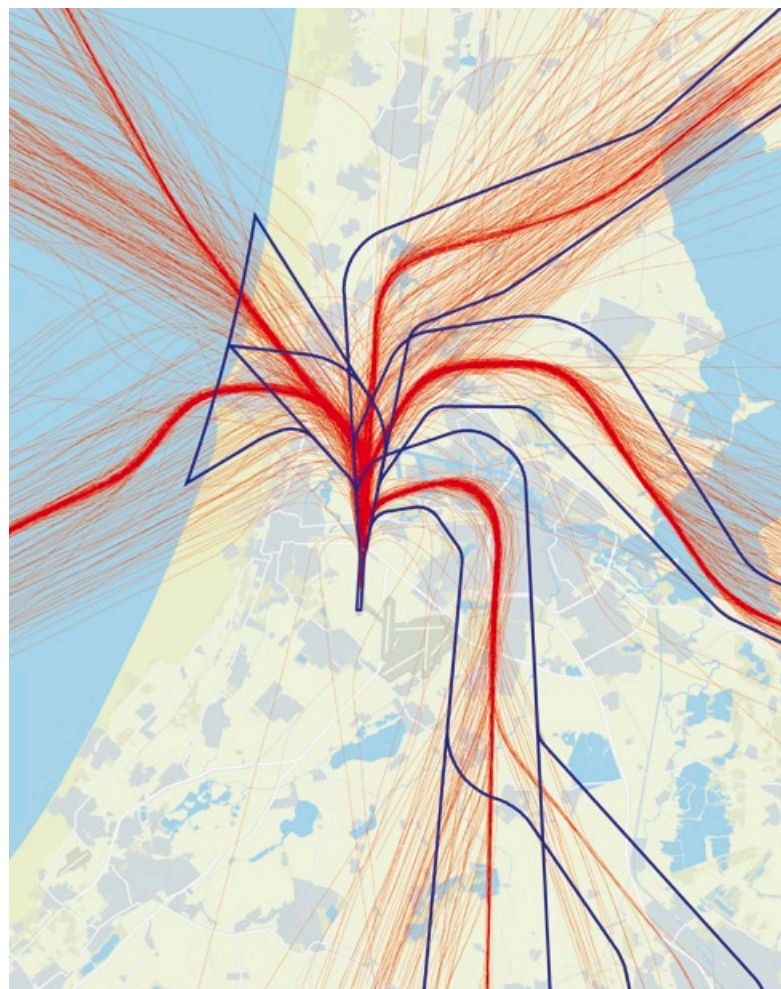
In 2003, 2004 en 2005 zijn de regels en grenzen voor luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten niet goed nageleefd. Het grote aantal routes en alle toegestane uitzonderingen daarop maken de voorschriften voor luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten complex om uit te voeren, moeilijk te handhaven en lastig uit te leggen aan omwonenden. Door deze overtredingen zijn overlast en veiligheidsrisico's overigens nauwelijks toegenomen. Wél leidden de overtredingen bij omwonenden tot ergernis. Zonder de regels en grenzen voor luchtverkeerswegen zou naar verwachting meer over dichtbevolkt gebied worden gevlogen. Dat zou de overlast en risico's vergroten. Zonder minimum vlieghoogten zou dalend verkeer in de nacht lager vliegen. Lager vliegen vergroot de geluidsoverlast, niet de risico's.

Beschikbaarheid en gebruik banenstelsel (LVB, art. 3.1.4 en 3.1.5)

Deze regels beschrijven het toegestane gebruik van de afzonderlijke banen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar starten en landen, dag en nacht én enkel of tweezijdig gebruik van de baan.

Het gebruik van het banenstelsel is - net als de luchtverkeerswegen - direct van invloed op de verdeling van geluid en veiligheidsrisico's over de omgeving. Deze

Luchtverkeerswegen voor het overdag uitvliegen vanaf de Polderbaan en de radartracks van de vluchten op 1-7 oktober 2005.



regels zijn in 2004 - zonder opgaaf van redenen - acht keer overtreden door nachtelijke landingen op de Buitenveldertbaan. Deze overtredingen hadden een verwaarloosbaar effect op de geluidsbelasting en de veiligheidsrisico's. Wel vinden omwonenden het hinderlijk als wordt gevlogen op tijden en plaatsen waar dat niet mag.

Ervaringen van omwonenden

De regels voor luchtverkeerswegen sluiten niet altijd aan bij de verwachting en beleving van omwonenden. Regelmatig wordt over bewoond gebied gevlogen terwijl omwonenden verwachten dat dat niet is toegestaan. In veel gevallen is dat echter wel toegestaan. Of omdat het onvermijdelijk is dat vliegroutes over woongebieden gaan, of omdat volgens de regels boven de 900 meter het verkeer van de vliegroutes mag afwijken.

Ervaringen van de luchthaven, luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiding

De luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en Schiphol vinden de combinatie van TVG én grenswaarden op handhavingpunten onnodig complex en niet flexibel. Hierdoor wordt de beschikbaar gestelde ruimte binnen de grenswaarden in de praktijk niet volledig benut. Daarnaast ervaren luchtvaartmaatschap-

Plaatsgebonden risico (10^{-5} , 10^{-6} en 10^{-7} risico-contouren) in het studiegebied rondom Schiphol in 2004



pijen de regels en grenswaarden niet als een prikkel om stillere vliegtuigen aan te schaffen. Investeren in een stille vloot levert een luchtvaartmaatschappij op Schiphol eerder concurrentienadeel dan -voordeel op.

Ervaringen bij luchthavens in het buitenland

De meeste regels en grenswaarden in het buitenland worden in vergelijkbare vorm ook in Nederland gebruikt. Wel is de regelgeving in Nederland uitgebreider en complexer dan elders. Schiphol is het enige vliegveld waar overdag de totale hoeveelheid geluid is begrensd. Daarentegen kennen zowel Frankfurt als Heathrow strengere regelgeving voor nachtvluchten. Anders dan bij Schiphol wordt bij enkele luchthavens in het buitenland wél de geluidsproductie door vliegtuigen gemeten en vergeleken met een grenswaarde. Daarmee is lik-op-stuk-handhaving mogelijk. Omwonenden hechten veel waarde aan dergelijke 'geluidflitspalen' omdat individuele vliegtuigen die te veel lawaai maken kunnen worden beboet. Ook zijn in het buitenland goede ervaringen opgedaan met een vooraf vastgesteld baangebruik. Dat vergroot de voorspelbaarheid van overlast zodat omwonenden beter weten wat ze kunnen verwachten. Zo hanteren Engelse luchtvaartautoriteiten al jaren een zelfde afwisselend gebruik van de banen op Heathrow.

Omwonenden zijn daaraan gewend en klagen minder over het vliegtuigeluid.

3.2.2 Veiligheid

Veiligheidsrisico's door het luchtverkeer

Sinds de opening van de Polderbaan is een deel van de aan- en uitvliegroutes gewijzigd. Daardoor zijn de veiligheidsrisico's in dicht bevolkte gebieden rondom de luchthaven afgenomen. In dunner bevolkte gebieden ten noorden en ten zuiden van de luchthaven zijn zij de afgelopen jaren juist gestegen. De grootste risico's komen nog altijd voor dichtbij de luchthaven in het verlengde van de start- en landingsbanen. Wel wonen er door de veranderende aan- en uitvliegroutes minder mensen dan voorheen in gebieden met hoge veiligheidsrisico's. In 2004 woonden circa 1.300 mensen in gebieden met een plaatsgebonden risico groter dan 10^{-6} ; 35 in gebieden met een risico groter dan 10^{-5} . In 2005 waren dat er respectievelijk circa 1.100 en 33.

De Schipholwet en Luchthavenbesluiten veronderstellen dat de combinatie van Totaal Risico Gewicht (TRG) grenswaarden voor geluid in de handhavingpunten én de luchtverkeerswegen er voor zorgt dat buiten de 'veiligheidsloopzones' geen plaatsgebonden risico vóórkomt groter dan 10^{-5} en buiten het 'beperkingengebied voor nieuwbouw bedrijven' niet groter dan 10^{-6} . Oftewel: waar om de geluidsoverlast te beheersen weinig wordt gevlogen, zijn naar verwachting ook de veiligheidsrisico's gering.

In de praktijk komt de verdeling van veiligheidsrisico's over de omgeving overeen met die van geluid. Volgens berekeningen komt buiten de sloopzones geen plaatsgebonden risico voor groter dan 10^{-5} . Als de gestelde grenswaarden aan de hoeveelheid vliegtuigeluid het meest beperkend blijven, zal dat ook niet in de toekomst gebeuren. Buiten het 'beperkingengebied nieuwbouw bedrijven' komen echter wél plaatsgebonden risico's voor groter dan 10^{-6} , naar verwachting ook in de toekomst. Het verschil wordt verklaard doordat bij de begrenzing van de sloopzones wél rekening is gehouden met de variatie in baan- en routegebruik door weersomstandigheden en bij de beperkingengebieden niet. Bovendien zijn de grenzen van de beperkingengebieden gestileerd. Als bij de grenzen van de beperkingengebied voor nieuwbouw van bedrijven rekening zou zijn gehouden met weersinvloeden, dan zou het veronderstelde verband wel effectief zijn geweest, nu en in de toekomst.

Ervaringen in het buitenland

De vergelijking met buitenlandse luchthavens leert dat elders geen specifieke wettelijke regels en grenzen gelden voor het luchtverkeer om het veiligheidsrisico voor de omgeving te beheersen. Volstaan wordt met regels en richtlijnen van de internationale organisatie voor de luchtvaart (ICAO), Joint Aviation Authorities (JAA) en Eurocontrol voor het veilig ontwerp van vliegtuigen en het veilig afwikkelen van luchtverkeer. Aanvullend zijn

rond sommige luchthavens beperkingen gesteld aan het ruimtegebruik, vergelijkbaar met die uit het Luchthavenindelingbesluit. Regels voor het gebruik van de ruimte hebben geen direct effect op het luchtverkeer noch op de ontwikkeling van de mainport.

Effectiviteit van regels en grenzen om veiligheidsrisico's te beheersen

Grenswaarde Totaal Risicogewicht (LVB, art. 4.1.1)

Het Totaal Risicogewicht (TRG) is een risicomaat gebaseerd op ongevalkansen, gewicht van het vliegtuig en het aantal vliegtuigbewegingen per jaar. Het TRG begrenst de kans per jaar op een ongeval met een vliegtuig in de omgeving van Schiphol.

In 2003, 2004 en 2005 is voldaan aan de grenswaarde voor het TRG. Al het luchtverkeer is afgewikkeld binnen de grenswaarde. Ook in 2008 en 2012 zal dat het geval zijn, zowel bij hoge als bij lage economische groei. Het TRG heeft daarom geen effect op de ontwikkeling van de mainport, nu en in de toekomst. Dat betekent niet dat de veiligheidsrisico's zijn beheerst. Het TRG beheerst weliswaar de kans op een ongeval, maar heeft geen invloed op de verdeling van de risico's over de omgeving. Anders gezegd: het TRG zorgt er niet voor dat vooral wordt gevlogen boven plaatsen waar de risico's voor omwonenden het kleinst zijn. Het TRG alléén is geen effectief instrument om risico's te beheersen.

3.2.3 Beperking van het ruimtegebruik

De regels en grenzen uit het Luchthavenindelingbesluit (LIB) willen er voor zorgen dat er weinig mensen wonen en werken waar veel geluid is en de veiligheidsrisico's groot zijn. Daartoe wordt onder andere het gebruik van de ruimte beperkt. Het LIB stelt met oog op de vliegveiligheid eisen aan bouwhoogten en vogelaantrekkende bestemmingen.

Luchthavenindelingbesluit en bestemmingsplannen

(Wet luchtvaart, art. 8.8 - 8.11)

Bestemmingsplannen van gemeenten in het beperkingengebied om Schiphol moeten binnen een jaar na vaststelling van het Luchthavenindelingbesluit (LIB) zijn aangepast aan de aanwijzingen over grondgebruik en bestemmingen in dat besluit.

Deze regel wordt niet goed nageleefd. Alleen de gemeente Haarlemmermeer heeft het bestemmingsplan aangepast. Twee andere gemeenten zijn nog bezig. Bij overige gemeenten zijn de bestemmingsplannen niet, of onvoldoende, herzien. Het effect van deze regel op de beheersing van overlast en risico's is overigens gering. Het LIB dient als voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan, waardoor er zonder ontheffing geen bouwvergunning mag worden afgegeven die strijdig is met de bepalingen in het LIB.

Veiligheids- en geluidssloopzones (LIB, art. 1.2.1 en 2.2.1)

In gebieden met een hogere geluidsbelasting dan 71 d(B)A_{Lden} en gebieden met een groter plaatsgebonden risico dan 10⁻⁵ zijn

geen gebouwen toegestaan. Bestaande gebouwen worden op vrijwillige basis aangekocht en gesloopt.

De voorschriften voor de sloopzones zijn vanaf 2003 tot op heden nageleefd. Er zijn geen gebouwen bij gekomen. Van de in totaal 86 panden in de sloopzones zijn er 59 aangekocht waarvan er inmiddels 19 zijn gesloopt. De komende drie jaar worden de resterende aangekochte panden (40) gesloopt. Door de motie Hofstra c.s. kunnen bewoners niet worden gedwongen hun woningen te verkopen. Dat maakt de termijn waarop alle panden zullen zijn gesloopt onzeker. In een aantal gevallen bleek geluidsisolatie zo duur dat enkele woningen die niet in aanmerking kwamen voor sloop, maar wel voor isolatie, toch zijn gesloopt.

Financiële steun aan gemeenten (Wet luchtvaart, art. 8.33)

Dit voorschrift regelt in hoofdzaak de financiële steun bij aankoop van woningen in de sloopzones.

In uitvoering - maar ook in het effect op beheersing van overlast en risico's - is deze regel niet te scheiden van bovengenoemde regels voor de sloopzones zelf.

Sloopzones voor geluid en veiligheid én beperkingengebieden voor nieuwbouw van woningen en bedrijven rondom Schiphol uit het Luchthavenindelingbesluit.



Beperkingengebied nieuwbouw bedrijven**(LIB, art. 1.2.2 en 2.2.1)**

In gebieden met een groter plaatsgebonden risico dan 10^{-6} is geen nieuwbouw toegestaan. Ook geen bedrijfsgebouwen, uitgezonderd kleinschalige of extensieve bedrijvigheid.

De voorschriften voor het 'beperkingengebied nieuwbouw bedrijven' zijn de afgelopen jaren nageleefd. Er zijn zeven verklaringen van geen bezwaar aangevraagd. Daarvan zijn er vijf afgegeven, één is geweigerd en één is nog in behandeling. Er is alleen kleinschalige, extensieve bedrijvigheid bijgekomen. Er zijn geen woningen gebouwd. De regel draagt daarmee bij aan het beheersen van veiligheidsrisico's.

Beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen**(LIB, art. 1.2.2 en 2.2.1)**

In de beperkingengebieden is nieuwbouw van geluidsgevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen of ziekenhuizen niet toegestaan. Nieuwe bedrijfsgebouwen zijn wel toegestaan. Alleen bij uitzondering kan gemotiveerd van deze regel worden afgeweken.

Van februari 2003 tot najaar 2005 zijn 290 onthefingen van het bouwverbod aangevraagd. Daarvan is 253 maal een verklaring van geen bezwaar afgegeven, 27 aanvragen zijn nog in behandeling, vier zijn geweigerd en zes ingetrokken. In ruim tweehonderd gevallen betrof het woninguitbreiding of -verbetering; in circa zestig gevallen nieuwbouw. Overigens spelen gemeenten in op de regelgeving door gronden die eerder waren bestemd voor woningbouw te ontwikkelen als bedrijventerrein.

Er gaat een grote preventieve werking uit van de regelgeving. In het beperkingengebied zijn tussen 2003 en 2005 slechts op beperkte schaal woningen en bedrijven bijgebouwd. Buiten het beperkingengebied groeide de woningvoorraad en het aantal bedrijven sneller. Alhoewel het Luchthavenindelingbesluit scherpe voorwaarden stelt aan het verlenen van een ontheffing van het bouwverbod, is het de vraag of niet sluipenderwijs meer wordt gebouwd dan met de regels is beoogd.

Maximale toegestane hoogte van objecten (LIB, art. 2.2.2)

Afhankelijk van de afstand tot de luchthaven geldt een maximale hoogte voor gebouwen en objecten.

Regels voor objecten waarvoor geen bouwvergunning nodig is (Wet luchtvaart, art. 8.12)

Voor objecten waarvoor geen vergunning is vereist gelden regels voor maximale hoogte.

Beperking vogelaantrekkelijke activiteiten (LIB, art. 2.2.3)

Binnen zes kilometer van de start- of landingsbaan zijn geen nieuwe bestemmingen toegestaan die vogels aantrekken.

Van 2003 tot op heden zijn de regels voor de maximale hoogte van objecten, objecten waarvoor geen bouwvergunning nodig is en de beperking van vogelaantrek-

kende activiteiten nageleefd. Waren de regels niet nageleefd, dan zou dat beperkingen opleggen aan het gebruik van bepaalde start- en landingsbanen en de aan- en uitvliegroutes. Dat zou de capaciteit van de luchthaven verkleinen. Naleving heeft geen direct effect op beheersing van overlast en veiligheidsrisico's.

Evaringen van omwonenden en bestuurders in de regio

De praktijk leert dat er meer behoefte is aan maatwerk. Omwonenden en bestuurders uit de regio pleiten er voor ruimhartiger om te gaan met de grenzen van de sloopzones en het gebied waar woningen worden geïsoleerd of een schadevergoeding wordt uitgekeerd.

Veel omwonenden en bestuurders in de regio ervaren de regels van het Luchthavenindelingbesluit als (te) knellend en onrechtvaardig. In hun beleving zit de ontwikkeling van de gemeente op slot door de stringente beperkingen. Bovendien wijst het LIB de toch al schaarse ruimte in de omgeving in dit deel van de Randstad volledig toe aan de luchtvaart. Dat vermindert de vitaliteit van de kleine woonkernen rondom Schiphol. Om die reden is besloten (juli 2005) de vitaliteit van kleine woonkernen zwaarder te laten wegen dan de beheersing van overlast door bij de beoordeling van het verzoek om ontheffing de hoogte van de geluidsbelasting niet maatgevend te laten zijn. In de komende jaren worden in Zwanenburg, Abbenes en Buitenkaag circa honderd woningen gebouwd binnen het 'beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen'.

3.2.4 Uitstoot en luchtkwaliteit***Uitstoot van luchtverontreinigende stoffen***

Vliegtuigen worden schoner. Tussen 2003 en 2005 daalde de gemiddelde uitstoot van stikstofoxiden per vliegtuig met 4 procent en van fijn stof met 8 procent. De totale uitstoot door het luchtverkeer nam echter toe omdat over diezelfde periode het luchtverkeer sneller groeide dan de vloot schoner werd. De totale uitstoot van fijn stof steeg met 3 procent, die van stikstofoxiden met 7 procent. Voor de onderzochte stoffen lag de uitstoot van het luchtverkeer tussen de 4 en 27 procent van het totaal van alle bronnen in het studiegebied.

Luchtkwaliteit

Ondanks de soms forse bijdrage aan de totale uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, draagt de luchtvaart amper bij aan de lokale problemen met luchtverontreiniging in de omgeving van Schiphol. Lokaal worden in Badhoevedorp, Zwanenburg of Boesingheliede de kwaliteitseisen uit het Besluit luchtkwaliteit overschreden. Het luchtverkeer is op die lokaties verantwoordelijk voor circa twee procent van de concentratie stikstofoxiden en minder dan één procent van die van fijn stof. Door processen in de atmosfeer dragen luchtverontreinigende stoffen die op meer dan 300 meter hoogte worden uitgestoten niet bij aan de luchtkwaliteit in de omgeving van Schiphol. In de regio is vooral het wegverkeer verantwoordelijk voor overschrijdingen van de grenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit. Bijna twintig procent van het verkeer op

de A4 heeft Schiphol als eindbestemming; dagelijks doen circa 40.000 voertuigen de luchthaven aan. Daarmee draagt Schiphol indirect bij aan de overschrijding van de grenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit.

Effectiviteit van regels en grenzen om de uitstoot te beheersen

Normen voor gemiddelde uitstoot per vliegtuig (LVB, art. 4.3.1)

Voor luchtverontreinigende stoffen (koolmonoxide, fijn stof, stikstof- en zwaveloxiden en VOS) is een grens gesteld voor de gemiddelde uitstoot per vliegtuig. Omdat het aantal vliegtuigen daarin niet meespeelt, is de totale uitstoot niet begrensd. Als de grens voor gemiddelde uitstoot wordt overschreden, wordt - zij het tijdelijk - de totale uitstoot begrensd.

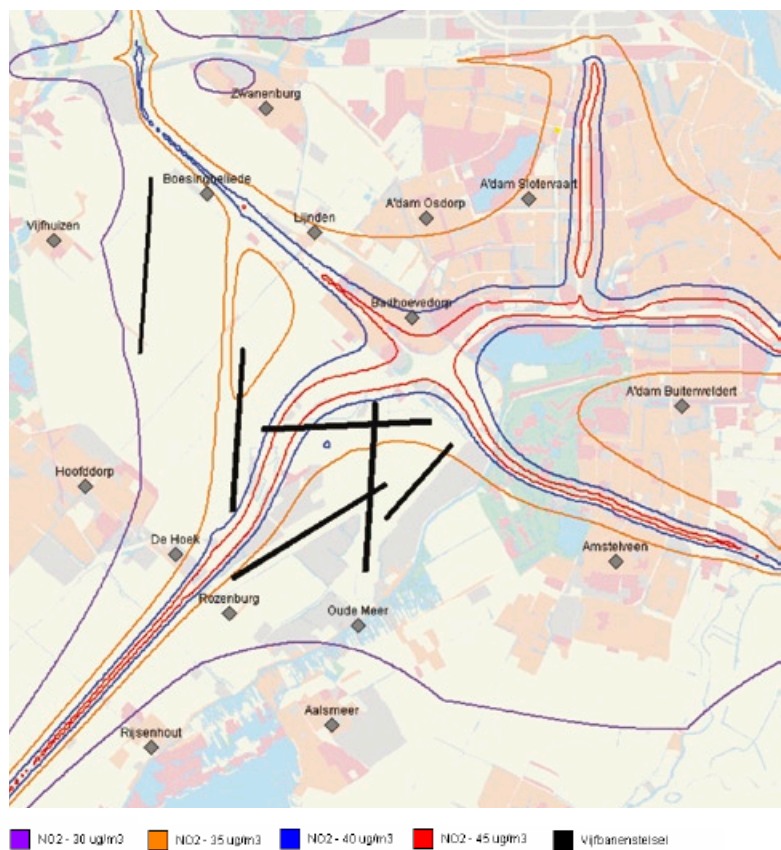
In 2003, 2004 en 2005 is voldaan aan de grenswaarden voor de uitstoot van verontreinigende stoffen. Volgens berekeningen worden de grenswaarden ook in 2008 en 2012 niet overschreden. Schonere vliegtuigen zijn vooral het gevolg van externe factoren zoals internationale regelgeving, vernieuwing van de vloot en besparing op de brandstofkosten. Niet van Nederlands beleid om de uitstoot terug te dringen. Kortom: tussen 2003 en 2005, maar naar verwachting ook daarna, hebben de grenzen voor uitstoot geen effect op beheersing van overlast, noch op de ontwikkeling van de mainport.

Regels en grenzen voor de beheersing van de uitstoot en geuroverlast blijken niet effectief om de luchtkwaliteit te verbeteren omdat ze geen effect hebben op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door de luchtvaart en daarom al helemaal niet op de luchtkwaliteit. In de toekomst is dat naar verwachting niet anders. Vliegtuigen worden zoals gezegd schoner, maar door de groei van de luchtvaart stijgt de totale uitstoot toch. Omdat andere bronnen zoals wegverkeer naar verhouding sneller schoner worden, groeit het aandeel van de luchtvaart in de luchtverontreiniging.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) komt in zijn verificatie van de onderzoeksresultaten tot een minder gunstig beeld van de ontwikkeling van de luchtkwaliteit rond Schiphol en de bijdragen van het vliegverkeer. Onderzoek door het MNP bevestigt dat op locaties nabij de luchthaven de normen uit het Besluit luchtkwaliteit voor stikstofdioxide (NO_2) en fijn stof worden overschreden. De bijdrage van het vliegverkeer aan de concentratie fijn stof (PM_{10}) is echter gering. Vanwege de stijgende uitstoot door vliegtuigen dalen de concentraties van NO_2 rond de luchthaven minder dan over het algemeen in Nederland. Langs snelwegen dichtbij (maar buiten) het Schipholterrein houden deze overschrijdingen naar verwachting aan tot na 2020. Hier neemt de bijdrage van het vliegverkeer naar verwachting toe tot maximaal 15-20 procent. In ongunstig gelegen woonwijken kan in 2020 de bijdrage van het vliegverkeer oplopen tot maximaal 10 procent.

Tevens concludeert het MNP op basis van nieuwe informatie dat de regels en grenzen voor de uitstoot uit het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) vanaf 2010 wél van invloed kunnen zijn op de uitstoot van het vliegverkeer. Bij een lage economische groei is het waarschijnlijk dat de grens voor de totale uitstoot van VOS - en in minder mate die van koolmonoxide - wordt bereikt. Zonder extra maatregelen kan dit in toenemende mate de omvang van het vliegverkeer beperken. De regels en grenzen uit het LVB zijn niet van invloed op de uitstoot van NO_2 en fijn stof, terwijl voor NO_2 en fijn stof de grenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit wél worden overschreden en voor VOS en koolmonoxide juist niet.

Luchtkwaliteit rondom Schiphol in 2004 (iso-concentratielijnen van de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide, NO_2)



Beperking geurhinder (LVB, art. 3.2.1 en 3.2.2)

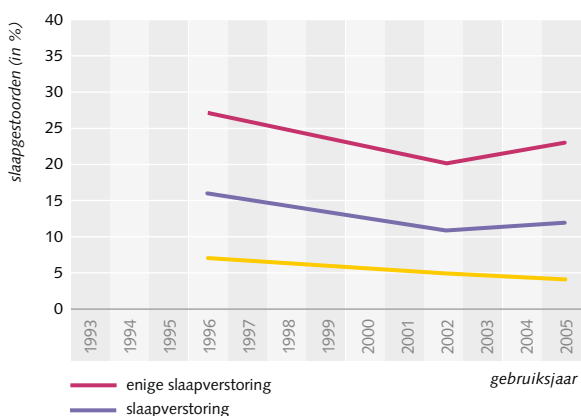
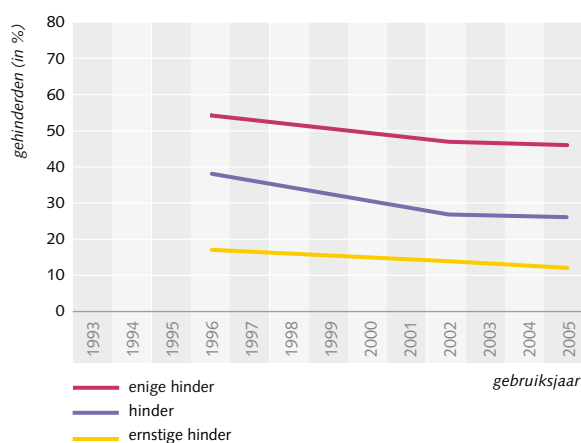
Om geurhinder te beheersen, moeten vliegtuigen met drie of meer motoren met tenminste één uitgeschakelde motor taxiën. Waar mogelijk wordt aan de gate niet het aggregaat aan boord gebruikt maar overgeschakeld op de vaste stroomvoorziening op het platform.

Regels om geurhinder te beheersen zijn in de praktijk moeilijk te handhaven. Handhaving vindt om die reden niet plaats. Veel vliegers schakelen echter wél motoren uit vanwege de economische voordelen als brandstofbesparing en minder slijtage van motoren en remmen. Dat leidt tot minder uitstoot van zowel geurstoffen, als verontreinigende stoffen.

3.2.5 Beleving van overlast en risico, meningen van omwonenden

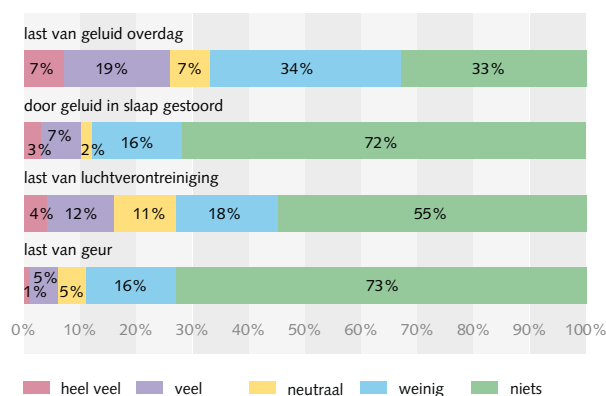
In 2005 is een groot aantal omwonenden binnen een straal van 25 kilometer rond Schiphol geënquêteerd. Elf procent van de ondervraagden zegt ernstige hinder van vliegtuiggeluid te ondervinden. Vergeleken bij eerdere vragenlijstonderzoeken is de 'zelfgerapporteerde ernstige hinder' en de 'zelfgerapporteerde ernstige slaapverstoring' in het gehele studiegebied afgenomen ten opzichte van 1996 maar vrijwel niet veranderd ten opzichte van 2002. In de gebieden ten noordwesten van Schiphol is wél sprake van meer hinder door vliegtuiggeluid. Door de ingebruikname van de Polderbaan ondervinden omwonenden meer hinder dan op basis van de blootstelling alléén kan worden verwacht.

Hinder en slaapverstoring door vliegtuiggeluid onder de bevolking van 18 jaar en ouder in het onderzoeksgebied beleving (95% betrouwbaarheidsinterval)



Ruim 4 procent van de omwonenden ervaart ernstige hinder door trillingen (grondgeluid) en ongeveer 3 procent ervaart ernstige geurhinder van vliegtuigen. Ongeveer 6 procent van de omwonenden is bezorgd over de veiligheid door het wonen onder aanlegroutes. Ruim 40 procent is bezorgd over de gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit. Hinder door geuroverlast van het luchtverkeer en het aantal mensen dat zich onveilig voelt door het wonen in de buurt van Schiphol zijn gelijk gebleven. Bezorgdheid over de gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit is toegenomen. Dit geldt ook voor het aantal klachten over luchtverkeer op Schiphol.

Mate van last van vliegverkeer rondom Schiphol onder omwonenden



De hoeveelheid geluid waar omwonenden aan worden blootgesteld blijft de doorslaggevende factor voor de beleving van hinder. Berekening van de hoeveelheid geluid sluit slecht aan bij de beleving van omwonenden. De berekende geluidmaten zijn abstract en gaan uit van een jaargemiddelde terwijl de hinder in de beleving van omwonenden wordt bepaald door gebeurtenissen: het geluidsniveau van vliegtuigen, het tijdstip van overvliegen, de voorspelbaarheid van de vliegbewegingen en het aantal vliegtuigen dat overkomt. Door het gebruik van zulke jaargemiddelde geluidmaten vindt handhaving pas achteraf plaats. Direct en ter plekke ingrijpen is met de regels van het Schipholbeleid in de praktijk zelden mogelijk. Veel omwonenden ervaren het ontbreken van zo'n lik-op-stuk handhaving als een gemis. Het is één van de verklaringen voor het geringe vertrouwen in de overheid en het Schipholbeleid.

Verandering in blootstelling aan geluid speelt bij beleving een belangrijke rol. Bij een verandering van het baangebruik en van vliegpatronen is sprake van 'overreactie' op vliegtuiggeluid. Meer mensen ervaren door verandering - ook als die verandering relatief beperkt is - ernstige hinder. Dit verklaart mogelijk dat het aandeel ernstig gehinderden rond Schiphol hoger is dan werd verwacht op basis van de blootstelling-responsrelatie in de EU-Richtlijn omgevingslawaai.

Behalve geluid zelf zijn ook niet-akoestische factoren van invloed. Naast persoonsgebonden factoren zoals geluidgevoeligheid of angst, gaat het om de houding ten opzichte van Schiphol en de overheid en verwachtingen over de ontwikkeling van de luchthaven. Vooral als mensen verwachten dat de (geluids)situatie in de toekomst verslechtert, veroorzaakt dat meer hinder dan op grond van de belasting mag worden verwacht. Ook leidt een negatieve houding ten opzichte van Schiphol en de overheid, los van de feitelijke geluidsbelasting, tot meer hinder. Naarmate omwonenden aan minder geluid worden blootgesteld, spelen niet-akoestische factoren een grotere rol in de beleving.

Uit opinieonderzoek blijkt dat ruim driekwart van de omwonenden positief staat ten opzichte van Schiphol. De meerderheid is overtuigd van de waarde van de luchthaven en vindt Schiphol een bedrijf waar Nederland trots op kan zijn. Circa de helft is eveneens positief over een verdere groei en uitbreiding van de luchthaven. Tegelijkertijd overheerst bij omwonenden twijfel aan de waarborgen die de Schipholwet en Luchthavenbesluiten bieden. Die argwaan spreekt ook uit het feit dat meer mensen menen dat ze er qua vliegtuiggeluid op achteruit zijn gegaan. Overigens geeft de feitelijke ontwikkeling van de geluidsbelasting juist aan dat er meer mensen op vooruit zijn gegaan dan achteruit. Het vertrouwen in instanties die verantwoordelijkheden dragen is beperkt, vooral in het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Schiphol. De Inspectie Verkeer en Waterstaat krijgt duidelijk meer vertrouwen. Veel omwonenden denken dat als het er op aan komt de overheid zich sterker maakt voor het stimuleren van Schiphol dan voor het beheersen van de overlast.

3.2.6 Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)

Instelling Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (Wet luchtvaart, art. 8.34 tot 8.40)

De artikelen regelen de instelling van de CROS. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van regionale overheden, omwonenden en sectorpartijen. De CROS moet bevorderen dat de luchthaven zo wordt gebruikt dat dat recht doet aan de belangen van alle betrokkenen.

Terugblik door de CROS

Op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de CROS eind 2004 haar eigen functioneren geëvalueerd. Uit die evaluatie komt naar voren dat alle leden het bestaansrecht van de CROS onderschrijven, maar dat de geloofwaardigheid en het draagvlak moeten worden verbeterd. Waar mogelijk streeft de CROS naar consensus, maar dat mag niet ten koste gaan van het maken van keuzes, of helderheid over de positie van deelnemende partijen. De positie en organisatie van het Informatie- en Klachtenbureau (IKB) is volgens de leden aan herziening toe. Met een actueel klachtenregistratiesysteem én gedegen analyse van de klachten kan de CROS beter conclusies trekken voor beleid en bestuur.

Ervaringen van omwonenden, bestuurders en de luchtvaartsector

Partijen die zijn betrokken bij de uitvoering van het Schipholbeleid hebben zelf expliciete meningen over de CROS. Het doel van de CROS is nagaan welke maatregelen mogelijk zijn om overlast en risico's te verminderen. De CROS heeft echter geen middelen om zelf de regels en grenzen te veranderen. Bovendien is de CROS weinig slagvaardig door het ontbreken van een duidelijke bevoegdheid en status. Voor veel betrokkenen is de CROS daarom te vrijblijvend. Daarnaast

is de legitimiteit van de bewonersvertegenwoordigers onduidelijk. Zij vertegenwoordigen wel formeel, maar niet feitelijk de omwonenden. Ze hebben geen echte achterban. Daarom kunnen de bewonersvertegenwoordigers niet namens de omwonenden met de sector onderhandelen.

3.2.7 Naleving en handhaving

Samenwerking sectorpartijen (Wet luchtvaart, art. 8.18)

Luchtverkeersleiding, luchthaven en luchtvaartmaatschappijen treffen in samenwerking die voorzieningen die nodig zijn om overtreding van regels en grenzen te voorkomen.

Exploitatie van de luchthaven volgens het LVB

(Wet luchtvaart, art. 8.19)

De beheerder van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de gezagvoerders volgen de regels en respecteren de grenzen uit het LVB. Alleen om reden van veiligheid mag daarvan worden afgeweken.

Toelating luchtverkeer op de luchthaven

(Wet luchtvaart, art. 8.25)

De exploitant van het vliegveld is verplicht alle vliegtuigen toe te laten mits die aan de regels voldoen.

Deze wetsartikelen schrijven voor dat sectorpartijen ieder voor zich de regels moeten naleven. Tegelijkertijd zijn sectorpartijen van elkaar afhankelijk voor het voorkomen van overtredingen van regels en overschrijdingen van grenzen. Deze voorschriften hebben geen direct effect op beheersing van overlast en risico's. Maar zonder deze voorschriften zou naleving van de regels en grenzen in de Luchthavenbesluiten niet vanzelfsprekend zijn.

Aanvullende maatregelen door de Inspecteur-Generaal

(Wet luchtvaart, art. 8.22)

Als grenswaarden worden overschreden zal de Inspectie aanvullende maatregelen voorschrijven om de overlast en risico's alsnog te beheersen.

De afgelopen jaren zijn geen grenswaarden overschreden. De Inspecteur-Generaal heeft daarom geen aanvullende maatregelen getroffen. Of aanvullende maatregelen effectief zijn, kan daarom niet worden bepaald. Het biedt de Inspecteur-Generaal echter wel de mogelijkheid in te grijpen in geval van overschrijding van de grenzen.

Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van het huidig stelsel is beter dan van het vorige. De in het Luchthavenverkeerbesluit gestelde grenswaarden zijn algemeen bindend verklaard. In geval van een overschrijding kunnen maatregelen worden opgelegd aan die partij die de betreffende maatregel kan uitvoeren. Dat betekent dat de exploitant van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding kunnen worden aangesproken. In het verleden (PKB) richtten de grenzen voor geluid en risico zich alleen op de luchthaven terwijl de hoeveel-

heden geluid en de omvang van de risico's het resultaat zijn van het handelen van de hele luchtvaartsector. Bovendien wordt nu die partij aangesproken die een oplossing kan bieden. Daarnaast is het instrumentarium van de handhaver uitgebreid, bijvoorbeeld met bepalingen over bestuurlijke boetes.

Ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving

De gewenste ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving is in het huidige stelsel voor een belangrijk deel gerealiseerd. Onderscheiden rollen zijn expliciet gemaakt: de rijksoverheid maakt beleid, de luchtverkeersleiding is ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan, de inspectie controleert, luchtvaartmaatschappijen verzorgen het vervoer en de NV Luchthaven Schiphol exploiteert het vliegveld. De rijksoverheid stelt de randvoorwaarden voor de luchthavenoperatie, de uitvoering van de luchthavenoperatie is aan de sectorpartijen en omwonenden. Daarom is de rijksoverheid teruggetreden uit het overleg met betrokken partijen in de CROS.

De onderzoekers stellen dat de ontvlechting van de taken binnen de overheid voor een belangrijk deel is gerealiseerd. Dit met uitzondering van de dubbele positie van LVNL die zowel sectorpartij is als ZBO.

Ministeriële Regeling Informatievoorziening (Wet luchtvaart, art. 8.26-30)

Deze regeling verplicht de sectorpartijen afwijkingen van de regels voor het gebruik van het luchtruim, geluidsbelasting, emissies en veiligheid te registreren en te rapporteren aan de Inspectie. De Inspectie rapporteert op haar beurt aan de Kamer en de ministeries.

Dit instrument heeft geen direct effect op beheersing van overlast, risico's en ontwikkeling van de mainport. Echter, zonder deze regeling zouden betrokken instanties niet beschikken over de voor de handhaving noodzakelijke informatie. Met andere woorden: dit instrument heeft alleen indirect effect, nu en in de toekomst.

Meetbaarheid

Bezwaren over de gebrekkige meetbaarheid van het oude stelsel zijn met de Schipholwet en Luchthavenbesluiten niet verholpen. De huidige grenzen en ook de handhaving ervan, zijn nog steeds gebaseerd op berekende jaargemiddelde hindermaten. De meeste zaken waaraan het beleid grenzen stelt, zoals veiligheidsrisico's, de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen of het Totaal Volume Geluid zijn niet te meten.

Het enige dat echt gemeten zou kunnen worden, is geluid. De overgang van de vroegere geluidszone (PKB) met meer dan 200 'zonepunten' naar een ring van 35 handhavingpunten (LVB) moest de overstap van berekenen naar meten vergemakkelijken. In de praktijk blijkt het meten van geluid echter niet eenvoudig. De Commissie deskundigen vliegtuigeluid (CDV) heeft geadviseerd om geluidmetingen niet te gebruiken voor

de handhaving. Wel ziet de commissie mogelijkheden voor het meten voor informatievoorziening en het gebruik van meten om het rekenmodel te valideren. De rapportage van de CDV is opgenomen als bijlage bij dit eindrapport van de evaluatie. In het kabinetsstandpunt neemt de regering een besluit over het meten van geluid.

Uitzonderlijke omstandigheden (Wet luchtvaart, art. 8.23)

Uitzonderlijke situaties, zoals onderhoud aan banen of calamiteiten, leiden mogelijk tot overschrijding van regels en grenzen. In die gevallen wordt de werking van bestaande regels en grenzen opgeschort of tijdelijk aangepast.

In het gebruiksjaar 2003 zijn werkzaamheden aan de Aalsmeerbaan en de Zwanenburgbaan uitgevoerd en kon de Polderbaan niet volledig worden gebruikt. Daarom is tot 1 november 2003 door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vrijstelling verleend van een aantal regels in het Luchthavenverkeerbesluit en zijn de grenswaarden van de geluidsbelasting op enkele handhavingpunten tijdelijk aangepast zodat het luchtverkeer toch kon worden afgewikkeld. In 2005 is voor twee nachten vrijstelling verleend voor het gebruik van de Zwanenburgbaan als startbaan omdat de Polderbaan vanwege sneeuw en gladheid niet beschikbaar was.

Als deze regel niet was toegepast, had het luchtverkeer moeten worden afgewikkeld binnen de bestaande regels en grenzen van het LVB. Aangezien preferente banen niet beschikbaar waren had dat zeker tot een verminderde capaciteit van de luchthaven geleid waardoor minder vluchten zouden zijn afgewikkeld. Door een tijdelijke aanpassing van de regels en grenzen is het geluid tijdelijk anders verdeeld over de omgeving, er is niet méér geluid toegestaan. Dat betekent dat plaatselijk - en tijdelijk - de overlast op sommige plaatsen groter was en op andere plaatsen kleiner.

3.3 Effectiviteit van regels en grenzen voor ontwikkeling van de mainport

De introductie van de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten in 2003 viel samen met een uitzonderlijke marktontwikkeling. Anslagen, de oorlog in Irak, SARS en de economische recessie zorgden vanaf 2001 voor een krimp van het aantal vliegtuigbewegingen. Vanaf 2003 treedt herstel op, zij het dat het topjaar 2001 ook in 2005 nog niet is geëvenaard. Het aantal passagiers in 2005 is wel een record: ruim 41 miljoen.

Effect van de regels en grenzen op de capaciteit van de luchthaven van 2003 tot heden

Tussen 2003 en 2005 hebben de regels en grenzen om de overlast en risico's te beheersen nauwelijks een negatief effect gehad op het aantal vliegtuigbewegingen, het aantal transferpassagiers alsmede het netwerk en de frequentie van verbindingen vanaf Schiphol. Het Schipholbeleid heeft in de achterliggende periode de ontwikkeling van de mainport daarom niet belemmerd.

Enkele regels hadden een positief effect. De regels voor de maximale hoogte van objecten (LIB, art. 2.2.2), objecten waarvoor geen bouwvergunning nodig is (Wet luchtvaart, art. 8.12), de beperking van vogelaantrekkende activiteiten (LIB, art. 2.2.3) en uitzonderlijke omstandigheden (Wet luchtvaart, art. 8.23) zijn nageleefd. Was dat niet het geval, dan had dat beperkingen opgelegd aan het gebruik van bepaalde start- en landingsbanen en de aan- en uitvliegroutes. Dat zou de capaciteit van de luchthaven verkleinen.

Effect van de regels en grenzen op de capaciteit van de luchthaven in de toekomst

De toekomstige effecten van het Schipholbeleid op zowel de mainport als de Nederlandse economie zijn verkend met behulp van twee scenario's: één met sterke en één met gematigde groei van de economie. De gekozen scenario's sluiten aan bij de lange termijn toekomstverkenningen van de planbureaus. Als de economie sterk groeit zal ook de luchtvaart sterk groeien. Bij een gematigde economische ontwikkeling is de groei van de luchtvaart bescheiden. De met deze scenario's berekende milieueffecten van het luchtverkeer zijn getoetst aan de grenzen uit de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten, te weten: Totaal Volume Geluid (TVG), Totaal Risico Gewicht (TRG) en grenswaarden voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. De overige regels en grenzen - zoals sloopzones, luchtverkeerwegen et cetera - zijn in de toekomst wel van invloed op overlast en risico's, maar zijn naar verwachting in de gekozen jaren, 2008 en 2012, niet van invloed op de capaciteit van de luchthaven, ongeacht de economische groei.

Uit berekeningen blijkt dat bij een gematigde groei van de economie de regels en grenzen tot 2012 nauwelijks beperkingen zullen opleggen aan de omvang van het luchtverkeer. In dat geval heeft het beleid geen negatief effect op de welvaart, de ontwikkeling van de mainport en de werkgelegenheid. Mocht de economie sterk groeien, en daarmee ook de luchtvaart, dan zullen de grenswaarden aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid naar verwachting de groei van het luchtverkeer vanaf 2008 beperken. De marktvrage past in dat geval niet binnen de gestelde grenswaarden. Overigens blijkt uit diezelfde berekeningen dat de grenswaarden voor de uitstoot van verontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's (TRG) de omvang van het luchtverkeer in 2008 en 2012 niet zullen worden bereikt.

Uit onderzoek is gebleken dat binnen gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid ongeveer 450.000 tot 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar mogelijk zijn.

Dit is de groeiruimte die aanwezig is zonder dat stiller vliegverkeer wordt ingezet en zonder andere maatregelen om de groeiruimte voor het vliegverkeer te vergroten.

In een onlangs gepubliceerd discussiepaper (Airport capacity, efficiency and safety in Europe) spreekt de

Europese Commissie zijn zorg uit over het feit dat driekwart van de vijftig grootste luchthavens in Europa niet of nauwelijks meer kan groeien. Naast het feit dat veel luchthavens gewoon vol zijn en het Europese luchtruim te versnipperd wordt beheerd, signaleert de commissie dat de regelgeving om overlast en risico's te beheersen vaak negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de luchthaven. Het dilemma tussen groei van de luchtvaart en bescherming van de omwonenden vraagt zorgvuldige besluitvorming, zo stelt de commissie.

Gevolgen voor de welvaart

Bij een aantrekkende economie loopt de groei van het luchtverkeer naar verwachting op korte termijn tegen grenzen. Dat leidt tot een toenemende inperking van de groei van het luchtverkeer. In 2008 zal circa 8 procent van de vliegtuigbewegingen niet op Schiphol kunnen worden afgehandeld (41.000 van de geraamde 487.000 slotaanvragen). In 2012 is dat toegenomen tot twintig procent (120.000 van de geraamde 588.000 slotaanvragen).

Uit berekeningen blijkt dat naarmate meer verkeer wordt geweigerd, de welvaart minder toeneemt (zogenaamd 'welvaartsverlies'). Daarbij is niet alleen de prijs van schaarste aan de orde, maar ook het verlies in netwerk-kwaliteit dat zich vertaalt in een lagere frequentie, meer overstappen en langer wachten en reizen dan zonder beperking van de groei het geval zou zijn. Hogere prijzen voor de tickets, een lagere netwerk-kwaliteit en het daarom afzien van het reizen per vliegtuig, vormen in 2008 naar verwachting een verminderde toename van de welvaart van ruim 600 miljoen euro voor de gebruikers van de luchthaven; respectievelijk 180 miljoen voor Nederlandse gezinnen en bedrijven en 430 miljoen euro voor buitenlandse gezinnen en bedrijven. In 2012 bedraagt het totale 'welvaartsverlies' ruim twee miljard euro, waarvan 660 miljoen voor Nederlandse gezinnen en bedrijven. Het verwachte verlies van winst van de luchtvaartsector bedraagt in 2008 en 2012, 20 respectievelijk 65 miljoen euro.

Gevolgen voor de ontwikkeling van de mainport

Als de capaciteit wordt beperkt, zal het aantal transferreizigers meer dan proportioneel worden beïnvloed. Overstappers zijn immers prijsgevoeliger dan bestemmingsverkeer. Uit berekeningen voor het zichtjaar 2012 blijkt dat, als de groei van het luchtverkeer wordt afgeremd, circa 27 procent van de overstappers niet meer via Schiphol zal reizen, tegen 13 procent van de op- en uitstappers. Dat zal de kern van de mainport-functie raken. Door de afname van het aantal transferpassagiers zal dan het intercontinentale netwerk van Air France-KLM vanaf Schiphol afkalven. Immers, 31 van de 55 intercontinentale bestemmingen kent een aandeel transfer van 80 procent of meer. Als het aandeel transfer sterk terugloopt, zullen die verbindingen niet langer rendabel kunnen worden geëxploiteerd. Bij een gematigde groei van de economie zijn de gestelde grens-

waarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid in 2008 en 2012 naar verwachting niet van invloed op de capaciteit van de luchthaven. De regels en grenzen van het Schipholbeleid zijn dan niet beperkend voor de ontwikkeling van de mainport.

Gevolgen voor de werkgelegenheid

Volgens berekeningen betekent een inperking van de groei van de luchtvaart ook een minder snelle groei van de werkgelegenheid op de luchthaven én de aan Schiphol gerelateerde bedrijven. In 2012 zou dat verschil - als de economie aantrekt - kunnen zijn opgelopen tot bijna 36.000 banen. Volgens de gangbare economische mechanismen zal een groot deel van deze mensen elders aan werk kunnen komen. Uitzondering op die regel zijn de laag- en ongeschoolden waarvoor structureel te weinig arbeidsplaatsen zijn. Juist de luchthaven kent veel werk voor ongeschoolden. Zelfs als de mainport wordt beperkt in de verdere groei biedt de luchthaven in 2012 aan circa 7.000 mensen méér emplot dan in 2004.

Mogelijke reactie op schaarse capaciteit

Naar verwachting zullen betrokken partijen proberen het verlies aan welvaart door de beperkte groei ruimte zo veel mogelijk te beperken. Met stillere vliegtuigen en stillere vliegprocedures kan meer gevlogen worden binnen de gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid. Ook zou uitplaatsing van vluchten die voor de ontwikkeling van de mainport van minder belang zijn, op Schiphol ruimte kunnen scheppen voor vluchten die wél van belang zijn voor de mainport.

Als voorbeeld van het stimuleren van stiller vliegverkeer om de groei ruimte te vergroten, hebben onderzoekers een bonus-malus systeem verkend waarin stille vliegtuigen extra worden beloond en lawaaiige toestellen een extra heffing krijgen opgelegd. In dat geval hoeven naar verwachting in 2008 slechts 10.000 slotaanvragen te worden geweigerd (in plaats van 41.000) en in 2012 bijna 60.000 (in plaats van 120.000). De capaciteit komt dan uit op circa 480.000 vliegtuigbewegingen in 2008 en 530.000 in 2012. De welvaartsverliezen zijn bij een bonus-malus systeem naar verwachting een stuk lager dan zonder zo'n systeem: in 2008 bedraagt het verlies aan welvaart 20 miljoen euro, in 2012 135 miljoen euro.

Uit een globale verkenning van de mogelijkheden van maatregelen om de groei ruimte binnen de gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid te vergroten, blijkt dat vooral extra groei ruimte voor de luchtvaart kan worden gecreëerd door minder én minder luidruchtig verkeer in de nacht af te wikkelen en door heffingen in te voeren waarmee luidruchtige vliegtuigen worden benadeeld en stille vliegtuigen worden gestimuleerd. Voor de grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid tellen nachtvluchten tien keer zo zwaar als verkeer overdag. Een andere maatregel die mogelijk extra groei ruimte kan opleveren is het uitplaatsen van een deel van het luchtverkeer naar regionale luchthavens.

Weging lusten en lasten van de mainport

In het economisch onderzoek naar de ontwikkeling van de mainport is berekend wat voor Nederland het verlies aan welvaart is als de groei van de luchtvaart wordt beperkt. Dan is het echter ook relevant te weten wat de 'winst' aan welvaart is. Bij beperking van de groei van het vliegverkeer is er immers minder hinder, de veiligheidsrisico's zijn kleiner en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen is lager dan wanneer er geen beperking van de groei van de luchtvaart is. Voor de weging van verlies en winst van welvaart is het van belang dat ook de milieueffecten worden uitgedrukt in geld. De resultaten van dát onderzoek komen na de afronding van dit rapport beschikbaar en zullen worden betrokken bij het kabinetsstandpunt over Schiphol in april 2006.

3.4 Reactie van de VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat

Het kabinet heeft twee adviesraden van het kabinet, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, gevraagd te reageren op het onderzoek naar de effectiviteit van het Schipholbeleid. De Raden hebben ieder voor zich deze vraag beantwoord. Hun antwoorden richten zich vooral op de realisatie van de doelen van het beleid - beheersen van overlast en risico én ontwikkeling van de mainport. De Raden hebben daar ook voorstellen voor gedaan. De reacties zijn als bijlage opgenomen. De hoofdlijnen zijn hieronder weergegeven.

Raad voor Verkeer en Waterstaat

De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt dat er bij omwonenden, sectorpartijen en lokale bestuurders veel wantrouwen heerst. Hoewel de onderzoeken naar de effectiviteit van het beleid en de samenvatting ervan, de Raad neutraal en gebalanceerd overkomen, zullen veel betrokkenen dat anders beleven. Naast de evaluatie loopt nog een aantal sporen zoals alternatieven voor groepsrisico of het advies van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Daarmee heeft de evaluatie een grote hoeveelheid ongelijksoortig feitenmateriaal opgeleverd waarin iedereen wel iets van zijn of haar gading zal vinden. Tegen deze achtergrond beperkt de Raad zich tot de zaken waar het volgens hem om gaat: geluid en groei. Vliegtuiggeluid zorgt immers voor de meeste overlast. Tegelijkertijd zijn de grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid het meest beperkend voor de capaciteit van Schiphol.

De Raad constateert dat er geen gedragen inzicht bestaat in de op Schiphol 'haalbare' capaciteit. Onderzoekers hanteren voor de toekomst verschillende prognoses. Kennelijk is het stelsel zo ingewikkeld dat er geen eenduidig beeld bestaat. Overigens constateert de Raad dat de verschillende onderzoekers wél dezelfde conclusie trekken: als de economie aantrekt, zal de vraag naar capaciteit niet meer volledig kunnen worden gehonoreerd. Daarnaast vindt de Raad het een gemis dat uit het effectiviteitsonderzoek niet helder is

geworden hoe de capaciteit van de luchthaven binnen de grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid kan worden vergroot. Met stillere vliegtuigen en stillere vliegprocedures is immers meer verkeer mogelijk binnen de geluidsgrenzen.

De Raad vindt dat de beleidsagenda voor de komende jaren aandacht moet hebben voor de kwaliteit van het proces, met herstel van vertrouwen als belangrijkste doelstelling. Partijen moeten - meer dan voorheen - samen op zoek naar feiten, oorzaken én oplossingen. Ook is het van belang dat de luchthaven zich zichtbaar inspant om de overlast te verminderen en een goede relatie met zijn burens op te bouwen. Omwonenden dienen in dat proces niet - net als in deze evaluatie - op afstand te worden gehouden. Zo'n gemeenschappelijk proces moet aansluiten bij de ontwikkelingen binnen de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS). Het Rijk moet daar bij zijn aangesloten.

Er moet ook worden gehandeld. Op korte termijn beperken de grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid de ontwikkeling van de mainport. Geïnspireerd door het effectiviteitsonderzoek, de verbetervoorstellen en het Raadsadvies 'Vluchten kan niet meer...' stelt de Raad de volgende oplossingsrichtingen voor:

- het uitwerken van, en experimenteren met, geluidsarme vliegroutes en -procedures;
- voordelen in kaart brengen van bundelen van verkeer, dus het concentreren van de overlast;
- het stelsel aanvullen met 'geluidsflijtspalen' voor handhaving en informatievoorziening;
- prikkelen van luchtvaartmaatschappijen met heffingen om extra stille vliegtuigen in te zetten en het vliegen met lawaaiige toestellen te ontmoedigen;
- het wijzigen van het huidige systeem van slottoewijzing in een stelsel waarbij 'stiller, schoner, veiliger' een rol spelen, evenals de bijdrage aan het netwerk van de luchthaven;
- verplaatsing verkeer dat niet essentieel is voor mainportontwikkeling naar regionale velden;
- hinder is onvermijdelijk, dus zorg voor uitkoop of compensatie van ernstig gehinderden.

VROM-raad

De VROM-raad vindt dat de opzet en uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken onvoldoende zijn geïntegreerd om de effectiviteit - en de efficiëntie - van het beleid te kunnen beoordelen. Het was volgens de raad ook beter geweest de afzonderlijke sporen van de evaluatie meer in samenhang te evalueren. Het ontbreken van een heldere doelstelling voor ontwikkeling van de mainport vindt de raad een gemis evenals het afzien van een doorkijk naar 2020. Daarnaast zouden de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek meer moeten worden toegesneden op het dilemma dat ontstaat als het luchtverkeer tegen de milieugrenzen aanloopt, en wat dan de mogelijkheden zijn om bij te sturen. Bovendien zijn in het huidige Schipholbeleid naar het oordeel van de raad enkele aspecten onder-

belicht: de bredere context van beleid voor ruimtelijke ordening, klimaat en mobiliteit. Daarmee heeft het advies vooral een agenderend karakter. Daarnaast geeft de raad enkele punten voor een fundamentele heroverweging:

- De raad bepleit een sturingsconcept waarin de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de luchthaven en overheid scherper zijn afgebakend dan nu. De overheid bepaalt de condities (ruimte en milieu) waarbinnen de luchthaven als normaal bedrijf kan opereren.
- De verhouding tussen centrale en decentrale sturing moet heroverwogen. De raad acht het mogelijk dat een markt wordt gecreëerd waar ruimte voor luchtvaart kan worden uitgeruild tegen leefbaarheid in de regio.
- De regels en grenswaarden zijn moeilijk te doorgronden en lijken niet borg te staan voor de beheersing van de milieukwaliteit. De VROM-raad bepleit de overgang naar een stelsel dat directer stuurt op de effecten van het luchtverkeer. Kwaliteitsnormen voor het leefmilieu staan daarin centraal. Normen worden gehandhaafd met metingen in plaats van berekeningen.
- Er is veel onbegrip voor de beperking van woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen. Een helder milieukwaliteitsbeleid biedt daarom kansen voor een decentraal ruimtelijk orderingsbeleid. Daarin kan de regio een eigen afweging maken tussen ontwikkeling in ruimtegebruik enerzijds en de beheersing van overlast en risico's anderzijds.
- Het concentreren van luchtverkeer kan bijdragen aan vergroting van capaciteit en een meer voorspelbare overlast. Door meer voorspelbaarheid in combinatie met compenserende maatregelen zou concentratie juist maatschappelijk aanvaardbaar kunnen zijn.
- Als Schiphol tegen de gestelde regels en grenswaarden aanloopt, is herverdeling van verkeer over Schiphol en regionale luchthavens een optie. De sturing van de luchthavens is echter in verschillende bestuurlijke handen. De sector kan zo een proces van herverdeling niet op gang brengen.
- Een vernieuwd Schipholbeleid zal geen definitieve duidelijkheid kunnen geven over de balans tussen geluidsoverlast en groeiruimte. Er valt niet te ontkomen aan nieuwe inzichten in de ernst van de milieueffecten of de waarde van de mainport voor ons land. Periodiek zou de balans tussen geluid en groeiruimte opnieuw moeten worden opgemaakt, wat leidt tot een dynamiek in het beleid. Voor het vertrouwen tussen omwonenden, sector en overheid is het van belang die onvermijdelijke dynamiek goed te communiceren.

3.5 Conclusies over de effectiviteit van het Schipholbeleid

In 2003, 2004 en 2005 zijn de overlast en risico's beheerst. Geen van de regels of grenzen hebben de ontwikkeling van de mainport beperkt. Het kabinet constateert dan ook dat de afgelopen jaren is voldaan aan het doel van de wet: 'het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven met inachtneming van de grenzen voor veiligheid

en milieubescherming'. Bij een gematigde economische groei zal de mainport zich naar verwachting tot 2012 binnen de regels en grenzen kunnen ontwikkelen. Mocht de economie aantrekken en het luchtverkeer sterker groeien dan de afgelopen jaren, dan wordt de ontwikkeling van de mainport vanaf 2008 beperkt door de gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid. Hierdoor zal de welvaart minder toenemen dan in het geval dat de marktvaag volledig wordt geacommodeerd, ook wel 'welvaartsverlies' genoemd.

Alhoewel de regels en grenzen de overlast en risico's beheersen, is het niet zo dat de overlast en risico's zo laag mogelijk zijn. Voor de ontwikkeling van de mainport geldt dat stiller luchtverkeer meer kan worden gestimuleerd waardoor de groei ruimte voor de luchtvaart groter zal worden. Het kabinet constateert dan ook dat er kansen zijn voor verbetering van het Schipholbeleid.

Het kabinet ziet de volgende aangrijpingspunten voor verbetering.

Efficiënt gebruik van de ruimte voor vliegverkeer binnen regels en grenswaarden

Met stillere vliegtuigen kan meer verkeer, meer passagiers en meer vracht binnen de gestelde regels en grenswaarden worden afgehandeld. Ook door meer overdag, en minder 's nachts, te vliegen is meer verkeer mogelijk binnen de regels en grenswaarden. Ook door het belonen van stille vliegtuigen en door luidruchtige vliegtuigen meer te laten betalen kan efficiënter gebruik van de geluidsruimte worden gemaakt. Het beleid stelt alleen een maximum aan de geluidsbelasting per jaar. Het zorgt niet voor zo stil mogelijk luchtverkeer. Het beleid zorgt er ook niet voor dat de schaarse geluidsruimte wordt toegewezen aan die vluchten die van belang zijn voor de mainport. Doordat de gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid nog niet bereikt zijn, is de prikkel die het beleid in zich heeft, nog niet effectief. Overigens is het de vraag of het beleid wel effectief zal zijn als de gestelde grenswaarden voor de hoeveelheid vliegtuiggeluid zijn bereikt. Luchthaven, luchtvaartmaatschappijen, slotcoördinator en de luchtverkeersleiding hebben ieder voor zich weinig baat bij het investeren in het beheersen van de overlast. Zo komt de groei ruimte als gevolg van een investering van een vliegmaatschappij in stillere vliegtuigen alle vliegmaatschappijen ten goede, dus ook de concurrenten. Dat betekent dat de luchtvaartmaatschappij die investeert indirect concurrentienadeel ondervindt. Vraag is hoe de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen beter kunnen worden geprikkeld om zo stil mogelijke vliegtuigen in te zetten en of het mogelijk is om te bepalen welk vliegverkeer van belang is voor de mainport en juist dat vliegverkeer te bevorderen.

Regelgeving die aansluit bij de feitelijke ontwikkeling van de luchtvaartmarkt

De regels en grenswaarden zijn gebaseerd op het verwachte gebruik van de luchthaven in de toekomst. De markt ontwikkelt zich in de praktijk anders dan

verwacht. Niet alleen de economie, ook de ontwikkeling van het vrachtvervoer, de vlootvernieuwing, vorming van allianties, faillissementen, of de populariteit van bestemmingen blijken moeilijk te voorspellen. Dat blijkt ook uit het verleden: tot nog toe zijn elke drie tot vijf jaar de milieunormen aangepast omdat de luchtvaart zich anders ontwikkelde dan was voorspeld. Doordat het gebruik zich in praktijk anders ontwikkelt dan verwacht, zijn de milieueffecten van het luchtverkeer ook anders en blijkt de groei ruimte minder groot dan vooraf gedacht. Dat roept de vraag op of de milieurandvoorwaarden zodanig zijn geformuleerd dat de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen daarbinnen hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Regelgeving die verdere ontwikkeling van de mainport mogelijk maakt

In de Schipholwet is een mainportdoelstelling opgenomen. Kern van het beleid is dat de mainport zich binnen de gestelde milieurandvoorwaarden kan ontwikkelen. Uit onderzoek blijkt dat als de economie aantrekt, de mainport al snel tegen de grenzen van de groei aanloopt vanwege de milieurandvoorwaarden. De groei ruimte van het vliegverkeer is kleiner dan bij de vaststelling van het Schipholbeleid werd verwacht. De grenzen van de groei zijn nog niet bereikt. Daarbij moet wel worden bedacht dat dat mede komt doordat in de afgelopen jaren de groei is gestagneerd. Dat roept de vraag op of de mainportdoelstelling zoals in de Schipholwet is vastgelegd met het huidige beleid ook in de toekomst kan worden gehaald en, zoals het kabinet in de Nota mobiliteit stelt, Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder kan ontwikkelen. Welke ontwikkeling is er nog mogelijk en wordt daarmee de mainportfunctie van Schiphol behouden? Kunnen de regionale luchthavens een grotere rol spelen?

Regelgeving die aansluit bij beleving door omwonenden

De huidige regels en grenswaarden gaan uit van jaargemiddelden terwijl de beleving door omwonenden vooral wordt bepaald door het tijdstip, de voorspelbaarheid, het geluidsniveau en het aantal vliegtuigen dat overkomt. Door jaargemiddelde hindermaten is ook lik-op-stukhandhaving onmogelijk. Met de jaargemiddelde hindermaten (L_{den} en L_{night}) wordt wél aangesloten op Europese regelgeving. Vraag is hoe de bestaande regels beter kunnen aansluiten bij de beleving door omwonenden?

Voorspelbaarheid van de overlast

Naast de duidelijkheid over de ontwikkeling van Schiphol in de toekomst en de effecten die dat voor de omgeving veroorzaakt, is voor omwonenden de 'dagelijkse' voorspelbaarheid van het vliegverkeer van belang: waarom wordt er opeens een dag lang over mijn huis gevlogen, en wat kan ik voor volgende week verwachten? Voorspelbaarheid van waar het vliegverkeer waarom vliegt is daarom belangrijk. De vraag is

of er iets aan de regels en grenzen moet veranderen of dit, bijvoorbeeld door een betere informatievoorziening kan worden opgepakt om overlast meer voorspelbaar te maken?

Beheersing van de overlast in woongebieden verder van de luchthaven

Het beleid zorgt ervoor dat het aantal woningen met een hoge geluidsbelasting zoveel mogelijk wordt beperkt. Echter, in het gebied daarbuiten wonen veruit de meeste mensen die last hebben van het vliegverkeer. Die worden nu door het beleid beschermd tegen een hoge geluidsbelasting (meer dan 58 dB(A) L_{den}). Maar ook een minder hoge geluidsbelasting veroorzaakt overlast. De vraag is of het mogelijk en wenselijk is om deze overlast in verder van Schiphol gelegen woongebieden, meer dan nu te beperken?

Mogelijkheid voor inbreng van de regio bij besluitvorming over Schipholzaken

Omwonenden en bestuurders in de regio ervaren de beperking van het ruimtegebruik als (te) knellend en onrechtvaardig. Er is voortdurend druk om de regels te versoepelen en om ontheffing te verlenen van de bouwbeperkingen. Bouwbeperking, sloop, geluidsisolatie en schadevergoedingen vragen bovendien om meer maatwerk. Ook wil de luchthaven zonder tussenkomst van Den Haag met omwonenden afspraken maken over baan- en routegebruik.

De vraag is of gemeenten en omwonenden niet beter zelf kunnen bepalen of er gebouwd, gewoond en gewerkt mag worden in de beperkingengebieden? Zijn afspraken tussen de sector en omwonenden niet effectiever dan voorschriften uit Den Haag? Moet het Rijk zich - meer dan nu - beperken tot de hoofdlijnen van het ruimtegebruik?

Afschaffen van regels en grenzen die niet effectief zijn

Het Totaal Volume Geluid (TVG) begrenst de totale hoeveelheid geluid, maar zorgt er niet voor dat er weinig geluid is waar veel mensen wonen. Het biedt de omwonenden dan ook geen bescherming. Het Totaal Risico Gewicht (TRG) beheerst de kans op een ongeval, maar zorgt er niet voor dat wordt gevlogen boven plaatsen waar de risico's voor omwonenden het kleinst zijn. Ook het TRG heeft weinig toegevoegde waarde: het biedt omwonenden geen bescherming.

Bij een kleine wijziging van het gebruik van de luchthaven moeten de beperkingengebieden, zoals die met een verbod op nieuwbouw, worden aangepast. Aangezien gebouwen voor een lange periode worden gebouwd en een grote investering vergen, roept dat de vraag op of de gebieden met ruimtebeperking niet robuuster kunnen worden vormgegeven zodat ze minder gevoelig zijn voor veranderingen in het gebruik van de luchthaven.

Het kabinet wil als uitgangspunt hanteren geen onnodige regels te stellen en wil daarom kijken of er instrumenten

zijn in het beleid die kunnen vervallen. De vraag is of de instrumenten die niet effectief zijn ook onnodig zijn en kunnen vervallen.

Duidelijkheid over de toekomst

Omwonenden, gemeenten, bedrijven en luchtvaartsector geven aan dat zij duidelijkheid willen over de toekomst van Schiphol.

Vanaf 2003 geldt het Schipholbeleid dat is vastgelegd in de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten. Dat beleid bepaalt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de luchtvaart en de effecten van het vliegverkeer in de omgeving. De vraag is of evaluatie van dit beleid en de studies naar de toekomst van de mainport aanleiding geven om dit beleid te wijzigen.

Het kabinet zal die vraag beantwoorden in het kabinetsstandpunt in april 2006.

Duidelijkheid over verantwoordelijkheden en positionering van Luchtverkeersleiding Nederland

LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. LVNL is tegelijkertijd onderdeel van de luchtvaartsector. De vraag is of er door deze dubbele rol geen pettenprobleem ontstaat. Bovendien is de vraag of de verantwoordelijkheden van LVNL duidelijk zijn vastgelegd.

4

Voorstellen voor verbetering Schipholbeleid

Is het Schipholbeleid te verbeteren? Op deze vraag heeft het kabinet 682 voorstellen gekregen van belangenorganisaties, gemeentebesturen, sectorpartijen en onderzoeksbureaus. Een greep uit de voorstellen: kies aan- en uitvliegroutes die minder geluidsoverlast veroorzaken en verbeterde communicatie. Verkeer en Waterstaat en VROM hebben de voorstellen met de indieners besproken en hebben de effecten van de voorstellen op de leefomgeving en de ontwikkeling van Schiphol in kaart laten brengen.

De meeste verbetervoorstellen hebben voordelen, maar ook nadelen.

Verleggen van vliegroutes blijkt de leefbaarheid op één locatie te verbeteren, maar op een andere locatie vaak te verslechteren.

Vliegtuiggeluid concentreren op een bepaalde route of juist spreiden over een groter gebied: het zijn alternatieven die moeten worden afgewogen. Het kabinet doet dat in zijn standpunt van april 2006.

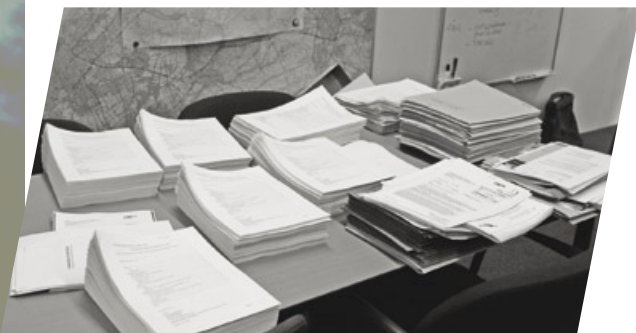
De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) wil enkele voorstellen die op korte termijn technisch mogelijk lijken, uittesten in 'pilots'.

4.1 Inleiding over verbetervoorstellen

In de evaluatie van het Schipholbeleid heeft het kabinet ruimte geboden voor het indienen van voorstellen voor verbetering van het beleid. In de praktijk zou kunnen blijken dat onderdelen van het huidige beleid niet helemaal goed werken en dat verbeteringen mogelijk zijn. Daarom was het kabinet in het bijzonder benieuwd naar praktijkervaringen en voorstellen voor verbetering van betrokkenen, zoals omwonenden, bestuurders en sectorpartijen. Betrokkenen kregen zo de kans om zelf voorstellen te doen voor het beleid in plaats van achteraf te reageren op een voorstel van het kabinet.

De aanpak en de resultaten van het onderzoek naar de verbetervoorstellen treft u aan in paragraaf 4.2. Naast de verbetervoorstellen van betrokkenen heeft de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV) voorstellen voor verbetering gedaan. Het kabinet heeft de CDV gevraagd om naar een aantal specifieke vraagstukken onderzoek te doen. Deze vraagstukken en de resultaten van het onderzoek staan in paragraaf 4.3 beschreven.

Tenslotte zijn in paragraaf 4.4 de constatering over de verbetervoorstellen en het vervolgproces beschreven.



4.2 Verbetervoorstellen betrokkenen

4.2.1 Aanpak

Tot 1 juli 2005 kon iedereen een voorstel voor verbetering indienen bij het projectbureau voor de evaluatie. Dit was mogelijk per post en per e-mail, bovendien is er een speciale website voor de evaluatie gemaakt waarop mensen direct hun voorstellen konden indienen. Door 138 indieners zijn in totaal 682 verbetervoorstellen ingediend. Zowel de indieners als de inhoud van de voorstellen zijn heel divers. Voorstellen zijn onder andere ingediend door individuele omwonenden, gemeentebesturen, bewonersplatforms, milieuorganisaties, onderzoeksbureaus en sectorpartijen. Ook de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) heeft een aantal voorstellen ingediend.

Eerste verkenning van verbetervoorstellen

In de zomer van 2005 is een eerste ordening en verkenning uitgevoerd van de ingediende verbetervoorstellen. De ordening heeft geleid tot een indeling in een aantal thema's:

- startend en landend verkeer;
- baan- en routegebruik;

Aantal voorstellen per categorie indieners

bedrijf	5
professioneel betrokkene	57
deskundige NGO	16
gemeente Aalsmeer	9
gemeente Alkemade	15
gemeente Amstelveen	9
gemeente Amsterdam	5
gemeente Bloemendaal	7
gemeente Haarlem	5
gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude	14
gemeente Haarlemmermeer	12
gemeente Liemeer	6
gemeente Oostzaan	1
gemeente Uithoorn	17
gemeente Wormerland	12
gemeente Zaanstad	14
gemeenten regio Zuid-Kennemerland	1
gezamenlijke platforms	5
burger	211
overheid/milieudienst	16
overlegorgaan	92
platform	147
provincie Zuid-Holland	6
totaal	682

- normstelling;
- ruimtelijke ordening;
- mainportstrategie;
- communicatie;
- compensatie;
- politiek-bestuurlijk en organisatorisch.

De eerste verkenning geeft per (sub)thema informatie over de gevolgen van de voorstellen voor de leefomgeving, de mainport en over de uitvoerbaarheid. Alle indieners hebben de eerste verkenning ontvangen en de gelegenheid gekregen daarop te reageren. Uit de meeste reacties van indieners bleek dat de eerste verkenning een duidelijk overzicht geeft van alle verbetervoorstellen. Een deel van de indieners heeft aangegeven dat sommige voorstellen niet juist zijn overgenomen of omschreven.

Bezoeken indieners van voorstellen

In vervolg op de eerste verkenning zijn de indieners van verbetervoorstellen benaderd voor een gesprek over hun voorstel. Doel van de gesprekken was om na te gaan of de voorstellen goed zijn begrepen, om de achtergronden en motieven van de indieners te leren kennen en de situatie ter plekke te zien. De gesprekken vonden daarom bij voorkeur plaats bij de indieners thuis of op kantoor. Hierdoor is ook een beter beeld ontstaan van de diverse vormen van overlast door vliegverkeer in de omgeving van Schiphol en de persoonlijke beleving daarvan door de indieners. Een algemeen verslag over deze gespreksronde is in de bijlagen opgenomen.

Aantal voorstellen per thema

Baan- en routegebruik	Gebruik van banen en routes	62
Baan- en routegebruik	Grondgeluid	16
Baan- en routegebruik	Nachtelijk gebruik Schiphol	40
Baan- en routegebruik	Spreiden van overlast	20
Communicatie	-	35
Compensatie	Financieel	18
Compensatie	Isolatie	14
Compensatie	Isolatie en financieel	4
Landend verkeer	Aanvliegen in glijvlucht	17
Landend verkeer	Hoger aanvliegen	11
Landend verkeer	Steiler aanvliegen	3
Landend verkeer	Vastleggen van naderingsroutes	13
Landend verkeer	Verschuiven van naderingsroutes	33
Mainport strategie	-	41
Normstelling	Beslaat meerdere subthema's	8
Normstelling	Geluid	63
Normstelling	Handhaving	5
Normstelling	Hinderbeleving	17
Normstelling	Luchtverontreiniging	17
Normstelling	Veiligheid	6
Ruimtelijke ordening	Beperkingen ruimtegebruik	42
Ruimtelijke ordening	Strategie ruimtegebruik	1
Startend verkeer	Langer volgen van startroute	17
Startend verkeer	Nauwkeuriger vliegen van startroutes	23
Startend verkeer	Steiler of vlakker wegvliegen	8
Startend verkeer	Verschuiven van startroutes	49
Institutioneel en wettelijk kader	Institutioneel kader	30
Institutioneel en wettelijk kader	Wettelijk kader	7
Valt buiten de scope van dit onderzoek	-	51
Verwijzing naar andere indiener	-	8
Overige	-	3
totaal		682

Opvallend is dat een groot deel van de indieners veel detailkennis heeft over het vliegverkeer van en naar Schiphol. Deze kennis strekt zich uit van het kunnen aangeven van hinder en hindermomenten, kennis of ideeën over hoe dit in de praktijk beter kan, tot kennis van beleid en regelgeving door de jaren heen. De kennis over (de hinderlijke effecten van) het vliegverkeer is zeer goed bruikbaar voor de betrokken partijen, met name de luchtvaartsector, om hinder effectief te beperken. In de praktijk blijkt dat deze kennis nog nauwelijks wordt benut.

Behalve dit punt over het omgaan met klachten, was er een aantal andere terugkerende thema's in de gesprekken zoals:

- aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving;
- het verbeteren van informatievoorziening en communicatie over beleidsbeslissingen en de effecten daarvan door Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), gemeenten en de rijksoverheid;

- het nauwkeurig vliegen van de afgesproken routes, duidelijk zichtbaar en streng handhaven;
- een gewenste verbetering in de opstelling en het handelen ten opzichte van de omwonenden door overheden, Schiphol, de luchtverkeersleiding en overige betrokken, waaronder CROS. Het gaat daarbij om het adequaat te woord staan van mensen en om snelle en juiste uitvoering van hinderbeperkende (beleids)maatregelen, zoals geluidsisolatie.

Themabijeenkomsten

Over een aantal thema's hebben meerdere indieners voorstellen ingediend. Het projectbureau heeft drie bijeenkomsten georganiseerd om deze indieners met elkaar en met vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM in gesprek te laten gaan. De bedoeling van deze bijeenkomsten was om in een dialoog, te verkennen wat de verschillen en overeenkomsten zijn van de verschillende verbetervoorstellen en vooral ook wat de achterliggende gedachten zijn. De bijeenkomsten gingen over de thema's politiek-bestuurlijk/organisatorisch, compensatie en verdeling vliegverkeer in de omgeving. De bijeenkomsten zijn vooral nuttig geweest om, los van de voorgestelde



oplossingen, een aantal problemen te definiëren dat indieners met hun verbetervoorstel wilden aanpakken. De discussie daarover heeft waardevolle aanknopingspunten opgeleverd voor het opstellen van het kabinetsstandpunt. De volledige verslagen van de drie bijeenkomsten zijn opgenomen in de bijlagen.

Adviezen

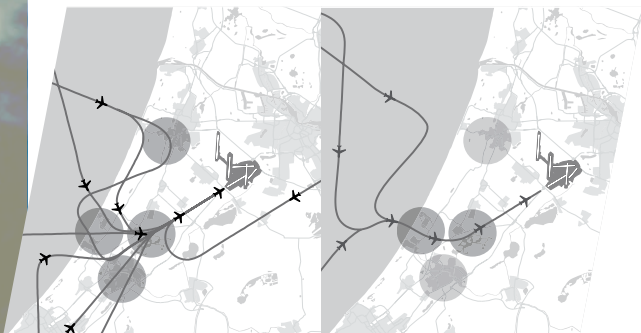
Om een beeld te krijgen van de kansrijkheid van en het draagvlak voor voorstellen zijn CROS en een omwonendenpanel om advies gevraagd over de verbetervoorstellen. Daarnaast hadden alle betrokkenen de gelegenheid om te reageren op de eerste verkenning en de kansrijkheid van voorstellen.

De adviezen worden evenals de resultaten van de gesprekken met de indieners en de themabijeenkomsten betrokken bij de weging van de verbetervoorstellen door het kabinet. Deze weging krijgt haar plaats in het kabinetsstandpunt in april 2006.

Advies Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)

In de CROS kunnen de bestuurders en bewoners uit de omgeving van de luchthaven samen met de lucht-

vaartsector ideeën ontwikkelen voor het beperken van de hinder. Als dergelijke ideeën door de gehele CROS worden ondersteund, kunnen ze rekenen op een breed draagvlak omdat diverse partijen en organisaties in de CROS vertegenwoordigd zijn. De CROS heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verbetervoorstellen in te dienen. De CROS is daarnaast ook gevraagd om te reageren op alle verbetervoorstellen die door anderen zijn ingediend en aan te geven welke zij daarvan kansrijk acht. Op 1 december 2005 heeft de CROS haar bevindingen aangeboden. Vooralsnog spreekt de CROS zich nog niet uit over de voorstellen. Zij concludeert dat een aantal van de voorstellen mogelijk kan bijdragen aan de beperking van hinder. Een aantal voorstellen vindt de CROS op korte termijn niet kansrijk vanuit praktische of technische overwegingen. De CROS werkt een aantal voorstellen uit die op korte termijn technisch mogelijk lijken in enkele 'pilots'. Deze pilots zijn door de CROS zelf als verbetervoorstel naar voren gebracht om in de praktijk te testen welke verbeteringen mogelijk zijn. De verbetervoorstellen over onder meer de verbetering van communicatie en de afhandeling van klachten sluiten aan bij de manier waarop de CROS daar tegen aankijkt. Over de wenselijkheid van veel verbetervoorstellen is



binnen de CROS discussie, omdat er principiële keuzes, zoals het spreiden of concentreren van vliegtuiggeluid, meespelen.

Tot slot heeft de CROS aangegeven dat ze zich afvraagt of LVNL wel over voldoende middelen en menskracht beschikt om alle verbetervoorstellen te beoordelen en te helpen implementeren. LVNL heeft aan de CROS-leden aangegeven dat voor de pilots voldoende capaciteit is vrijgemaakt.

Advies omwonendenpanel

Om een beeld te kunnen vormen van hoe een afspiegeling van omwonenden van Schiphol vanuit hun leef- en belevingswereld aankijkt tegen de ingediende verbetervoorstellen, is een omwonendenpanel samengesteld. De organisatie en begeleiding van dit omwonendenpanel is in handen gelegd van ervaren procesbegeleiders. Na een zorgvuldig werving- en selectieproces zijn uiteindelijk 22 omwonenden gekozen voor het panel. Het panel heeft eind november 2005 een gezamenlijk gedragen advies uitbracht. De deelnemers van het panel zijn uitdrukkelijk aangesproken op hun kwaliteit van 'omwonende' en dus niet als vertegenwoordiger van hun gemeenschap of op grond van enige andere deskundigheid.

Het panel is geïnformeerd over doel en achtergrond van het panel, de evaluatie en de verbetervoorstellen. Gezien de grote hoeveelheid verbetervoorstellen, de vaak technische aard van deze voorstellen en de beschikbare discussietijd hebben de panelleden unaniem besloten om de verbetervoorstellen per thema te bespreken. Daarbij hebben zij aangegeven dat zij zich bij de bespreking van de voorstellen over starten, landen en routegebruik willen concentreren op criteria die zij van belang achten bij de toetsing door deskundigen.

Tenslotte hebben de leden van het omwonendenpanel twee dagen met elkaar van gedachten gewisseld over de voorstellen met de opdracht tot een gemeenschappelijk gedragen advies te komen. Voor inhoudelijke vragen verleenden verschillende deskundigen assistentie. Vertegenwoordigers van de verantwoordelijke ministeries en van de Procescommissie zijn hierbij als toehoorder aanwezig geweest.

Voor de opvattingen van het omwonendenpanel wordt verwezen naar het integrale advies in de bijlagen. In paragraaf 4.2.2 zijn bij de verschillende onderwerpen van de verbetervoorstellen opvallende aanbevelingen van het panel weergegeven. Enkele algemene bevindingen van het panel zijn hieronder genoemd.

Het omwonendenpanel heeft zich uitdrukkelijk uitgesproken over een aantal waarden dat bij de beoordeling en de toetsing van de verbetervoorstellen aan de orde dient te komen.

Het panel wil graag een beoordeling op het terrein van de veiligheid, welzijn (gezondheid, milieu, geluidsoverlast, luchtvervuiling, verontreiniging en voorspelbaarheid van geluid) en welvaart (economie, de mainport en het behoud en eventueel groei van de capaciteit voor het vliegverkeer). Het panel heeft unaniem verklaard dat veiligheid voor hen op de eerste plaats komt. Daarom worden alle voorstellen gericht op het vergroten van de veiligheid in beginsel van harte ondersteund. Het panel hecht ook zeer veel waarde aan de gezondheid. Alle voorstellen die leiden tot schoner en stiller vliegen worden aanbevolen. Als het om de afweging van welzijn en welvaart gaat, heeft het panel in zijn algemeenheid geen voorkeur uitgesproken. Het heeft een lichte voorkeur voor welzijn boven welvaart. Het panel wil dat de mainportfunctie van Schiphol behouden blijft, maar wel binnen de geldende milieunormen.

Veel nadruk is verder gelegd op het vertrouwen dat omwonenden stellen in Schiphol en de overheid. Veel adviezen van het panel zijn gebaseerd op de behoefte om het geslonken vertrouwen te herstellen. Het panel constateert dat de afgelopen jaren er juist in de informatievoorziening rondom Schiphol veel is mis gegaan. Gepleit wordt daarom voor het verstrekken van objectieve (controleerbare), betrouwbare, toegankelijke en openbare informatie. Ook het verbetervoorstel voor een meerjarig verbeterprogramma van de sector wordt in dit kader van harte ondersteund.

Toetsing

Om de effecten van alle verbetervoorstellen in beeld te brengen, is een toetsingskader opgesteld met daarin alle elementen die nodig zijn om uiteindelijk de voorstellen te beoordelen. Het toetsingskader is bedoeld om de effecten van de voorstellen in beeld te brengen voor de uitvoerbaarheid, de leefomgeving en de mainportontwikkeling. Met het toetsingskader vindt nog geen weging plaats. Deze weging zal worden meegenomen in het kabinetsstandpunt.

Een adviesbureau heeft van alle afzonderlijke voorstellen de effecten in beeld gebracht met behulp van het toetsingskader. Van ruim 50 voorstellen zijn de effecten niet met het toetsingskader in beeld gebracht. Het gaat om voorstellen die:

- buiten de scope van de evaluatie vallen, zoals een luchthaven in zee;
- buiten de competentie van het Rijk vallen;
- verwijzen naar een andere indiener (dat voorstel is dan wel getoetst);
- een voorstel doen voor de aanpak van de evaluatie;
- al uitgevoerd worden;
- pertinent onveilig of technisch niet uitvoerbaar zijn;
- een andersoortige bijdrage zijn, bijvoorbeeld een steunbetuiging.

Van alle overige verbetervoorstellen zijn met behulp van het toetsingskader de effecten in beeld gebracht op het gebied van de uitvoerbaarheid, de leefomgeving en de mainportontwikkeling. Factoren voor de beoordeling van uitvoerbaarheid zijn onder andere de implementatietermijn, de vliegveiligheid en juridische en financiële aspecten. Voor leefomgeving, beleving en gezondheid zijn onder andere de factoren geluid, luchtverontreiniging en externe veiligheid relevant. Om de effecten voor mainportontwikkeling te kunnen vaststellen is onder andere gekeken naar capaciteit, vestigingsklimaat en netwerkqualiteit. In de bijlage is het volledige toetsingskader opgenomen met daarin de uitwerking van al deze factoren.

In de rapportage “Effecten van verbetervoorstellen” zijn alle ingediende voorstellen opgenomen met daarin de resultaten van invulling van het toetsingskader.

Schiphol, LVNL, KLM, de Vereniging voor Nederlandse Verkeersvliegers (VNV), Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie hebben als uitvoerder van het Schipholbeleid de verbetervoorstellen voor advies voorgelegd gekregen. De adviezen zijn als bijlage bij dit eindrapport gevoegd. Tevens is met hen de afspraak gemaakt om vanuit hun verantwoordelijkheid het resultaat van het onderzoek naar de effecten te beoordelen. De adviezen en beoordelingen van deze uitvoerders van het Schipholbeleid zullen nauw worden betrokken bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt.

4.2.2 Resultaten onderzoek effecten verbetervoorstellen betrokkenen

Het onderzoek naar de effecten van de voorstellen voor de uitvoerbaarheid, leefomgeving en mainportontwikkeling heeft veel informatie opgeleverd. De uitkomsten hiervan staan per voorstel in de bijlage. In dit hoofdstuk staan in grote lijnen de resultaten per thema. Bij de verschillende thema's zijn verder opvallende zaken uit de adviezen van het omwonendenpanel en de CROS vermeld.

Startend en landend verkeer, baan- en routegebruik

Er zijn ruim 300 voorstellen gedaan die te maken hebben met vliegprocedures, baangebruik en routes voor startende en voor landende vliegtuigen. Uit het onderzoek blijkt dat ruim tweederde van de voorstellen voor baan- en routegebruik vermindering van overlast oplevert, maar direct negatieve consequenties voor de mainport heeft. Bovendien leiden de meeste voorstellen tot verschuiving van overlast naar andere gebieden, waar ook mensen wonen.

Startend verkeer

Er zijn bijna 100 voorstellen om startroutes te verleggen,



startroutes nauwkeuriger te vliegen en langer te volgen. Ook zijn er voorstellen gedaan voor het steiler of juist vlakker uitvliegen.

Uitvoerbaarheid

Met een enkele uitzondering zijn de voorstellen voor het verleggen van routes en het langer volgen van routes technisch uitvoerbaar en veilig te vliegen. Ongeveer tweederde van de voorstellen voor het nauwkeuriger vliegen zijn direct uitvoerbaar. Voorstellen voor nauwkeuriger vliegen kunnen deels met gebruik van moderne navigatieapparatuur worden uitgevoerd.

Voor bijna alle voorstellen geldt dat een aanpassing van de Wet Luchtvaart of het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol nodig is. Voor het handhaven van de voorstellen zullen de regels in een aantal gevallen aangepast moeten worden.

Afzonderlijk kunnen de voorstellen na circa 1 tot 2 jaar worden ingevoerd vanaf het moment van besluitvorming. Een volledige herziening van de routestructuur duurt enkele jaren.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Het effect op de leefomgeving verschilt sterk per verbetervoorstel. Door het verleggen van startroutes zal lokaal een afname van de overlast optreden, terwijl elders een toename optreedt. Het effect op de hinder is afhankelijk van de afstand tot de luchthaven en het aantal mensen dat daar woont.

Lokaal treedt een verbetering op, maar in alle gevallen verschuift een deel van de problematiek naar een ander (bewoond) deel van de omgeving van Schiphol.

Effecten kunnen bijvoorbeeld zijn:

- een kleine groep met nu hoge geluidsniveaus krijgt lagere niveaus: van 85 dB naar 75 dB;
- een grote groep met nu lage geluidsniveaus krijgt hogere niveaus: van 65 dB naar 75 dB.

De voorstellen hebben effect op enkele honderden tot tienduizenden mensen in de omgeving van Schiphol.

Nauwkeuriger vliegen van de routes resulteert in een afname van de hinder in gebieden naast de route. Voor deze afname speelt hierbij behalve het geluidsniveau ook de beleving een rol.



Niet alle voorstellen hebben effect op de mainport. Bij ongeveer twintig voorstellen voor het verleggen van routes zal de uurcapaciteit afnemen met 5 tot 30 procent op de betreffende vliegroute. Voor deze voorstellen betekent dit dat er negatieve gevolgen zijn voor punctualiteit en voor het netwerk en dat er extra kosten zijn voor de luchtvaartmaatschappijen. Dit hoeft overigens niet direct te betekenen dat er een afname is van de jaarcapaciteit.

Landend verkeer

Er zijn bijna 80 voorstellen om naderingsroutes te verleggen en vast te leggen, en/of de naderingsprocedure te veranderen. Meer aanvliegen boven zee wordt als een verbetering gezien. Ook het aanpassen van de aanvlieprocedure 's nachts en overdag door op grotere hoogte in een glijvlucht te landen (bekend als de Continuous Descent Approach, CDA) wordt door enkele tientallen indieners gezien als een goede en realistische mogelijkheid om de geluidsbelasting verder van de luchthaven te beperken.

Uitvoerbaarheid

De voorstellen zijn technisch en veilig uitvoerbaar, met uitzondering van 10 voorstellen voor steiler naderen. De meeste voorstellen vergen wel een aanpassing van de werkwijze van de luchtverkeersleiding. Daarvoor is aanvullende opleiding nodig. Invoering van de voorstellen voor landend verkeer vergen in verband met de veiligheid mogelijk ook aanpassingen voor het startend verkeer.

Invoering van de voorstellen is mogelijk binnen enkele jaren, behalve voor CDA overdag, daarvoor geldt een langere invoeringstermijn. De termijn voor het invoeren van de voorstellen is bovendien afhankelijk van de hoeveelheid wijzigingen.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Het effect op de overlast verschilt sterk per verbetervoorstel. Dichtbij de luchthaven resulteren de voorstellen niet in verandering van de overlast. Meer aanvliegen boven zee levert minder hinder op in een deel van de kuststrook. De effecten van hoger aanvliegen zijn merkbaar op een afstand van meer dan 12 kilometer van Schiphol, daar levert hoger aanvliegen in het algemeen lagere geluidsniveaus op. Bepaalde gebieden zullen wel meer overvlogen worden dan nu. CDA-procedures leveren een zelfde beeld op als hoger aanvliegen. Vaste routes voor naderingen zorgen voor een concentratie van het verkeer en de hinder, maar resulteren niet in lagere geluidsniveaus onder de routes. Het aantal mensen waarbij de hinder kan afnemen is op basis van de voorstellen moeilijk in te schatten. In het algemeen kan wel worden gesteld dat met het aanpassen van naderingsprocedures in grote delen van de omgeving van de luchthaven een afname van de hinder kan worden bereikt. De zes voorstellen voor aanpassingen van de landingsprocedures in de nacht resulteren nauwelijks in een afname van de hinder.

De meeste voorstellen over landend verkeer hebben effect op de mainportontwikkeling. Het nu invoeren van het gebruik van CDA-procedures en vaste routes leidt overdag mogelijk tot een halvering van de uurcapaciteit. Dit heeft een direct negatief effect op de punctualiteit en het netwerk voor de luchtvaartmaatschappijen en daarmee op de mainportfunctie van Schiphol. Op termijn van drie tot vijf jaar is invoering van CDA-procedures en vaste routes mogelijk zonder capaciteitsverlies. De invoering vereist aanpassing van een aantal start- en landingsprocedures en vliegroutes. De precieze termijn waarop het kan worden ingevoerd is afhankelijk van de opleiding en invoering bij de luchtverkeersleiding en de snelheid waarmee al het vliegverkeer over de benodigde technische apparatuur kan beschikken. Het gaat hierbij vooral om navigatieapparatuur.

Adviezen

De CROS ziet kansen in CDA. In haar verbetervoorstel stelt de CROS voor om de verbeterde (nacht)naderingen

te testen in de praktijk. Zo'n pilot van de CROS dient meer inzicht te verschaffen in de mogelijkheden en haalbaarheid van invoering van CDA overdag. De CROS constateert dat er veel verbetervoorstellen zijn die een aanpassing van de verkeersleidingssystemen of het luchtruim vergen. Een voorbeeld daarvan zijn vaste naderingsroutes die er voor zorgen dat woonkernen worden ontweken en bijvoorbeeld over zee lopen.

Gebruik van banen en routes

Er zijn bijna 140 voorstellen gedaan voor het aanpassen van het gebruik van banen en routes. Het gaat daarbij niet alleen om voorstellen die direct het gebruik van de banen en routes betreffen (ongeveer 60), maar ook om voorstellen over het nachtelijk gebruik van Schiphol (ongeveer 40, waarvan zo'n 35 over verlenging van de nacht tot 7.00 uur), spreiden van overlast (ongeveer 20) en grondgeluid (ongeveer 15). De voorstellen voor vermindering van het grondlawaai worden in deze paragraaf apart besproken.

Uitvoerbaarheid

De voorstellen zijn voor het overgrote deel technisch uitvoerbaar en veilig, binnen de beperkingen die worden opgelegd door het weer. Bijna alle voorstellen vergen een aanpassing van de wetgeving doordat het gebruik van de luchthaven wijzigt. De voorstellen kunnen daardoor vanaf het moment van besluitvorming na circa 1 tot 2 jaar worden ingevoerd. Aanpassingen van het baangebruik leiden mogelijk tot veranderingen in het gebied waar (extra) wordt geïsoleerd. De kosten worden geschat op enkele miljoenen euro's.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Het effect op de leefomgeving verschilt sterk per verbetervoorste. Lokaal treedt een verbetering op, maar in alle gevallen verschuift een deel van de problematiek naar een ander (bewoond) deel van de omgeving van Schiphol. De voorstellen raken enkele honderden tot honderdduizenden mensen in de omgeving van Schiphol. Voorstellen hebben daarmee ook effect op de beperkingen van het ruimtegebruik, zoals voor woningbouw.

De voorstellen voor een ander baangebruik hebben over het algemeen geen effect op de mainportfunctie of -ontwikkeling. Die voor het verminderen van het nachtelijk gebruik van Schiphol, onder meer door het verlengen van het nachtgeregime, juist wel. Het spreiden van de overlast heeft beperkte negatieve effecten voor de mainport.

Adviezen startend en landend verkeer, baan- en routegebruik

Het omwonendenpanel heeft zich gericht op criteria voor de beoordeling van de voorstellen voor startend en landend verkeer en baan- en routegebruik. Beoordeling en keuze laat het panel aan experts over. Het panel pleit er wel voor om het vliegen over zee zo veel mogelijk

te bevorderen. Het panel is verdeeld over het vraagstuk van spreiding of bundeling van het vliegverkeer. Als het gaat om aanvliegroutes kiezen de meeste leden van het panel voor het zo veel mogelijk concentreren van het naderend verkeer. Voor welke optie ook wordt gekozen, de voorspelbaarheid van het vliegverkeer is volgens het panel van het allergrootste belang.

Het omwonendenpanel is voorstander van een wettelijke basis voor het uitvoeren van experimenten. Hierbij gelden wel randvoorwaarden zoals goede communicatie met de omgeving en verantwoording aan het parlement.

De CROS constateert dat verschillende verbetervoorstellen over vliegprocedures en baan- en routegebruik zich goed lenen voor uitvoering in een pilot of experiment, alvorens ze eventueel vast te leggen in regelgeving. Alleen dan kan de wenselijkheid van het voorstel goed worden ingeschat. Als voorbeeld noemt de CROS het voorstel om routes te spreiden of te concentreren. Per geval zal volgens de CROS bekeken moeten worden wat het beste resultaat oplevert, gemeten naar ondervonden hinder voor de omgeving. De CROS vindt het principe van hoger aanvliegen kansrijk. De CROS zou per baan willen bekijken welke mogelijkheden van hoger



aanvliegen daadwerkelijk leiden tot minder hinder en of die vanuit capaciteits- en veiligheidsoogpunt acceptabel zijn. De CROS werkt zelf een aantal mogelijke experimenten uit.

De CROS heeft nog geen standpunt over de wenselijkheid van verdere beperking van het vliegverkeer in de vroege ochtend tussen 6 en 7 uur. De KLM wijst er op dat het vroege uur vitaal is voor haar bedrijfsvoering en de mainport.

Grondgeluid

Er zijn bijna 15 voorstellen gedaan om de effecten van het vliegverkeer op de grond te beperken. Verbeteringen worden gezocht in het wegnemen van de effecten en het wegnemen van de oorzaak. Dit door beperking van het vliegverkeer, met name startende (vracht-) vliegtuigen vanaf de Polderbaan. Omwonenden geven in de verbetervoorstellen aan dat er na de ingebruikname van de Polderbaan een duidelijke toename is van overlast door grondgeluid veroorzaakt door taxiënde, startende en landende vliegtuigen, met name in Vijfhuizen en een deel van Hoofddorp. Betrokkenen, verenigd in de bewonersvereniging Hoofddorp-Noord, geven onder andere aan in ieder geval behoefte te hebben aan

erkenning en definiëring van het probleem, zij zien het als een verzuim bij de aanleg van de Polderbaan. De staatssecretaris van VROM heeft inmiddels aangegeven dat deze problematiek bij ontwikkeling van het huidige beleid onderschat is. Onderzoek moet nu uitwijzen waar dit probleem precies door wordt veroorzaakt en wat er eventueel aangedaan kan worden. In februari 2006 wordt het laatste onderzoek afgerond.

Advies grondgeluid

De CROS vindt dat de hinder als gevolg van grondgeluid moet verminderen en hoopt dat de resultaten van het onderzoek helpen bij het bepalen van de kansrijkheid van de verbetervoorstellen, zoals een geluidswal.

Normstelling

Volgens ruim 100 indieners staat de huidige systematiek van normering (de regels en de grenswaarden) ver af van de werkelijk ervaren overlast door omwonenden. Zij doen daarom voorstellen voor andere systemen. Dit gaat om:

- meer te meten in plaats van te berekenen;
- de milieuwinst met de omgeving te delen;
- meer handhavingspunten;



- regels voor grondgeluid;
- het aanpassen van het nachtrecht (vliegverkeer tussen 6 en 7 uur 's ochtends);
- voorstellen voor andere vormen van handhaving en uitvoering van de handhaving door een andere partij dan de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Hier is in het algemeen geen direct effect op de leefomgeving. Wel is indirect effect te verwachten op de beleving en vergroting van vertrouwen.

Adviezen

Het omwonendenpanel heeft veel aandacht besteed aan de normstellingsproblematiek. Het panel stelt voor de berekeningen van vliegtuiggeluid te valideren met metingen.

De klachtenregistratie dient te worden omgevormd tot een klachtenmanagementsysteem dat wordt uitgevoerd door een neutrale organisatie. Nu gebeurt er niets met de klachten, omdat deze alleen maar worden geregistreerd en niet wordt gekeken of er iets aan kan worden gedaan. Het omwonendenpanel is verbaasd dat er geen grenswaarden zijn voor geluidspieken (L_{max}) en voor grond-

geluid. Het zijn juist de geluidspieken die naar de mening van het panel leiden tot de overlast. In dit verband benadrukt het panel ook het belang van prikkels het gebruik van stillere vliegtuigen.

Ruimtelijke ordening

De beperkingen aan het gebruik van de ruimte rond Schiphol die in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol zijn opgenomen, worden door sommige omwonenden en gemeenten als te knellend ervaren. Andere indieners pleiten juist voor stringenter beperkingen voor nieuwbouw en intensivering van sloop. Over ruimtelijke ordening zijn ongeveer 40 voorstellen ingediend. Er zijn voorstellen gedaan om de regelgeving te vereenvoudigen en daarmee sneller uitsluitel te geven over de bouw van woningen en andere functies. Een verklaring van het Rijk dat een dakkapel mag worden gebouwd, wordt als overbodige regelgeving gezien. Andere voorstellen gaan in op de spanning tussen het trekken van een lijn op de kaart en het uitleggen van de beperkingen aan omwonenden. Dit speelt bij de sloopzones voor veiligheid en bij het gebied waarin woningen worden geïsoleerd. Verder zijn er voorstellen om anders tegen het ruimtelijke ordeningsvraagstuk rond de luchthaven aan te kijken, namelijk vanuit de toegevoegde waarde voor economie en vanuit leefbaarheid. Tenslotte zijn er voorstellen gedaan om het stellen van beperkingen te decentraliseren naar provincie en gemeente.

Effecten op uitvoerbaarheid, leefomgeving en mainportontwikkeling

Voorstellen om beperkingen voor nieuwbouw af te schaffen of minder knellend te maken kunnen op termijn nieuwe gehinderden opleveren. Deze mensen kiezen er dan wel zelf voor om op deze locaties te gaan wonen. Voorstellen voor extra beperkingen leveren juist minder gehinderden op. Decentralisatie van het stellen van beperkingen heeft op zich weinig effect op de leefomgeving en de mainportontwikkeling, maar heeft wel invloed op de mogelijkheid van het Rijk om op het beheersen van overlast te sturen. Bovendien is de vraag wat het effect is van meer vrijheid voor de regio of de omwonenden om zelf keuzes te maken over het ruimtegebruik.

Adviezen

Het omwonendenpanel signaleert het belang van de ruimtelijke ordening bij het opvangen van groei van de luchtvaart en adviseert daarom positief over de voorstellen die pleiten voor aanpassing van de infrastructuur (OV, wegennet, parkeerplaatsen en dergelijke) in de regio rond Schiphol.

Mainportstrategie

Ruim 40 voorstellen gaan over een andere strategie voor het gebruik van Schiphol. Uitplaatsen van diverse typen verkeer (low cost, charters en vracht) en meer en gericht gebruik van regionale luchthavens als Rotterdam en Lelystad komen daarbij in

ongeveer 15 voorstellen aan de orde. Uitgangspunt van deze voorstellen is veelal dat genoemde soorten vluchten geen of een geringe bijdrage leveren aan Schiphol als mainport.

Ongeveer 10 indieners stellen meer in algemene zin voor om Schiphol zich meer te laten richten op kwaliteit in plaats van kwantiteit, dus meer toegevoegde waarde voor minder of stiller vliegverkeer.

Daarnaast blijkt uit ongeveer 10 voorstellen en uit contacten met indieners dat er behoefte bestaat aan een duidelijke mainportvisie van het Rijk. Betrokkenen willen graag weten wat de meerwaarde is van Schiphol als mainport en wat de plannen voor de toekomst zijn. De gevraagde visie over de mainport wordt neergelegd in het kabinetsstandpunt over Schiphol van april 2006.

Uitvoerbaarheid

Uitplaatsing van bepaalde soorten vluchten vergt voor een deel aanpassing van (EU) regelgeving, wat enige tijd zal duren. Een aantal voorstellen stelt dat een 'luchthavensysteem' noodzakelijk is en bijvoorbeeld een deel van het vliegverkeer naar het vliegveld Lelystad kan worden uitgeplaatst. Dergelijke voorstellen hebben ook financiële effecten. Meer gebruik maken van regionale luchthavens vergt bijvoorbeeld nieuwe investeringen. Zo'n luchthavensysteem vergt ook overleg tussen betrokken overheden.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Uitplaatsen van vrachtvliegtuigen leidt tot vermindering van de overlast rond Schiphol. Uitplaatsen van diverse typen verkeer zal in eerste instantie resulteren in een afname van het aantal vliegtuigen op Schiphol. De ruimte die hiermee vrijkomt wordt met het huidige beleid echter weer opgevuld met (meer) andere vliegtuigen. De totale geluidsbelasting zal hierdoor op termijn naar verwachting niet afnemen en het aantal vliegtuigen zal kunnen toenemen. Het uitplaatsen van bepaalde typen verkeer (onder andere hub-verkeer, charters, lowcost) beïnvloedt het aantal bestemmingen vanaf Schiphol negatief.

Adviezen

Ook het omwonendenpanel ziet het belang van duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen van de mainport. Omwonenden willen net als andere betrokkenen weten waar ze aan toe zijn. Naar de mening van het panel begint de regierol van het Rijk met een mainportvisie. Verder wenst het omwonendenpanel dat bij de groei van Schiphol meer wordt gelet op kwaliteit van de vliegbewegingen. Het panel is overigens van mening dat een deel van de milieuwinst dan ten goede dient te komen aan de omwonenden.

Communicatie

Veel omwonenden hebben aangegeven dat zij onvoldoende en onjuiste informatie krijgen over het vliegverkeer in de omgeving. Hierover zijn dan ook bijna 40 verbetervoorstellen ingediend. Deze voorstellen gaan in

hoofdzaak over informatievoorziening. Er is behoefte aan duidelijkheid en eerlijkheid. Mensen willen informatie om besluiten te kunnen nemen over hun eigen leefsituatie. Men ziet hier een rol voor de overheid, maar ook voor Schiphol en de luchtverkeersleiding.

Uitvoerbaarheid

De voorstellen zijn in de meeste gevallen op korte termijn uitvoerbaar. Afhankelijk van de mate van de gewenste verbetering van de communicatie en informatievoorziening kosten dit enkele honderdduizenden tot miljoenen euro's.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Dergelijke verbetervoorstellen hebben geen effect op de geluidsbelasting in de omgeving of op de mainport. Wel neemt de duidelijkheid over het beleid en het gebruik van de luchthaven toe. Betere informatie kan de vestigingskeuze van potentiële bewoners beïnvloeden. Daarnaast kan een betere communicatie en informatiestructuur leiden tot meer vertrouwen in Schiphol en de overheid. Het effect op de hinderbeleving is moeilijk in te schatten.

In het algemeen zijn er weinig belemmeringen om met



de voorstellen aan de slag te gaan. Belangrijk daarbij is dat de verschillende partijen gezamenlijk tot een concrete invulling komen. Vertrouwen in de geleverde informatievoorziening is hier de voornaamste succesfactor.

Adviezen

Informatievoorziening en communicatie is ook een thema dat in het advies van het omwonendenpanel een prominente plaats inneemt. Gepleit wordt voor de grootste mogelijke openheid en transparantie over de gang van zaken rond de verbetervoorstellen zelf. Voorstellen die de communicatie en informatievoorziening verbeteren worden door het panel toegejuicht.

Compensatie

Betrokkenen vinden over het algemeen dat overlast gecompenseerd moet worden. Compensatie van negatieve effecten van Schiphol kan helpen bij acceptatie van vliegverkeer. Bijna 40 voorstellen gaan over meer of andere vormen van compensatie. Deels gaat het om het financieel compenseren van geleden schade (ongeveer 20), deels om (extra) isolatie (ongeveer 15) en deels om investeringen in de leefomgeving. Uit de voorstellen komt naar voren dat bestaande vormen van compensatie

(isolatie van woningen, uitkeringen uit het Schadeschap en aankoop van woningen in sloopzones) niet voldoende bekend en/of toegankelijk zijn en te star en ontoereikend worden bevonden. Een meermaals genoemd punt van verbetering is het bieden van meer keuzemogelijkheden voor compensatie voor omwonenden. Veranderingen in de manier en mate van compensatie en het investeren in de leefomgeving vereisen overleg en samenwerking tussen diverse betrokken partijen, zoals het Rijk, de sector, de gemeentelijke en regionale overheden en omwonenden.

Uitvoerbaarheid

De implementatietermijn en de kosten zijn afhankelijk van de verstrekking van de compensatie. Sommige voorstellen vergen een wijziging van normstelling en bestaande regelgeving.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Isolatie leidt uitsluitend tot een afname van de geluidsniveaus binnenshuis. Indirect is hiervan een positief effect op de hinderbeleving te verwachten. Indien de kosten worden doorberekend aan de luchtvaartsector kan dit negatief zijn voor de concurrentiepositie van



Schiphol. Op basis van de thans beschikbare informatie kan hierover geen uitspraak worden gedaan.

Adviezen

De CROS is van mening dat gebiedsgerichte compensatie kan bijdragen aan het lokaal verminderen van de hinderbeleving. Een keuzemogelijkheid voor de omwonenden en een verhuis- of verkoopregeling acht de CROS kansrijk en mogelijk. Voorwaarden zijn goede vormgeving en uitvoering van de regelingen, duidelijkheid over doelen (zeker bij een eventueel leefbaarheidsfonds) en over de positieve effecten op de hinder(beleving).

Het omwonendenpanel is voorstander van uitvoering van compenserende en flankerende maatregelen en pleit voor het ruimhartig (niet formeel en krampachtig) toepassen van de regels, bijvoorbeeld voor geluidsisolatie en verhuizen. Het panel is tegen het instellen van een fonds ten behoeve van investeringen in algemene voorzieningen.

Politiek-bestuurlijk en wettelijk kader

Er zijn circa 40 voorstellen gedaan om het institutionele en wettelijke kader te verbeteren. Voorbeelden van dergelijke voorstellen zijn de oprichting van een lucht-

ruimtschap en oprichting van een kenniscentrum. Ook verbetering van de CROS en van LVNL zijn in dit verband genoemd. Tenslotte zijn enkele voorstellen ingediend op het gebied van wetgeving, zoals het mogelijk maken om wijzigingen van de regels eerst in de praktijk uit te testen, voor ze definitief in wet- en regelgeving worden vastgelegd. Een themabijeenkomst over dit onderwerp met een aantal indieners van verbetervoorstellen heeft onder andere geleid tot het benoemen van problemen die met dit soort voorstellen opgelost zouden moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om versnippering van verantwoordelijkheden, onduidelijke bevoegdheden, stilzwijgende besluitvorming en onvoldoende rekening houden met de menselijke maat.

Uitvoerbaarheid

De oprichting van een luchtruimtschap, een nieuwe organisatie, leidt tot verschuiving van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en zeggenschap van de verschillende partijen. Dit vergt instemming van alle partijen.

Effecten op leefomgeving en mainportontwikkeling

Directe effecten op de leefomgeving en mainportontwikkeling treden hier over het algemeen niet op. Indirect zijn, afhankelijk van de precieze invulling van de voorstellen, wel verbeteringen op het terrein van vertrouwen en beleving te verwachten.

Adviezen

Op het gebied van de organisatorische voorstellen is het omwonendenpanel beducht voor nieuwe instituties en het delegeren van bevoegdheden. Wel is het panel voorstander van verbetering van de CROS en LVNL. Met name de aandacht voor de milieuaspecten verdient volgens het panel versterking.

4.3 Voorstellen van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid

De Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (CDV) heeft op verzoek van het kabinet:

- a. voorstellen gedaan voor een aanvullend handhavingssysteem voor verder van Schiphol gelegen woongebieden;
- b. voorstellen gedaan voor de manier waarop geluidmetingen kunnen worden gebruikt in de handhaving van de geluidsbelasting en voor de informatievoorziening;
- c. de evaluatie van de overgang naar de Europese geluidmaten.

Het advies van de CDV is opgenomen in de bijlagen. Kort samengevat komt het advies neer op het volgende.

Ad a. Aanvullend handhavingssysteem voor verder van Schiphol gelegen woongebieden

De CDV had als opdracht voorstellen te doen voor een aanvullend handhavingssysteem voor verder van Schiphol gelegen woongebieden en daar de voor- en nadelen van te beschrijven.

De CDV heeft daarvoor een aantal voorstellen gedaan:

- een voorstel met een uitbreiding van het aantal geluidpunten in woongebieden verder van Schiphol;
- een voorstel met een gebiedsgerichte benadering;
- voorstellen waarin met geluidmaten wordt gewerkt die beter aansluiten op de beleving van de omwonenden dan de huidige jaarnormen voor vliegtuiggeluid.

De extra geluidpunten gaan echter ten koste van de groeiruimte van de luchtvaart. De CDV adviseert daarom om een toeslag te hanteren in de grenswaarden van de extra geluidpunten.

Ad b. Geluid meten

De CDV heeft een aantal meetsessies laten uitvoeren rond Schiphol. Uit de meetsessies bleek dat er sprake is van grote spreidingen in de meetgegevens. Zo konden twee dezelfde vliegtuigen, met dezelfde karakteristieken en onder dezelfde omstandigheden, grote verschillen in meetresultaten te zien geven. Omdat bij de handhaving streng wordt getoetst of al dan niet aan een harde grenswaarde is voldaan, is het noodzakelijk dat de gegevens waarop basis waarvan wordt getoetst onomstreden zijn. Een overschrijding met één tiende dB(A) is immers al een overschrijding. Dat is niet te rijmen met een onzekerheidsmarge van enkele decibellen. De CDV is daarom van oordeel dat het helaas niet mogelijk is om te handhaven op basis van geluidmetingen.

De CDV ziet wel een rol voor geluidmetingen als het gaat om het verbeteren van de huidige berekeningen van het vliegtuiggeluid. De CDV stelt dan ook voor om de rekenmethode met enige regelmaat te valideren op basis van geluidmetingen. Omdat de normstelling en de handhaving op basis van dezelfde uitgangspunten moet plaatsvinden, vindt de CDV dat na elke validatie de grenswaarden voor de geluidsbelasting moeten worden herzien.

De CDV ziet voorts mogelijkheden in het gebruik van geluidmetingen voor de informatievoorziening. De CDV adviseert daarvoor te bezien of met bestaande meetnetten voldoende dekking wordt gegeven en te zien of de gegevens van verschillende meetnetten onderling vergelijkbaar zijn.

Ad c. Overgang naar Europese geluidmaten

In 2003 is met het Schipholbeleid overgestapt van de Nederlandse maten voor vliegtuiggeluid (Ke voor het hele etmaal, L_{Aeq} voor de nacht) naar de nieuwe Europese maten (L_{den} voor het hele etmaal en L_{night} voor de nacht). De overgang is zo gekozen dat er noch meer noch minder groeiruimte voor de luchtvaart zou ontstaan. Feitelijk zijn de grenzen aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid eerst vastgesteld volgens de oude Nederlandse maten en vervolgens is met exact hetzelfde vliegtuiggeluid bepaald hoe hoog de grenzen aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid in de nieuwe Europese maten moeten zijn. Op deze manier werd gewaarborgd dat er niet meer en minder groeiruimte voor de luchtvaart ontstond door

de overgang. Deze op het oog ingewikkelde overgang was nodig, omdat er niet een simpele formule is die zegt hoeveel Ke gelijk is aan hoeveel L_{den} . Die relatie tussen de twee maten is op elke plek weer net wat anders. De (toenmalige) CDV heeft destijds positief geadviseerd over de gehanteerde overgang. Aan de CDV is vervolgens gevraagd om die overgang ook nog te evalueren op basis van het vliegtuiggeluid in de jaren 2000-2005. De CDV heeft daarvoor het vliegtuiggeluid van Schiphol in de oude en nieuwe geluidmaten in beeld gebracht. Tot 2003 is dat gedaan voor de toen geldende geluidszones, voor 2003-2005 in de handhavingpunten in het Luchthavenverkeerbesluit. De CDV constateert dat in feite door de eerder gekozen overgang de gelijke ruimte voor de luchtvaartsector al is gewaarborgd en de gegevens over de geluidmaten van 2000 tot 2005 daarover geen nieuwe inzichten opleveren. De gegevens leveren geen onverwachte zaken op. De tendensen zijn in het algemeen gelijk, dat wil zeggen dat een toename in Ke ook in L_{den} tot uitdrukking komt. In sommige gevallen neemt Ke af en L_{den} toe of omgekeerd. Ook in die gevallen zijn de ontwikkelingen goed verklaarbaar, door de verschillen tussen de geluidmaten. De CDV geeft aan geen aanleiding te zien om aanleg de eerder



gekozen overgang naar de nieuwe Europese maten ter discussie te stellen.

In het kabinetsstandpunt zal het kabinet aangeven hoe het met de voorstellen van de CDV wil omgaan.

4.4 Het vervolg van de verbetervoorstellen

4.4.1 Verbetervoorstellen van betrokkenen

De mogelijkheid in deze evaluatie om verbetervoorstellen in te dienen, werd door de betrokkenen over het algemeen positief gewaardeerd. Anders dan bij een 'normaal' inspraaktraject heeft in deze evaluatie iedereen die dat wilde de gelegenheid gekregen om niet alleen bezwaren in te brengen, maar daadwerkelijk voorstellen voor het beleid te doen. In het evaluatieproces zijn die voorstellen vervolgens ook onderzocht, getoetst en beoordeeld. Uit de verbetervoorstellen en ook uit de gesprekken met de indieners, de themabijeenkomsten en de adviezen blijkt dat indieners van verbetervoorstellen in veel gevallen niet tegen Schiphol of het Schipholbeleid zijn. Een deel bepleit het met (veel) minder mainport te doen en/of selectief en terughoudend om te gaan met groei. De indieners verwachten in ieder geval duidelijke keuzes, ruimhartige compensatie en aandacht voor

onderwerpen als gezondheid, de mensen en hun kinderen en zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte, kortom: geef welzijn, naast welvaart, een herkenbare plek in het beleid. Zo hebben diverse indieners veelomvattende voorstellen uitgewerkt waarin een afweging tussen lusten én lasten van de luchtvaart al zichtbaar was. De meeste effecten van het toetsingskader zijn in beeld gebracht in het onderzoek naar de effecten. De effecten van voorstellen op de gezondheid zijn in veel gevallen echter nog onbekend, voor een klein deel zijn er geen effecten en voor een zeer klein deel zijn de effecten (indirect) positief.

Zonder al een oordeel te geven over alle verbetervoorstellen kan wel geconcludeerd worden dat de voorstellen een waardevolle bijdrage leveren aan de evaluatie van het Schipholbeleid. De voorstellen geven goed inzicht in hoe betrokkenen het beleid ervaren en op welke punten zij mogelijkheden voor verbetering zien. Dit biedt nuttige aanknopingspunten voor de toekomstige besluitvorming over verbeteringen van het Schipholbeleid.

In het kabinetsstandpunt zal het kabinet voorstellen doen om in de praktijk eerst te toetsen of maatregelen het gewenste effect van verminderde geluidsbelasting of



hinder opleveren. Op die manier kan voorkomen worden dat door het van tevoren vast leggen van verbeteringen in regels er ongewenste negatieve effecten kunnen ontstaan. De huidige wetgeving biedt geen mogelijkheid tot experimenteren.

Technisch gesproken ligt de invoeringstermijn van dit soort verbetervoorstellen op 1 à 2 jaar. Daarbij is geen rekening gehouden met organisatorische en personele aanpassingen en met de tijd die nodig is voor onderzoek, het verkrijgen van overeenstemming en aanpassing van wet- en regelgeving. Daarbij moet de tijd nog opgeteld worden van een eventuele praktijktest.

4.4.2 Vervolg

Op basis van het onderzoeksrapport, de gesprekken met de indieners, de themabijeenkomsten en de adviezen van de CROS en het omwonendenpanel zal het kabinet in april 2006 gemotiveerd aangeven welke voorstellen op korte termijn zullen worden uitgevoerd, welke voorstellen worden afgewezen en welke voorstellen in beginsel zullen worden opgepakt, al dan niet na onderzoek, nadere uitwerking of uitvoering van een experiment. Bij de voorstellen zijn er ook die tegenstrijdig zijn, bijvoorbeeld het verleggen van een route naar links én naar rechts.

Het spreekt voor zich dat hier moet worden afgewogen wat te doen. Dat geldt ook voor voorstellen die invloed op elkaar hebben.

Volgens de huidige inzichten zal naar verwachting circa 15 tot 20 procent van de voorstellen onmiddellijk kunnen worden opgepakt. Het gaat hierbij vooral om voorstellen op het gebied van communicatie, compensatie en het institutioneel kader. Eenzelfde percentage zal naar verwachting direct worden afgewezen, of omdat het voorstel niet voldeed aan de toetsingscriteria (zie paragraaf 4.2.1), of omdat op het gebied van de uitvoerbaarheid, leefomgeving en mainportontwikkeling belangrijke bezwaren naar voren zijn gebracht. Over ongeveer 60 tot 70 procent van de verbetervoorstellen kan nog geen uitspraak worden gedaan en zullen nog verder worden onderzocht. Het gaat hier om vrijwel alle voorstellen op het gebied van startend en landend verkeer en gebruik van banen en routes, maar ook op het gebied van normstelling en aanpassing van het wettelijk kader is nadere studie noodzakelijk. Bij wijziging van vliegprocedures en vliegroutes is een belangrijk aandachtspunt dat verandering van vliegroutes ook weer tot nieuwe overlast leidt en nadelig kan zijn voor de voorspelbaarheid van het vliegverkeer in de omgeving. Verder speelt daarbij ook het vraagstuk van concentreren of spreiden van het vliegverkeer: concentreren betekent dat minder mensen meer overlast krijgen. Zeker voor naderend vliegverkeer kan concentreren dat tot vermindering van de overlast leiden en tot een betere voorspelbaarheid van waar het vliegverkeer vliegt. Daar concentreren waar de effecten hoog zijn, en daar dan de overlast ook compenseren door geluidsisolatie of bijvoorbeeld een verhuisregeling, zou kansrijk kunnen zijn.

Uitvoering

Veiligheidsvraagstukken, capaciteitsvraagstukken en samenhang tussen voorstellen moeten in kaart worden gebracht en beantwoord zijn voordat een definitieve keuze gemaakt zal kunnen worden over de uitvoering van de voorstellen. Als besloten wordt dat er veel verbetervoorstellen tegelijk moeten worden uitgevoerd, dan wordt de implementatietermijn langer.

5 Adviezen

Wat vinden de handhavers van het nieuwe Schipholbeleid? Zij zijn degenen die in de praktijk toetsen of de luchtvaart zich aan de wet- en regelgeving houdt. In dit hoofdstuk komen daarom twee inspecties aan het woord: de Inspectie Verkeer en Waterstaat, die toezicht houdt op de naleving van de milieuregels, en de VROM-inspectie die ervaring heeft met de beperkingen aan het ruimtegebruik. Behalve de adviezen van deze twee inspecties staan hier ook de adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-Raad.

De verschillende adviezen vullen elkaar aan, maar staan soms ook haaks op elkaar. Er zijn volgens de adviseurs méér maar soms ook juist mínder regels nodig. Omwonenden moeten vaker worden uitgekocht, de verplichte ontheffing voor kleine woningaanpassingen moet komen te vervallen, een deel van de luchtvaart moet zich naar regionale luchthavens verplaatsen, de concurrentiepositie van Schiphol mag niet worden ondermijnd, de consequenties voor de ruimtelijke ordening van gemeenten moeten duidelijker, et cetera. Het kabinet zal de aanbevelingen wegen in zijn standpunt van april 2006.

5.1 Inleiding over adviezen

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan de gelijkwaardigheidstoets, de aanvullende vragen, effectiviteit van het Schipholbeleid en de verbetervoorstellen. In dit hoofdstuk komen de adviezen aan de orde van vier instanties, die ieder vanuit hun eigen rol in de praktijk te maken hebben met Schiphol en het Schipholbeleid. Allereerst wordt aandacht besteed aan het advies van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De IVW houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De hierbij opgedane ervaring met de (werking van de) Schipholwet is van groot belang voor de evaluatie. De IVW heeft op basis van de opgedane ervaringen haar advies geformuleerd.

Een tweede advies is dat van de VROM-Inspectie. Deze inspectie handhaaft samen met de IVW het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De gegevens over de ontwikkeling van het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven en de afwijkingen van de regels over het ruimtegebruik in het LIB die voor de evaluatie nodig waren, zijn door de VROM-Inspectie geleverd. Op basis van de ervaringen met het beleid heeft de VROM-Inspectie advies uitgebracht over punten die zich voor verbetering lenen.

Ook de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) heeft advies gegeven over het Schipholbeleid. Het advies bevat aanbevelingen voor de toets naar gelijkwaardige bescherming, voor het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid en voor de verbetervoorstellen.

Tenslotte wordt in dit hoofdstuk het advies besproken van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. De Raad bracht haar visie naar buiten op de toekomst van de luchtvaart in Nederland. In het advies gaat de Raad in op de spanning tussen de publieke belangen en economie.

5.2 Inspectie Verkeer en Waterstaat

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft het Schipholbeleid geëvalueerd vanuit de optiek van handhaver van de milieunormen. De IVW heeft van elk artikel van de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten de relevantie voor het toezicht op milieu en veiligheid beoordeeld. Het criterium hierbij was de vraag of de IVW betrokkenheid heeft dan wel invloed heeft op de werking van het artikel.

Vanuit die optiek heeft de IVW de effectiviteit van de beleidsinstrumenten beoordeeld. Voorts heeft de IVW een groot aantal praktijkervaringen met die beleidsinstrumenten op een rij gezet. Op basis daarvan heeft de IVW adviezen voor verbeteringen opgesteld. Daarnaast is een aantal additionele onderwerpen naar voren gebracht die momenteel niet in de wet of de besluiten zijn opgenomen, maar waarvan de IVW adviseert deze wettelijk te regelen. Dit heeft geresulteerd in een groot aantal adviezen over

verschillende onderwerpen. De IVW heeft ook met een aparte lijst aangegeven welke adviezen een hoge prioriteit hebben. Hierbij gaat het om:

- oprichten van tijdelijke obstakels (zoals kranen): aanvullende normering;
- zorgplicht; samenwerking door sectorpartijen bij het treffen van voorzieningen om overschrijding van grenswaarden te voorkomen: verduidelijken positie LVNL en starten onderzoek naar effectiviteit zorgplicht;
- gebruiksvoorschrift luchtverkeerswegen inclusief nachtnaderingen: aanpassen van de wijze van toepassing van het normpercentage voor afwijkingen overdag;
- gebruiksvoorschrift vlieghoogtes: aanscherpen normpercentage voor afwijkingen overdag;
- hoogtebeperking bebouwing/objecten: aanpassen en uitbreiden, ook met hoogtebeperkingen voor het voorkomen van optredende windturbulentie als gevolg van gebouwen;
- introductie van laserbeheersgebieden; lasers kunnen (tijdelijke) gezichtbeperkingen bij piloten veroorzaken: het stellen van regels aan het gebruik van lasers (bijvoorbeeld voor lasershows);
- maatregelen van de Inspecteur-Generaal: tekstaanscherpingen om interpretatieverschillen uit te sluiten;
- beschikbaarheid banenstelsel en beperkingen: eventueel schrappen in het kader van vermindering van administratieve lasten;
- Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS): periodiek overleg tussen CROS en IVW;
- de procedure 'verklaring van geen bezwaar' met betrekking tot het oprichten van obstakels en vogelaantrekkende bestemmingen: evaluatie van de procedure in samenwerking met VROM;
- aanpassingen regels en grenswaarden in uitzonderlijke gevallen: protocol en uitbreiding artikel voor bijzondere situaties buiten het luchtvaartterrein die van invloed zijn op het baan- en/of luchttruimgebruik en waar de sector niet voor verantwoordelijk kan worden gesteld;
- regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken: heroverwegen;
- grenswaarden voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken: uitbreiden maatregelen en verbeteren rekenmethodiek;
- geen nieuwe vogelaantrekkende activiteiten binnen een straal van 6 km: verduidelijken, verbeteren en uitbreiden.

Deze adviezen zullen betrokken worden bij het opmaken van het kabinetsstandpunt. Het advies van de IVW is opgenomen in de bijlagen.

5.3 VROM-Inspectie

Het ruimtelijke ordeningsbeleid rond Schiphol is onder andere vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). Het LIB heeft tot doel om overlast en risico's door het luchtverkeer te beperken. Dat gebeurt

door rond de luchthaven beperkingen te stellen aan het ruimtegebruik. Zo worden dichtbij de luchthaven woningen aangekocht en gesloopt en mogen in een groot gebied rond de luchthaven geen nieuwe woningen worden gebouwd. Dit beleid hangt nauw samen met de vliegroutes en het baangebruik. Binnen de gebieden waar beperkingen aan het ruimtegebruik zijn gesteld mag in bepaalde gevallen van de regels worden afgeweken. De wetgever wil ontwikkelingen in dit gebied op kleine schaal mogelijk maken. In de toelichting op het LIB wordt gesproken van een beleid dat niet 'te knellend' moet zijn.

De VROM-Inspectie fungeert als loket voor de aanvragen van een verklaring van geen bezwaar (art 8.9 Wet luchtvaart). De inspectie heeft vanuit haar eigen verantwoordelijkheid gereageerd op de evaluatie van het Schipholbeleid. Over de effectiviteit van het LIB merkt de VROM-Inspectie het volgende op:

- De wens van gemeenten om woningen in het beperkingengebied te bouwen is groot. Dit houdt direct verband met de woningschaarste in het gebied.
- Daar waar woningbouw verantwoord is, wordt medewerking verleend door de VROM-Inspectie. Gelet op de omvang van het gebied waar bouwbeperkingen gelden, is sprake van een beperkte toename van het aantal geluidsgevoelige bestemmingen.
- In relatie tot de beleidsdoelstelling is de verklaring van geen bezwaar een overbodig instrument voor beperkte woninguitbreidingen. Het betreft hier gebruikelijke verbeteringen aan woningen (erkers, kleine opbouw) waarbij er geen uitbreiding is van de woningvoorraad. In afwachting van een eventuele wijziging van het LIB stelt de VROM-Inspectie een algemene regeling voor, waardoor voor deze uitbreidingen veelal geen verklaring meer hoeft te worden aangevraagd. De afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor kleine woninguitbreidingen (tot bijvoorbeeld 50 m²) is niet doelmatig in relatie tot de beleidsdoelstelling. Voor deze situaties zou niet langer een ontheffingsplicht moeten gelden.
- Uit de praktijk blijkt dat niet alle gemeenten voldoende bekend zijn met de consequenties van het LIB voor de ruimtelijke ordening in hun grondgebied. Zo lijken veel gemeenten niet bekend met het feit dat niet-gerealiseerde functies die niet meer zijn toegestaan, moeten worden wegbestemd. Nader onderzoek naar de naleving van het LIB door gemeenten en het informeren van gemeenten over de toepassing van het LIB is wenselijk.
- De VROM-Inspectie pleit er voor om meer aansluiting te zoeken bij de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (WRO), om administratieve lasten voor burgers, gemeenten en bedrijven te verlagen en te zorgen voor een duidelijker afwegingskader waarmee de VROM-Inspectie moet oordelen over (woning)bouw nabij de luchthaven Schiphol. Betere aansluiting bij de WRO voorkomt te voeren procedures in situaties waar vanuit het LIB geen bezwa-

ren zijn tegen de voorgenomen (woning)ontwikkeling. Ontwikkelingen kunnen zo sneller tot stand komen en onnodige kosten worden bespaard. Met name voor grotere ruimtelijke ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld een bedrijventerrein) is het wenselijk een verklaring van geen bezwaar te kunnen koppelen aan een bestemmingsplanprocedure. Gelet op de herzieningen van de WRO en de veranderde sturingsfilosofie van de ruimtelijke ordening, waarbij het Rijk minder toetst, adviseert de VROM-Inspectie deze ontwikkelingen bij de beleidsvorming goed in de gaten te houden.

De voorstellen van de VROM-Inspectie sluiten aan bij de voorstellen voor verbeteringen van het beleid die omliggende gemeenten en omwonenden hebben gedaan. Daarbij staat het verplicht aanvragen van een verklaring van geen bezwaar voor licht-bouwvergunningplichtige aanpassingen aan de woning centraal. Er zijn voorstellen gedaan om dit met een algemene verklaring af te doen. Onderzocht moet worden of dit punt ook op een andere wijze kan worden opgepakt, bijvoorbeeld door de aansluiting bij de (nieuwe) WRO en de mogelijkheden die het bestemmingsplan nu al biedt. Wat voorop staat is het uitgangspunt van terughoudend en weloverwogen gebruik van de nog beschikbare ruimte rond de luchthaven, gegeven het huidige en verwachte vliegverkeer van en naar Schiphol.

5.4 Commissie voor de milieueffectrapportage

De Commissie voor milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) heeft advies gegeven over het Schipholbeleid. Het advies betreft aanbevelingen voor de toets naar gelijkwaardige bescherming, voor het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid en voor de verbetervoorstellen. Dit advies staat los van de wettelijke taak die de Commissie m.e.r. heeft bij milieueffectrapportages, zoals het beoordelen van de rapportage over de gelijkwaardigheid (motie Baarda c.s.) en latere m.e.r.-procedures voor de gewenste aanpassingen van het beleid. Vanwege het belang van zuiverheid van rollen is de Commissie m.e.r. niet betrokken bij het beoordelen van de verbetervoorstellen en bij een inhoudelijk oordeel over de resultaten van de evaluatie.

Het doel van de aanbevelingen van de commissie is te komen tot een robuust stelsel, dat gedurende een langere periode op veranderende omstandigheden kan anticiperen. Betere informatievoorziening aan de omgeving moet daarnaast bijdragen aan het verbeteren van het vertrouwen in het beleid. De aanbevelingen voor de gelijkwaardigheidstoets zijn grotendeels overgenomen of waren onderdeel van lopend onderzoek naar de effectiviteit of de verbetervoorstellen. Verder wordt naar aanleiding van het advies van de Commissie m.e.r. onderzoek gedaan naar de maximale effecten van het vliegverkeer op geluid en externe veiligheid. De resultaten van dat onderzoek worden betrokken bij het kabinetsstandpunt.

5.5 Raad voor Verkeer en Waterstaat

De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft op 1 juli 2005 het advies "Vluchten kan niet meer..." over de toekomst van de luchtvaart in Nederland uitgebracht. De Raad gaat in het advies in op de spanning tussen de publieke belangen en economie.

Volgens de Raad is in een snel globaliserende wereld Schiphol als toegangspoort van en naar de rest van de wereld een onmisbare troef. Vooral voor een open, op handel gerichte, economie als die van Nederland. Beperking van de groei van de luchtvaart is in dat licht niet acceptabel. Daarnaast constateert de Raad dat een mainport zonder overlast onvermijdelijk is, maar dat het Schipholdossier zo langzamerhand bestaat uit een stapeling van bewust en onbewust gewekte maar niet waargemaakte verwachtingen, opportunistisch gedrag van overheden en ondoorgroondelijke normenstelsels. De Raad verwacht dat de mainport al op korte termijn onder druk komt te staan door de huidige milieuranvoorwaarden die het Rijk heeft gesteld. De Raad adviseert dat, gezien het belang van de mainport voor de economische ontwikkelingen van Nederland, Schiphol moet kunnen blijven groeien, binnen (nieuwe) randvoorwaarden en met erkenning van de belangen van de omgeving. Belangrijke elementen voor nieuwe randvoorwaarden zijn:

- aansluiten bij de hinderbeleving, voorspelbaar en transparant;
- geluidsbelasting meten in plaats van berekenen;
- handhaafbaar en flexibel;
- mag de huidige concurrentiepositie niet ondermijnen;
- bronbeleid boven volumebeleid;
- scheidt een wettelijk kader voor afspraken met de regio.

Voor de korte en middellange termijn doet de Raad een groot aantal aanbevelingen zoals uitplaatsing van een deel van het luchtverkeer naar regionale luchthavens. Dat biedt een uitweg aan het capaciteitsknelpunt dat zich naar verwachting binnenkort zal voordoen. Daarnaast moet worden onderzocht hoe selectiever kan worden omgegaan met de luchthavencapaciteit. Hoe stiller de vliegtuigen zijn, hoe meer er binnen de grenzen aan de hoeveelheid vliegtuiggeluid passen. Omwonenden moeten op grotere schaal en ruimhartiger worden uitgekocht en gecompenseerd. De sector moet nagaan hoe zij de verkeerspieken in de spitsuren kan afvlakken zonder dat de overstaptijden te zeer toenemen.

Voor de lange termijn (na 2020) haalt de Raad het plan van een luchthaven in zee weer naar voren, met daarbij de kanttekening dat een dergelijk plan vanuit de invalshoeken techniek, economie en milieu haalbaar moet zijn. Daarnaast worden ook technologische vernieuwing en internationaal beleid met betrekking tot emissies van vliegtuigen genoemd.

5.6 Conclusies van het kabinet over de adviezen

Het kabinet heeft een veelheid aan adviezen ontvangen voor de evaluatie. Deze adviezen kwamen van een groot aantal instanties, hadden qua onderwerpen een grote reikwijdte en waren verschillend in diepgang en detailniveau. Sommige adviezen konden direct een plek krijgen binnen reeds lopende onderzoeken in het kader van de evaluatie, bijvoorbeeld die naar de aanvullende vragen, het effectiviteitsonderzoek of het onderzoek van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Voor andere adviezen is aanvullend onderzoek gestart, bijvoorbeeld voor de vraag van de Commissie m.e.r. over de maximale milieueffecten binnen de grenswaarden.

Het kabinet constateert dat sommige adviezen overeen komen of in elkaars verlengde liggen. Andere zijn niet of moeilijk verenigbaar. Dat betekent dat er hoe dan ook keuzes gemaakt zullen moeten worden. Alle adviezen zullen worden meegewogen bij de uiteindelijke besluitvorming over de evaluatie. Hiervoor wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt dat in april 2006 zal worden uitgebracht.

6 Aanverwante zaken

De evaluatie van het Schipholbeleid staat niet op zichzelf. Veel overheden en instanties buigen zich al jaren over bijvoorbeeld gezondheidseffecten en woningbouw rond Schiphol. De resultaten hiervan zijn relevant voor de afwegingen die het kabinet over het Schipholbeleid gaat maken.

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten van de afzonderlijke onderdelen van de evaluatie van het Schipholbeleid uitvoerig besproken. Op basis van al deze gegevens zal het kabinet zijn standpunt moeten formuleren.

Bij de besluitvorming spelen echter ook de resultaten van een aantal parallelle trajecten een rol. Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de ontwikkelingen op het gebied van Groepsrisico, de Nota ruimte en bouwbeperkingen rond Schiphol, Geluidsisolatie van woningen, Regels voor Schiphol 's nachts, Gezondheid, Luchtkwaliteit, "Feiten en cijfers over Schiphol" van het Milieuen Natuurplanbureau (MNP) en tenslotte de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS).

6.2 Groepsrisico

Groepsrisico is het risico dat een groep mensen op de grond omkomt door een (vliegtuig)ongeval. Dat risico wordt dus bepaald door de aanwezigheid van groepen mensen op de grond en de kans dat daar een vliegtuig neerstort.

In de Schipholwet stond tot voor kort een eis om in 2005 een norm voor het groepsrisico rond Schiphol vast te stellen. Daarmee zou het groepsrisico niet hoger mogen zijn dan in 1990. Dat is niet realistisch doordat er en veel bedrijven rond Schiphol zijn bijgebouwd en er veel meer vliegverkeer is gekomen. De wet is daarom in overleg met de Kamer op dit punt aangepast (de wetswijziging is op 7 december 2005 in werking getreden) en er is afgesproken dat het kabinet alternatieven voor groepsrisicobeleid uitwerkt. Deze worden in februari 2006 aan de Kamer aangeboden, in april volgt het kabinetsstandpunt hierover.

Groepsrisico wordt al beperkt

Het groepsrisicobeleid dat wordt uitgewerkt is aanvullend. Het groepsrisico wordt immers al beperkt door het bestaande beleid voor Schiphol. Daarin zijn beperkingen aan het ruimtegebruik rond de luchthaven gesteld. Bovendien heeft het kabinet met de regio afspraken gemaakt om ook rond het gebied met een verbod op bedrijven, nieuwbouw van bedrijven te voorkomen. Deze afspraken zijn destijds gemaakt door minister Pronk en niet in regelgeving vastgelegd.

Onderzoek alternatieven groepsrisicobeleid

Om te beginnen is onderzocht hoe het groepsrisico in de omgeving rond Schiphol is verspreid: waar is het hoog, waar is het laag. Vervolgens is gekeken tot hoe ver van Schiphol met de gegevens enige zekerheid is te geven. Uit de praktijk blijkt namelijk dat voorspellingen over risico's dichtbij de luchthaven redelijk zeker zijn, maar verder weg de plaats van een ongeval niet goed is te voorspellen. De kans op een vliegtuigongeval is verder van de luchthaven veel lager dan dichtbij. Bovendien zijn

dichtbij de luchthaven (tot circa 12 kilometer) de vliegroutes vast en voorspelbaar. Verder van de luchthaven zijn vliegroutes niet vast en is dus slecht voorspelbaar waar mogelijk ongevallen kunnen plaatsvinden.

Vervolgens is gekeken hoe het groepsrisico meer dan met het huidige beleid kan worden beheerst, door een aantal alternatieven te onderzoeken. Die alternatieven richten zich op aanvullende beperkingen aan het ruimtegebruik, namelijk door het gebied met een verbod op nieuwbouw van bedrijven te vergroten. Het gebied met verbod op nieuwbouw van woningen is al groot; vergroting daarvan zou geen effect op de ontwikkeling van het groepsrisico hebben. Er is onderzoek gedaan naar een aantal 'vergrotingen' van het gebied met een verbod op nieuwe bedrijven: van een kleine extra ring (gebied met risico groter dan 10^{-7}) tot het '20 Ke gebied' van de Nota ruimte. Van de verschillende alternatieven is onderzocht wat het effect is op het groepsrisico. Uit het onderzoek blijkt dat een beperkt extra gebied met een verbod op bedrijven en andere functies met veel mensen een groot effect heeft op de beheersing van het groepsrisico. Een groter gebied, zoals het gebied van de Nota ruimte, heeft relatief een veel beperkter effect.

In overleg met bestuurders in de regio is gekeken naar de rol van het regionaal bestuur in de beheersing van het groepsrisico: wat is hun rol in de keuzes voor nieuwe ontwikkelingen in het ruimtegebruik en kunnen zij daarbij een afweging maken over het groepsrisico en andere belangen in hun gemeente?

Omdat groepsrisico wordt bepaald door de combinatie van vliegtuigen en concentratie van mensen op de grond, is het ook nodig te onderzoeken of het groepsrisico kan worden beperkt door bijvoorbeeld vliegroutes te verleggen, zodat er minder boven plekken wordt gevlogen waar veel mensen zijn. Dat onderzoek zal in de eerste helft van 2006 starten. Wel is al duidelijk dat dichtbij de luchthaven geen keuzes zijn te maken over waar het vliegverkeer vliegt. Dat is op grond van internationale richtlijnen volledig vastgelegd. Verder van de luchthaven zijn wellicht nog wel keuzes te maken over de regulering van het vliegverkeer, waarmee het groepsrisico kan worden beheerst.

Tot slot: omdat een huis of een bedrijf niet voor korte tijd wordt gebouwd, moeten beperkingen aan het ruimtegebruik voor langere tijd gelden. Om die reden wordt onderzocht hoe gebieden met een verbod op nieuwe woningen, bedrijven of andere bestemmingen gedefinieerd kunnen worden die ook over vijf of tien jaar in het beleid blijven passen. Immers: een kleine verandering van de verdeling van het vliegverkeer over de start- en landingsbanen kan al verandering van de gebieden met beperkingen tot gevolg hebben. Ook dat punt wordt in de uitwerking van het groepsrisicobeleid meegenomen.

De resultaten van de onderzochte alternatieven voor groeipricisicobeleid staan in het onderzoeksrapport 'Ex ante beleidsevaluatie Groeipricisico Schiphol'. In het kabinetsstandpunt van april 2006 zal het kabinet aangeven wat met de uitkomsten van deze ex ante evaluatie wordt gedaan.

6.3 Nota ruimte en bouwbeperkingen

Het kabinet heeft in 2004 de Nota ruimte uitgebracht. Hierin heeft het kabinet aangegeven de groei van de luchthaven Schiphol tot 2030 op te willen vangen op de huidige locatie. In verband met de verwachte toename van het verkeer op Schiphol tot die tijd en de daarmee gepaard gaande intensivering van het gebruik van de huidige vliegroutes, heeft het kabinet besloten geen nieuwe woningbouwlocaties meer toe te staan in het gebied met een geluidsbelasting van 20 Ke of hoger. Doel van deze ruimtereservering is, net als in het Schipholbeleid, te voorkomen dat in gebieden met veel vliegtuiggeluid nieuwe woningen worden gebouwd en daarmee nieuwe gehinderden te voorkomen.

Uit de evaluatie van het Schipholbeleid blijkt dat het verbod op nieuwbouw van woningen effectief is: in de gebieden met een bouwverbod zijn zeer weinig nieuwe woningen bijgebouwd, terwijl daarbuiten juist veel woningbouw is gerealiseerd. Dat effect zal ook voor het aanvullend gebied van de Nota ruimte optreden.

Het kabinet heeft bij de kamerbehandeling van de Nota ruimte aangegeven om op basis van de resultaten van de evaluatie van het Schipholbeleid uiterlijk op 1 december 2006 te beslissen over het al dan niet laten vervallen van het bouwverbod voor drie locaties: Hoofddorp-West, Legmeerpolder en Noordwijkerhout. Daarbij is ook aangegeven dat in plaats van de gekozen gebieden, gebaseerd op een 'Ke-contour', ook een begrenzing op basis van de nieuwe Europese geluidmaat L_{den} kan worden gekozen. De gedachtenlijn om geen nieuwe uitleglocaties te ontwikkelen onder drukke vliegroutes waar veel mensen op de grond hinder ondervinden, is niet omstreden. Daarmee wordt een duidelijk verband gelegd tussen de milieueffecten verbonden aan het vliegen en de beperkingen aan het ruimtegebruik. Nader onderzoek naar de begrenzing van het gebied waarvoor de beperkingen moeten gelden is gewenst. Daarbij zal worden gekeken tot welk geluidsniveau van de vliegtuigen veel mensen op de grond hinder ondervinden. Verder zal gekeken worden naar de mogelijkheid de beperkingengebieden zo vast te stellen dat deze voor langere periode ongewijzigd kunnen blijven, ook als veranderingen van het gebruik van de luchthaven zouden plaatsvinden. Ook de vraag wie verantwoordelijk is voor de beperkingen aan het ruimtegebruik komt hierbij aan de orde.

Uit de evaluatie komt naar voren dat het bouwverbod rond Schiphol door veel omwonenden en gemeenten als onnodig knellend wordt ervaren. Door deze partijen

wordt de vraag naar voren gebracht of een goede informatievoorziening niet beter zou zijn dan een bouwverbod.

Aan goede informatievoorziening over de huidige en toekomstige effecten is in ieder geval behoefte. Uit de verbetervoorstellen blijkt dat er bij nieuwbouw van woningen een informatietaak door gemeente of projectontwikkelaar gewenst is.

6.4 Geluidsisolatie van woningen

Het beleid voor geluidsisolatie van woningen rond Schiphol maakt geen deel uit van de evaluatie van het Schipholbeleid. Omdat een aantal verbetervoorstellen betrekking heeft op geluidsisolatie, wordt hier ingegaan op de stand van zaken van de geluidsisolatie en de rol van de verbetervoorstellen in het geluidsisolatiebeleid.

Sinds het begin van de negentiger jaren zijn in twee fasen (GIS-1 en GIS-2) circa 12.000 woningen geïsoleerd. De isolatie vindt plaats volgens de Regeling geluidwerende voorzieningen. Bij de afronding van GIS-2, die thans plaatsvindt, zijn op grond van de bevindingen van de uitvoering in de jaren daarvoor, verbeteringen toegepast. Deze liggen onder andere op het vlak van de aanbesteding (kleinere hoeveelheden woningen per aanbesteding) en het loslaten van te stringente praktijkregels. Dit heeft geleid tot een verlaging van de kosten, snellere uitvoering en grotere tevredenheid bij de bewoners van de te isoleren huizen.

Binnenkort gaat een derde fase (GIS-3) van start omdat het isolatiegebied is gewijzigd door de wijziging van de verkeersverdeling en daarmee de verdeling van de geluidsbelasting over de omgeving. Voor deze volgende fase van de geluidsisolatie wordt onderzocht of de flexibiliteit voor de bewoners vergroot kan worden. Ervaringen en voorstellen die in de evaluatie van het Schipholbeleid naar voren komen worden daarbij betrokken.

De verbetervoorstellen op het gebied van geluidsisolatie zijn onder te verdelen in drie categorieën. De eerste betreft de reikwijdte van het isolatiebeleid, de tweede het compenseren van de ondervonden nadelen en de doorberekening van de lasten en de derde organisatorische verbeteringen voor de uitvoering van het isolatieprogramma.

Reikwijdte van het isolatiebeleid

Bij de reikwijdte van het geluidsisolatiebeleid gaat het om het bieden van meer keuzevrijheid voor de bewoners en de mogelijkheid tot bij-isolatie (een woning is al geïsoleerd en wordt voorzien van aanvullende isolatie). Bij-isolatie was al in GIS-2 mogelijk. Dit wordt ook opgenomen in GIS-3, evenals dat de keuzemogelijkheden voor de bewoner (bijvoorbeeld terugplaatsen glas-in-loodramen) verruimd worden.

Compensatie

Hier gaat het om compensatie voor de geleden schade, een fonds voor investeringen in algemene voorzieningen, een verhuisfaciliteit en tot slot een handhavingssysteem waarbij de vervuiler betaalt. Als het om planschade of nadeelcompensatie gaat kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die het Schadeschap luchthaven Schiphol biedt. Deze regeling biedt echter geen soelaas voor gemeenten die zich door Schiphol beperkt voelen in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Voor het lange termijn beleid voor de geluidsisolatie (na GIS-3) zal onderzocht worden welke vormen van compensatie wenselijk en mogelijk zijn.

Organisatorische verbeteringen

Het voorstel om tot duidelijke aanspreekpunten te komen voor de omwonenden bij een isolatieproject wordt organisatorisch opgelost in GIS-3. Het voorstel in hoeverre de verantwoordelijkheden van verschillende overheden bij herhuisvesting beter geregeld kunnen worden. Ook dit is onderwerp van de toekomstige fase (na GIS-3) van het geluidsisolatieprogramma.

6.5 Regels voor Schiphol 's nachts

In 1998 startte onderzoek naar de gevolgen van een eventuele verlenging van het 'nachtregime' van 23 tot 6 uur naar 23 tot 7 uur voor de gezondheid en voor de mainportfunctie. Onder het nachtregime wordt verstaan regels en maatregelen waardoor maar een beperkt gebruik van de luchthaven in de nacht mogelijk is. Een voorbeeld van een regel is de sluiting van een deel van de start- en landingsbanen. Het onderzoek naar gezondheidskundige effecten is uitgevoerd als onderdeel van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES), een meerjarig uitgebreid onderzoeksprogramma. In 2002 verscheen het eindrapport "Slaapverstoring door vliegtuiggeluid" en in 2004 bracht de Gezondheidsraad advies uit over de invloed van geluid op de slaap en de gezondheid. Het kabinetsstandpunt over het nachtregime is in 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden. In het standpunt kwam naar voren dat het verlengen van het nachtregime van 23 tot 6 uur naar 23 tot 7 uur kan resulteren in een afname van 18 procent van het aantal slaapverstoorden. De schade voor de luchtvaart bedraagt volgens het TNO-onderzoek ongeveer tien miljoen euro per jaar. De luchtvaartsector verwacht dat deze schade veel hoger zal uitvallen. Het kabinet heeft als standpunt ingenomen het nachtregime niet te willen verlengen, maar wel aan te sturen op mogelijke aanvulling van het huidige beleid:

- het verlengen van het nachtregime op vrijwillige basis door de luchtvaartsector, zolang dat de capaciteit van de luchthaven niet in gevaar brengt;
- het stimuleren van het gebruik van geluidarme naderingsmethoden;
- het verbeteren van de informatievoorziening aan omwonenden;
- het weren van lawaaiige toestellen in de nacht.

Uit het belevingsonderzoek dat voor het effectiviteitsonderzoek is uitgevoerd, komt naar voren dat het tijdstip waarop geluid wordt gehoord een belangrijke factor is bij de hinderlijkheid ervan. Zo wordt relatief veel melding gemaakt van de hinder van geluid van vliegtuigen tussen 6 en 7 uur 's ochtends. Als het vliegverkeer ook tijdens deze periode volgens het nachtregime zou vliegen, zou dat het totaal aantal mensen dat wordt gehinderd verder kunnen beperken. Keerzijde is dat bewoners die al aan relatief hoge niveaus van nachtelijk vliegtuiggeluid zijn blootgesteld door deze maatregel extra zullen worden belast. Verlenging van het nachtregime betekent dan ook in hoofdzaak het verplaatsen van verkeer van de ene start- of landingsbaan naar de andere, en niet een vermindering van de hoeveelheid verkeer.

Ook uit het onderzoek dat is uitgevoerd naar de effecten van de ingediende verbetervoorstellen blijkt dat de geluidsoverlast bij een verlenging van het nachtregime tot 7 uur merkbaar zou afnemen. Wel kunnen de gevolgen voor de mainport, eventueel in combinatie met een vervroeging van het nachtregime, negatief zijn. Daarnaast zijn efficiënte en veilige procedures nodig om een verlenging van het nachtregime voor de verkeersleiding praktisch uitvoerbaar te maken.

In het kabinetsstandpunt van april 2006 zal het kabinet ingaan op deze onderzoeksresultaten in het licht van zijn eerdere standpunt over het nachtregime.

6.6 Gezondheid

Blootstelling aan geluid door vliegtuigen heeft invloed op de gezondheid van mensen die in de omgeving van een luchthaven wonen. In het kader van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) is uitgebreid onderzoek gedaan naar de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol. In 2004 heeft ook de Gezondheidsraad zich gebogen over de invloed van geluid op slaap en de gezondheid. De reacties van mensen op geluid zijn niet voor iedereen gelijk. Zo kunnen in potentie gevaarlijke schadelijke geluidsniveaus door de één verdragen worden zonder problemen en bij een ander tot aantasting van gezondheid en welbevinden leiden. De houding van personen tegenover een geluidsbron kan negatieve gevolgen versterken. Er is voldoende bewijs dat nachtelijk geluid tot biologische reacties kan leiden. Ook is voldoende bewezen is dat nachtelijk geluid de slaapkwaliteit en het algemeen welbevinden nadelig kan beïnvloeden. Een nadelige invloed op sociale contacten, op het op de dag uitvoeren van taken waarbij aandacht nodig is, op bepaalde aandoeningen en op verlies van levensjaren is slechts gedeeltelijk bewezen, maar volgens de Gezondheidsraad wel waarschijnlijk. Ook is duidelijk dat hoe meer geluidgebeurtenissen er per nacht zijn, hoe groter de kans is dat er meer slaapverstoring is.

Voor de evaluatie hebben RIVM en RIGO de kennis gebundeld over de aspecten die meespelen in het ontstaan

van hinder door vliegtuiglawaai en de beleving van risico's. Tevens is nieuw vragenlijst- en panelonderzoek uitgevoerd waarover in hoofdstuk 3 van dit eindrapport is gerapporteerd. Op korte termijn zal het RIVM het eindrapport van het GES-programma uitbrengen. In het kabinetsstandpunt van april 2006 zal worden ingegaan hoe het kabinet het onderzoek naar de gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai wil voortzetten.

6.7 Luchtkwaliteit

De Europese normen voor de luchtkwaliteit zijn geïmplementeerd in het Besluit luchtkwaliteit 2005. In dit besluit zijn grenswaarden vastgesteld voor de concentraties zwaveldioxide (SO₂), fijn stof (PM10), stikstofdioxide (NO₂), koolmonoxide (CO), lood en benzeen in de buitenlucht. In het bijzonder bij fijn stof geldt nog de toevoeging dat de concentraties mogen worden gecorrigeerd voor de bijdrage van natuurlijke bronnen zoals zeezout.

Indien een grenswaarde lokaal wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, is het voor overheden van belang dat, als gevolg van het uitoefenen van bevoegdheden (meestal het nemen van een besluit), de luchtkwaliteit niet verder verslechtert. Indien dit wel het geval is, zal met behulp van maatregelen elders, per saldo de luchtkwaliteit minimaal onveranderd moeten blijven. Naast het Besluit luchtkwaliteit gelden (Europees voorgeschreven) emissieplafonds, die in Nederland weer onderverdeeld zijn in emissiedoelen per sector. Voor luchtvaart geldt geen aparte doelstelling. In ICAO verband worden wel normen gesteld aan vliegtuigmotoren, maar deze zijn niet zodanig scherp dat ze een stimulerend effect op innovaties hebben.

In het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) zijn voor Schiphol grenswaarden vastgelegd voor de uitstoot van vijf van de in het Besluit luchtkwaliteit genoemde luchtverontreinigende stoffen: CO, NO_x, VOS, PM10 en SO₂. Schoner voor één van deze stoffen leidt vaak tot meer uitstoot van de andere, en andersom. Ook geluidsreductie of brandstofzuiniger vliegen heeft effect op de uitstoot. Dit is voor elke stof anders. Dit betekent dat het met de huidige stand der techniek niet reëel is om te eisen dat de vliegtuigen en stiller worden en dat van alle stoffen minder wordt uitgestoten. Bovendien wordt de uitstoot van de vliegtuigen vooral bepaald door internationale afspraken. Het Schipholbeleid heeft geen effect op de hoeveelheid uitstoot van het vliegverkeer op Schiphol. In het LVB is rekening gehouden met onderlinge effecten tussen luchtverontreinigende stoffen door ruimte in de grenswaarden in te bouwen. Deze ruimte is op verzoek van de Tweede Kamer in het LVB opgenomen, nadat op 4 juli 2002 tijdens de behandeling van de twee ontwerpen van de Luchthavenbesluiten bij de Schipholwet door de Tweede Kamer de 'motie Meijer c.s.' werd aangenomen. In deze motie is verzocht om een uitruil tussen de verschillende luchtverontreinigende stoffen mogelijk te maken, een vorm van saldering.

De motie Meijer c.s. is niet letterlijk uitgevoerd omdat salderen een precedentwerking tot gevolg zou kunnen hebben voor andere situaties in Nederland. Samenhangend daarmee heeft in juni 2005 heeft de Raad van State naar aanleiding van het nieuwe concept Besluit luchtkwaliteit 2005 aangegeven dat zij saldering tussen stoffen (het mogelijk maken om een verslechtering in de concentratie van de ene stof af te wegen tegen een verbetering van de concentratie van een andere stof) als beginsel onjuist te achten.

Om aan de motie Meijer c.s. tegemoet te komen en reële eisen te stellen aan de luchtvaart zijn voor de verwachte variatie van de luchtvaartvloot verschillende scenario's doorgerekend. In de grenswaarden voor uitstoot van luchtverontreiniging is flexibiliteit ingebouwd die op basis van deze variatie van de vliegtuigvloot nodig wordt geacht. Daarmee is gezorgd dat de luchtvaartsector een incentive heeft om stillere vliegtuigen in te zetten, en voor een deel van de stoffen schonere vliegtuigen.

De vraag is nu of de in het LVB geboden ruimte voor de verschillende stoffen niet te groot of te klein is en of de grenswaarden moeten worden bijgesteld. Uit de Handhavingsrapportage 2005 van de IVW blijkt dat de grenswaarden uit het LVB per stof verschillend uit te pakken. Voor CO en VOS is sprake van een geringe overschrijding, voor NO_x en fijn stof (PM10) is meer ruimte. Onderstaande tabel illustreert dat.

Gerapporteerde gerealiseerde emissies gebruiksjaar 2005 (Grenswaarde LVB =100)

CO	NO _x	VOS	SO ₂	PM10
102	90	102	95	88

In april 2006 zal het kabinet een standpunt innemen over de eventuele bijstelling van de grenswaarden op basis van deze praktijkervaring.

6.8 Feiten en cijfers over Schiphol van het MNP

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft in augustus 2005 een rapport uitgebracht onder de titel 'Het milieu rond Schiphol, 1990–2010, feiten & cijfers'. Het rapport vormt een waardevolle aanvulling op het onderzoek dat in de evaluatie van het Schipholbeleid is uitgevoerd en zal worden gebruikt voor het kabinetsstandpunt van april 2006. Het MNP rapport laat het volgende beeld zien.

- Sinds 1990 is het totale aantal mensen dat overlast ondervindt van het geluid van het vliegtuigverkeer van Schiphol met ongeveer 40 procent gedaald. De afname is niet overal gelijk en lokaal, bijvoorbeeld rond nieuwe vliegroutes na ingebruikname van de Polderbaan kan er sprake zijn van een toename. In 1990 ondervonden naar schatting 550.000 mensen ernstige geluidshinder en circa 240.000 mensen ernstige slaapverstoring. De geluidsnormen begrenzen de omvang

van geluidsoverlast nu tot ongeveer 330.000 mensen met ernstige geluidshinder en 140.000 mensen met ernstige slaapverstoring. Deze cijfers komen redelijk overeen met wat in de evaluatie is gevonden.

- Het overgrote deel van de geluidshinder (97 procent) en de slaapverstoring (99-98 procent) vindt plaats buiten het gebied waar de geluidsbelasting actief wordt gehandhaafd. Het MNP benadrukt dat er ook verder weg een betere afstemming zou moeten komen tussen het vliegverkeer in de lucht en wat er op het land onder de vliegroutes gebeurt. Dit zou tot een belangrijke verbetering van de milieusituatie kunnen leiden. Het MNP signaleert belangrijke verschillen in de wijze waarop de Wet geluidshinder en de Wet luchtvaart geluidsbelasting reguleren. Het MNP heeft de verschillende normen die gelden voor wegverkeer, railverkeer en luchtvaart onderling vergeleken. Vliegverkeer wordt (bij gelijke niveaus voor de blootstelling aan het geluid) als hinderlijker ervaren dan het geluid van het wegverkeer en aanzienlijke meer hinderlijk dan het geluid van railverkeer. Als hiermee rekening wordt gehouden dan blijkt de normstelling voor de geluidsoverlast door de luchtvaart in alle opzichten soepeler te zijn dan de normstelling voor het geluid van het wegverkeer. Er is een sterke groei in wonen en werken rond Schiphol en dat draagt bij aan de omvang van de geluidsoverlast en de toename van het groepsrisico. De tot nu toe bereikte afname van de geluidshinder is vooral toe te schrijven aan de milieuwinst die is geboekt door de invoering van nieuwe vliegtuigtechnologie en verandering van vliegroutes (operationele maatregelen) en slechts voor 5 procent door de aanleg van de Polderbaan. Voor de risico's ligt dit anders. Daar heeft de Polderbaan tot belangrijke verbeteringen geleid omdat de door de luchthaven veroorzaakte risico's veel dichterbij de luchthaven neerslaan. Verdere spreiding van het vliegverkeer leidt tot meer geluidsoverlast. Verdere verspreiding van het vliegverkeer leidt tot minder situaties met relatief veel vliegtuiggeluid, maar leidt per saldo tot een toename van de geluidsoverlast in de gehele regio. Een op spreiding gericht beleid draagt dus niet bij tot vermindering van geluidshinder en slaapverstoring. Daarnaast biedt spreiding van vliegverkeer minder mogelijkheden voor een goed ruimtelijke orderingsbeleid in de toekomst.
- Verdere uitbreiding van Schiphol leidt niet tot verbetering van het leefmilieu. Het MNP onderzoek laat zien dat de historisch grote betekenis van het internationale beleid (weten van lawaaiige vliegtuigen) nagenoeg is verdwenen. Mondiale luchtvaartverdragen zijn mogelijk remmend voor vlootverbeteringen.

6.9 Veiligheidsadviescommissie Schiphol

De Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS) heeft in het recente verleden (2002, 2004 en 2005) geadviseerd over de wijze waarop het veiligheidsbeleid rond Schiphol verder kan worden verbeterd.

De rode draad in de advisering van de VACS is vooral

een procesmatige verbetering van de vele zaken die bij het veiligheidsbeleid spelen. Belangrijke thema's in de adviezen van de VACS zijn het bevorderen van samenwerking tussen de verschillende partijen (sector en overheid) zodat geleerd kan worden van elkaars ervaringen, het versterken van het veiligheidsplatform Schiphol, meer proactieve risicoanalyses uitvoeren, bevorderen van 'risk-based inspections', veiligheidsanalyses van de keten, de zorg voor de rampenbestrijding en het borgen van de kwaliteit daarvan.

Met de VACS is van gedachten gewisseld over hoe al lopende acties op dit gebied kunnen worden versterkt en op welke wijze nieuwe ideeën vorm kunnen worden gegeven. In dit verband wordt verwezen naar de brief van 8 november 2005 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 804, nr. 36) met een inhoudelijke reactie naar aanleiding van het rapport "Veiligheidsonderzoek Schiphol" door de VACS.

Verbetervoorstellen die betrekking hebben op verbetering van de veiligheidssituatie zullen worden beoordeeld tegen de achtergrond van de adviezen van de VACS.

7 **Procescommissie evaluatie Schipholbeleid**

Verkeer en Waterstaat en VROM voeren de evaluatie uit, terwijl het nieuwe Schipholbeleid uit hun eigen koker komt. Zijn de resultaten dan wel objectief en onafhankelijk? Voor deze vraag zag de Procescommissie evaluatie Schipholbeleid zich gesteld. Het eindoordeel van de commissie verschijnt eind februari 2006.

7.1 Inleiding

Voor het toezicht op de onafhankelijkheid en objectiviteit van de evaluatie van het Schipholbeleid is een Procescommissie ingesteld. Deze Procescommissie evaluatie Schipholbeleid diende als aanspreekpunt voor betrokken partijen. Daarnaast is de commissie gevraagd te adviseren over het toetsingskader voor de beoordeling van de verbetervoorstellen.

7.2 Adviezen

De Procescommissie heeft tijdens de evaluatie zeven adviezen uitgebracht. Het eindoordeel van de commissie over de evaluatie wordt eind februari 2006 verwacht. De Procescommissie heeft zich in de beoordeling van het evaluatieproces beziggehouden met vragen als:

- is in de evaluatie een zorgvuldig proces gevolgd?
- is er voldoende rekening gehouden met de diverse belangen?
- zijn de verwachtingen over de evaluatie niet te hoog gespannen?
- zijn de verbetervoorstellen op een objectieve manier onderzocht en gewogen?
- is de evaluatie voldoende toekomstgericht?
- is er in voldoende mate rekening gehouden met mogelijke valkuilen?

In de bijlagen staat een overzicht van de adviezen van de commissie die zijn ontvangen in de periode tot en met januari 2006.

8

Conclusies

Op basis van de evaluatie trekt het kabinet in dit hoofdstuk de volgende conclusies.

In dit hoofdstuk staan de conclusies van het kabinet over de evaluatie op een rij, op basis van het onderzoek, de adviezen, de verbetervoorstellen en de ervaringen die het kabinet zelf heeft opgedaan met het Schipholbeleid.

- Het kabinet constateert op basis van de resultaten van de gelijkwaardigheidstoets dat de Schipholwet en de bijbehorende Luchthavenbesluiten voldoen aan de eisen voor gelijkwaardigheid, zoals die zijn gesteld in de overgangsartikelen van de wet. De beoogde verbetering van de milieusituatie is, over het geheel genomen, bereikt. Dat betekent dat die toets geen aanleiding geeft voor aanpassing van het beleid.
- In de communicatie is vaak de nadruk gelegd op de algehele verbetering van de milieusituatie en is weinig aandacht besteed aan lokale verslechtingen. Ook is relatief weinig aandacht besteed aan effecten verder van de luchthaven, terwijl daar wel het overgrote deel van de gehinderden woont. In deze zaken ziet het kabinet aanleiding voor verbetering.
- Het kabinet constateert dat het Schipholbeleid in de afgelopen jaren geen effect heeft gehad op de ontwikkeling van de luchtvaart. Binnen enkele jaren kan wél sprake zijn van effecten, doordat de luchtvaart dan in haar groei beperkt wordt door de in het beleid gestelde milieugrenzen. Dit heeft dan een mindere toename van de welvaart als gevolg (zogenaamd 'welvaartsverlies'). De vraag is of binnen het gekozen instrumentarium ook in de toekomst de luchthaven Schiphol zich verder kan ontwikkelen.
- Een deel van de groeirimte blijkt niet bruikbaar voor de luchtvaart, omdat de markt zich anders ontwikkelt dan vooraf is gedacht. De ontwikkelingen in de luchtvaart laten zich moeilijk voorspellen. De vraag is of de luchtvaart binnen de bestaande regels en grenswaarden meer groeirimte kan creëren, bijvoorbeeld door te sturen op stiller, veiliger en schoner vliegverkeer, stille vliegprocedures of minder of stiller vliegverkeer in de nacht.
- Wat de overlast betreft: de overlast wordt door het Schipholbeleid beperkt, maar niet veel. Op onderdelen is verbetering mogelijk, onder meer door beter aan te sluiten bij de beleving en verandering in vliegroutes en vliegprocedures. Daarbij speelt ook de voorspelbaarheid van het vliegverkeer (wanneer, waar en waarom) van groot belang. Een deel van de regels is overigens niet effectief.
- Bovendien is de vraag of met de huidige regels en grenswaarden de overlast wel zoveel mogelijk wordt beperkt. Zeker verder van de luchthaven lijkt dit niet het geval.
- Er zijn veel voorstellen voor verbetering van de ligging van de vliegroutes en de vliegprocedures. Een groot deel daarvan leidt wel tot afname van de hinder, echter, in veel gevallen ook tot een verschuiving van de overlast en/of vermindering van de capaciteit voor het vliegverkeer. Dat betekent dat eventuele wijzigingen met zorg moeten worden afgewogen en dat het in bepaalde gevallen zinvol kan zijn wijzigingen eerst uit te proberen voordat de regels definitief worden aangepast. Bovendien komt ook het vraagstuk van concentreren of juist spreiden van de overlast naar voren.
- Duidelijkheid en een lange termijn perspectief van het Rijk over de toekomst van Schiphol en de beperkingen van het ruimtegebruik rond de luchthaven is van groot belang, zowel voor de omwonenden, gemeenten, bedrijven als voor Schiphol, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding.
- De vraag is welke soorten vliegverkeer (vracht, vakantie, etc.) en bestemmingen van belang zijn voor de kwaliteit van de mainport en of de regionale luchthavens een grotere rol kunnen spelen.
- Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen is van groot belang. In de wet zijn die vastgelegd, in de praktijk blijkt echter niet altijd even duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is. Dit raakt ook het vraagstuk of het Rijk een rol heeft in de sturing van de verdere ontwikkeling van de luchtvaart, en zo ja, welke.

- Vanuit de regio is behoefte om meer invloed te hebben op de verdeling van het vliegverkeer over de omgeving. Ook Schiphol geeft aan dat het meer ruimte zou willen hebben om afspraken met de omgeving te kunnen maken. Echter, in de omgeving van de luchthaven spelen deels conflicterende belangen. De gemeenten geven aan dat zij meer vrijheid willen hebben in de ruimtelijke ordening.

Het kabinet zal in zijn standpunt in april 2006 over Schiphol op de conclusies van de evaluatie ingaan. In het standpunt zal het kabinet deze conclusies in samenhang met de resultaten van de evaluatie van het groepsrisicobeleid en de resultaten van het mainportproject bezien.

Bijlagen

VROM



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlagen

Gelijkwaardige bescherming

- rapport Gelijkwaardigheidstoets
- rapport Trends milieu-effecten Schiphol historische ontwikkelingen 1993-2005
- rapport Maximale milieueffecten en groeimogelijkheden binnen de milieugrenzen van Schiphol
- oordeel Commissie deskundigen vliegtuiggeluid over uitvoering motie Baarda c.s.

NB. het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage over de uitvoering van de motie Baarda c.s. volgt na 20 februari 2006.

Effectiviteit van het beleid

- effectiviteitsonderzoek
 - Schiphol beleefd door omwonenden
 - Omwonenden over Schiphol
 - Twee jaar ervaring met het Schipholbeleid
 - Schonere lucht, schonere vliegtuigen, meer uitstoot luchtverkeer
 - Schipholwet en Luchthavenbesluiten, een goede oplossing van de bezwaren en een geschikt stelsel?
 - Mainportontwikkeling in het kader van de evaluatie Schipholbeleid
 - Het effect van het beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico
 - Leerervaringen uit het buitenland
 - Groeimogelijkheden Schiphol binnen milieugrenzen
- reactie VROM-raad: 'Meer markt voor de mainport'
- reactie Raad voor Verkeer en Waterstaat: 'Onweer zuivert de lucht'

Voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid

- voorstellen en adviezen over verbetering van het Schipholbeleid
- toetsing en weging van de verbetervoorstellen
- onderzoek naar effecten van de verbetervoorstellen
- verslag gesprek over verbetervoorstellen met indieners
- advies Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol over verbetervoorstellen
- advies KLM over verbetervoorstellen
- advies LVNL over verbetervoorstellen
- advies Schiphol Group over verbetervoorstellen
- advies omwonendenpanel over verbetervoorstellen
- verslagen themabijeenkomsten
- rapport Commissie deskundigen vliegtuiggeluid

Adviezen over Schiphol en het Schipholbeleid

- advies Inspectie Verkeer en Waterstaat
- advies VROM-Inspectie
- advies Commissie voor de milieueffectrapportage
- advies Raad voor Verkeer en Waterstaat: 'Vluchten kan niet meer ...'

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

- adviezen van de commissie
- reactie op de adviezen van de commissie

De bijlagen bij dit eindrapport zijn op bijgevoegde DVD weergegeven. Ze zijn ook in gedrukte vorm beschikbaar.

Colofon

februari 2006

Evaluatie Schipholbeleid Eindrapport

is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart.

Vormgeving	Mijs + Van der Wal, Rotterdam
Beeldmateriaal	Studio 1+1, Blaricum
Drukwerk	Drukkerij Damen BV, Werkendam
Bestelnummer	ISBN 90 369 193 39
Bestellen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, afdeling Publieksvoorlichting telefoon: 070 - 351 7086