

27 603

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 februari 2002

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 21 december 2001. Wij zijn zeer verheugd nu te kunnen constateren dat, in weerwil van de welhaast onvermijdelijke complexiteit van de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende materie, na de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel met grote voortvarendheid heeft aangepakt.

De leden van verschillende fracties onderschrijven tot ons genoeg de uitgangspunten die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen, namelijk helderheid in de rolverdeling tussen de overheid en de luchtvaartsector en (bijgevolg) een verbetering van de systematiek van de handhaving. Er zijn ook leden die op bepaalde punten twijfels of bezorgdheid uiten. Deze twijfel en bezorgdheid heeft zowel betrekking op het nieuwe stelsel zelf alsook op de wijze waarop het stelsel is vormgegeven. Wij hopen een en ander met deze memorie van antwoord weg te kunnen nemen.

Bij de beantwoording van de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen is de volgorde van het voorlopig verslag zoveel mogelijk aangehouden.

1. Algemeen

De leden van de vaste commissie merken op dat zij zich ervan bewust zijn dat het één op één overbrengen van een stelsel van normen uit de PKB naar een systeem van wet en daarop berustende algemene maatregelen van bestuur een buitengewoon complexe zaak is. Dat overbrengen zou, zo zei de regering na te streven, moeten plaatsvinden op basis van het uitgangspunt: gelijkwaardigheid of verbetering.

Naar het oordeel van de commissie heeft de regering zich onvoldoende ingespannen om aannemelijk te maken dat zij in dat streven is geslaagd. Op tal van momenten in de schriftelijke en de mondelinge gedachte-wisseling met de Tweede Kamer uit de regering daartoe weliswaar vele beweringen. De onderbouwingen van die beweringen zijn echter mager, laat staan meetbaar.

Nu de regering op vragen dienaangaande te kennen heeft gegeven niet

van zins te zijn die meetbare onderbouwingen alsnog te verstrekken, meent de vaste commissie dat de regering daarmee een onbevredigende situatie heeft doen ontstaan. Die situatie is niet alleen onbevredigend voor de vaste commissie die zich over het wetsvoorstel moet buigen maar bovenal voor de Nederlandse bevolking, meer in het bijzonder de Nederlandse burgers die in de omgeving van Schiphol wonen voor wie deze wet- en regelgeving, ter wille van de zo noodzakelijke acceptatiegraad, doorzichtig en begrijpelijk moet zijn.

De kern van de inleidende opmerkingen van de leden van de commissie kan als volgt kort omschreven worden: het uitgangspunt van de regering is dat het nieuwe stelsel (ten minste) gelijkwaardig is aan de normen uit de PKB Schiphol en Omgeving; de regering *zegt* dat zij met dit nieuwe stelsel aan dat uitgangspunt voldoet, maar zij toont onvoldoende aan dat dit ook werkelijk *waar* is.

Wat er zij van het antwoord op de vraag of de gelijkwaardigheid reeds eerder voldoende is aangetoond, willen wij benadrukken dat wij met de leden van de commissie vinden dat het inderdaad van het grootste belang is – zowel voor de oordeelsvorming door de commissie als voor de Nederlandse bevolking – dat klare wijn geschonken wordt over de eigenschappen van het nieuwe stelsel: is het nu gelijkwaardig of niet?

In onze ervaring wordt de discussie vaak bemoeilijkt door het in eerste aanleg open karakter van het begrip «gelijkwaardig». Dit begrip wordt op vele wijzen ingevuld.

Het uitgangspunt van de regering is *gelijkwaardig aan het PKB-stelsel*. Meer in het bijzonder is dat stelsel het geheel van voorzieningen zoals dat ten behoeve van het in gebruik nemen van de Vijfde baan was neergelegd in de PKB Schiphol en Omgeving, de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol en de aanwijzingen van de minister van VROM omtrent bebouwing. De gelijkwaardigheidsvraag concretiseert zich door te bezien wat nu precies in het PKB-stelsel ten aanzien van aspecten als externe veiligheid, geluidbelasting, lokale luchtverontreiniging en geur wordt vereist en dit af te zetten tegen wat het nieuwe stelsel ter zake biedt. Hierna is deze vergelijking en de resultaten van die vergelijking geschetst. Daarbij moet aangetekend worden dat gelijkwaardig niet hetzelfde is als gelijk. Er zijn verschillen tussen het PKB-stelsel en het nieuwe stelsel. Ook die verschillen komen in de vergelijking aan de orde.

Het milieueffectrapport dat op 23 januari 2002 met de ontwerp-besluiten ter inzage is gelegd bevat een gedetailleerde vergelijking van het PKB-stelsel met het nieuwe stelsel.¹ Gelet op de aanbevelingen van de Commissie voor de milieueffectrapportage ten aanzien van een eerder ontwerp-rapport is deze vergelijking in het definitieve rapport aanzienlijk toegankelijker gemaakt. Voor de navolgende schets is voor een belangrijk deel uit dat rapport geput.

Externe veiligheid

Het PKB-stelsel

Externe veiligheid heeft betrekking op het risico dat mensen buiten het vliegtuig lopen om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeluk. Dit risico hangt samen met de veiligheid van het vliegen zelf (de interne veiligheid). Het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten betreffen primair het aspect externe veiligheid.

¹ De ontwerp-besluiten en het milieueffectrapport zijn op 23 januari 2002 aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Het individueel risico is een maat voor de externe veiligheid. Het beschrijft de kans dat een virtueel individu dat een jaar lang op een bepaalde plaats op de grond aanwezig is, het slachtoffer wordt van een vliegtuigongeval. Het verbinden van punten waarvoor deze kans dezelfde waarde oplevert, geeft een individueel-risico-contour. Een kans van gemiddeld eens in de 100 000 jaar wordt genoteerd als 10^{-5} .

In het PKB-stelsel worden voor gebieden met een (relatief) hoog individueel risico maatregelen getroffen die het aantal mensen dat in die gebieden aanwezig is beperken. Daarvoor kent het stelsel veiligheidszones in ruime en in engere zin. In beide zones mag geen nieuwbouw plaatsvinden van woningen of bedrijven. In de veiligheidszones in engere zin worden bovendien de bestaande woningen aan hun woonbestemming onttrokken. De veiligheidszones in engere zin worden daarom ook wel de sloopzones genoemd. De maatregelen ter beperking van het aantal mensen dat aanwezig is, worden hierna ook kort aangeduid met: gebruiksbeperkingen. De zones in ruime zin worden omsloten door de 10^{-5} individueel-risico-contouren. De zones in engere zin worden in eerste instantie bepaald door de 5×10^{-5} individueel-risico-contouren, met een kans van eens in de 20 000 jaar.

Het stellen van gebruiksbeperkingen binnen de individueel-risico-contouren heeft alleen betekenis indien voldoende zeker is dat als gevolg van het feitelijk vliegverkeer het individueel risico buiten deze contouren niet hoger is dan de waarde waarop een contour is berekend (dus bijvoorbeeld voor de PKB, de waarde van 5×10^{-5}). Deze verzekering kan op twee manieren worden geboden: de ruimtelijke zones met gebruiksbeperkingen aanpassen aan het vliegverkeer door het gebied met de gebruiksbeperkingen te vergroten wanneer buiten een contour individueel risico hoger is dan de waarde waarop de contour is berekend; de effecten van het vliegverkeer zodanig beheersen dat buiten een contour het individueel risico niet hoger is dan de waarde waarop de contour is berekend. In het PKB-stelsel is met name gekozen voor de eerste manier.

Overeenkomstig het PKB-beleid moet vanaf 1999 periodiek worden bezien of er aanleiding is de veiligheidszones in engere zin uit te breiden. Deze uitbreiding zou dan overigens niet gebaseerd moeten worden op herberekende 5×10^{-5} individueel-risico-contouren. De PKB wil in dat geval dat de uitbreiding gebaseerd wordt op een stand-still van het gesommeerd gewogen risico binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren.¹ Een dergelijke aanpassing van de sloopzones heeft overigens niet plaats gevonden.

De PKB zelf kent geen aanzet voor het beheersen van het vliegverkeer om te voorkomen dat een groter individueel risico optreedt dan de desbetreffende contourwaarden. Wel is gepoogd een dergelijke beheersing op te nemen in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. Deze poging is gestrand in verband met de juridische procedures die tegen de aanwijzing zijn gevoerd.²

¹ Het gesommeerd gewogen risico binnen een gebied wordt gevonden door voor iedere woning in het gebied het individueel risico op de desbetreffende locatie vast te stellen en vervolgens deze risico's bij elkaar op te tellen. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de combinatie van het aantal woningen in het betreffende gebied en het risico per woning.

² De beslissing op bezwaar waarin de desbetreffende voorschriften zijn opgenomen, is door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd.

De externe veiligheid speelt in de PKB eveneens een rol bij het vaststellen van de daarin omschreven vrijwaringszone. Binnen de vrijwaringszone mogen in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd.

Het nieuwe stelsel

Het nieuwe stelsel kent in de kern een zelfde benadering als het PKB-stelsel: er worden gebieden bepaald met gebruiksbeperkingen die er op

gericht zijn het aantal mensen binnen die gebieden te beperken. Deze gebieden en gebruiksbeperkingen worden vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit.

De gebieden met gebruiksbeperkingen zijn in het nieuwe stelsel eveneens gebaseerd op individueel-risico-contouren.¹ Daarbij is de norm aangescherpt. Binnen een op 10^{-5} individueel risico gebaseerde contour (waar de veiligheidszone in ruime zin uit de PKB op is gebaseerd) gaat een regime heersen dat overeenkomt met het PKB-regime voor de veiligheidszone in engere zin (de sloopzones uit de PKB). De gebieden binnen de 10^{-5} individueel-risico-contouren worden hierna ook aangeduid met: de veiligheidssloopzones.

Bovendien gaan ook voor de gebieden gelegen tussen de op 10^{-5} en 10^{-6} individueel risico gebaseerde contouren gebruiksbeperkingen gelden op basis van aanvullend groepsrisicobeleid. Deze beperkingen zullen de vestiging van nieuwe woningen en van nieuwe gevoelige bedrijfsgebouwen verbieden.

De berekening van de nieuwe contouren is uitgevoerd met een herzien rekenmodel. Zoals uit het MER blijkt werken de effecten van de bovengeschetste aanscherping en het hanteren van het herziene rekenmodel tegen elkaar in. Per saldo stemmen de grenzen van de veiligheidszones in engere zin (de huidige sloopzones) grotendeels overeen met de nieuwe veiligheidssloopzones. De in het nieuwe stelsel op de 10^{-6} individueel-risico-contouren gebaseerde gebieden vallen groter uit dan de veiligheidszones in ruime zin. Daarmee treft het nieuwe stelsel in een groter gebied maatregelen ter beperking van gevoelige bedrijfsgebouwen.

Hiervoor is geschetst hoe in het PKB-stelsel is geprobeerd de aansluiting tussen de berekende veiligheidszones en de feitelijke ontwikkelingen in stand te houden. Enerzijds zouden de sloopzones periodiek vanaf 1999 aangepast moeten worden aan de feitelijke ontwikkelingen en anderzijds zou het vliegverkeer zodanig beheerst moeten worden dat dit past bij de veiligheidszones. Hoewel het in beginsel mogelijk is om een vastgesteld luchthavenindelingbesluit te herzien en de gebieden met gebruiksbeperkingen te wijzigen, is het beleid voor het nieuwe stelsel niet gericht op periodieke aanpassing van de gebieden aan de ontwikkeling van het vliegverkeer. Het nieuwe stelsel voorziet in een methode om de effecten van het vliegverkeer te beheersen op basis van het luchthavenverkeersbesluit. Daarbij wordt (mede) gebruik gemaakt van het totale risicogewicht. Dit is het product van de gemiddelde ongevalskans van een vliegtuigbeweging, het gemiddeld maximum startgewicht per vliegtuigbeweging en het aantal vliegtuigbewegingen over een jaar. De in het luchthavenverkeersbesluit opgenomen grenswaarde voor het totale risicogewicht, de regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim en de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingpunten bewerkstelligen in hun onderling verband dat in beginsel buiten de veiligheidssloopzones geen externe veiligheidsrisico's optreden die groter zijn dan 10^{-5} individueel risico.

Dit wordt op de eerste plaats bewerkstelligd door artikel XI, vierde lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan de grenswaarde voor het totale risicogewicht berekend wordt op basis van hetzelfde scenario² waarmee de 10^{-6} contouren berekend zijn. Daarbij is uitgegaan van het basis-scenario 2010. Uit het MER blijkt dat dit basisscenario voldoet aan de voor externe veiligheid geldende randvoorwaarden uit artikel XI, eerste en derde lid.

¹ Behoudens de «sloopzones» in verband met de geluidbelasting en het gebied dat overeenstemt met de vrijwaringszone uit de PKB. Dat gebied komt later in deze beschouwing aan de orde.

² Voor het gebruik van door de luchtvaartsector geleverde scenario's verwijzen wij naar het antwoord op een daaromtrent gestelde vraag van de leden van de CDA-fractie in het onderdeel Algemeen.

In het bijzondere geval dat het feitelijke vliegverkeer een vlootverdeling over het banenstelsel kent die gelijk is aan de scenariowaarden, reageren het totale risicogewicht en de (feitelijke) individueel-risico-contouren op vergelijkbare wijze: een groei van de omvang van het vliegverkeer gaat gepaard met een groei van het totale risicogewicht en een groei van de omvang van de contouren. Indien het vliegverkeer beneden deze grenswaarde blijft, is het individueel risico buiten de 10^{-5} contouren niet hoger dan 10^{-5} .

Nu zal er in de praktijk altijd sprake zijn van een vlootverdeling en baangebruik die anders zijn dan in het scenario en wisselen ook andere parameters dan de omvang van het vliegverkeer. De grenswaarde voor het totale risicogewicht is dan ook op zichzelf niet genoeg voor de hier bedoelde beheersing van de gevolgen van het vliegverkeer. Maar in combinatie met de andere grenswaarden en regels in het luchthavenverkeerbesluit en door bij de vaststelling van de veiligheidsloopzones een marge op te nemen, waarbij rekening is gehouden met wisselende meteorologische omstandigheden, is de beheersing wel voldoende. In het MER wordt aangetoond dat, indien het vliegverkeer zich afwikkelt binnen de grenswaarden en de regels van het luchthavenverkeerbesluit, het alleen in geval van zeer uitzonderlijke weersomstandigheden mogelijk is dat de risico's buiten de veiligheidsloopzone groter dan 10^{-5} worden.

Gelijkwaardigheidstoets

Zoals geschetst wordt in het nieuwe stelsel geen gebruik gemaakt van het in de PKB beschreven systeem van periodieke aanpassing van de veiligheidszones. Aan het daarvoor ontwikkelde hulpmechanisme, het gesommeerd gewogen risico, is in het nieuwe stelsel dan ook geen behoefte. De randvoorwaarden in artikel XI van het wetsvoorstel hebben evenwel tot gevolg dat bij de overgang naar de eerste uitvoeringsbesluiten ook voldaan wordt aan de stand-still zoals die in de PKB voor het gesommeerd gewogen risico is verwoord. Op grond van artikel XI, eerste en tweede lid, zijn de 10^{-5} en 10^{-6} individueel-risico-contouren berekend met een scenario waarbij de 10^{-6} contouren niet meer woningen omvatten dan de overeenkomstige contouren berekend op basis van de gegevens over 1990. Het gesommeerd gewogen risico blijft voor dit scenario ruim onder de waarde van 1990. Dit komt omdat in het nieuwe stelsel enerzijds indirect het aantal woningen binnen de 10^{-6} contouren wordt beheerst doordat de grenswaarde van het totale risicogewicht is geënt op een gelijk aantal woningen binnen die contouren ten opzichte van de situatie in 1990. Anderzijds worden er woningen binnen de 10^{-5} contouren aan de woonbestemming onttrokken.

Het nieuwe stelsel kent ook buiten het gebied dat is gebaseerd op de 10^{-6} individueel-risicocontouren gebruiksbepalingen. De buitengrens van het desbetreffende gebied reikt op grond van artikel X van het wetsvoorstel in ieder geval tot de grens van de vrijwaringszone uit het PKB-stelsel.¹ Het regime voor dit gebied is in grote lijnen hetzelfde als het PKB-regime voor de vrijwaringszone.

Samenvatting

De vergelijking van het nieuwe stelsel met het PKB-stelsel kan als volgt worden samengevat.

Het nieuwe stelsel kent evenals het PKB-stelsel gebieden met gebruiksbepalingen, gebaseerd op individueel-risico-contouren.

Het nieuwe stelsel gebruikt een strengere norm voor het individueel risico en een nieuwe, geactualiseerde berekeningsmethode. Per saldo resulteert

¹ Bepaalde gebieden binnen de rijksbufferzone zijn hiervan uitgezonderd.

dat ten opzichte van het PKB-stelsel in gelijke of grotere gebieden met gebruiksbeperkingen.

Het nieuwe stelsel kent, anders dan het PKB-stelsel, een goed werkend systeem om te bewerkstelligen dat buiten de veiligheidssloopzones geen groter individueel risico neerslaat dan de contourwaarde.

Het nieuwe stelsel kent voor een gebied dat overeenstemt met de vrijwaringszone uit de PKB een met de PKB vergelijkbaar regime van gebruiksbeperkingen.

Het nieuwe stelsel voldoet aan de randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang, zoals neergelegd in artikel XI van het wetsvoorstel.

Groepsrisico

Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan het groepsrisico.

De PKB Schiphol en Omgeving doet de volgende uitspraak over het groepsrisico:

«Dit beleid ten aanzien van het individueel risico¹ biedt naar het oordeel van het kabinet tevens toereikende mogelijkheden om de kans op calamiteiten waarbij veel slachtoffers onder de bevolking vallen voldoende klein te houden. Ten aanzien van Schiphol worden dan ook aan het groepsrisico geen ruimtelijke gevolgen verbonden. Het kabinet is van mening dat door middel van het voor Schiphol en omgeving voorgestelde beleid op het punt van externe veiligheid wordt voldaan aan het *stand-still* beginsel, zoals omschreven in de Richtlijnen voor de IMER.»

De PKB oordeelt dus dat met het daarin geformuleerde beleid ten aanzien van externe veiligheid voldaan is aan het *stand-still* beginsel. Hiervoor is geschetst dat het nieuwe stelsel voorziet in gelijke of strengere eisen. Dat impliceert dat het nieuwe stelsel eveneens aan dit beginsel voldoet.

De PKB biedt ten aanzien van het groepsrisico bovendien een perspectief, in de volgende woorden:

«Het kabinet zal in het kader van ABEL (Algemeen Beoordelingkader Externe Veiligheid Luchthavens) nader onderzoeken hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden.»

Dit onderzoek heeft er niet toe geleid dat een voor de luchtvaart goed hanteerbare methode naar voren is gekomen om het groepsrisico in een getal te vangen en om dit getal af te zetten tegen een daarop toegesneden grenswaarde.

Vanwege deze (on)mogelijkheid om een op het luchthavenluchtverkeer toegesneden maat te vinden voor het groepsrisico, hebben de beraadslagingen tussen de regering en de Tweede Kamer naar aanleiding van het wetsvoorstel geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, waarbij is vastgelegd dat in 2005 een statistisch-causaal veiligheidsmodel klaar moet zijn. Dat model moet worden toegevoegd aan de uitvoeringsbesluiten. Het model dient mede als grondslag voor de implementatie van een maat voor het bepalen van groepsrisico (artikel XI, vijfde lid, en artikel XVI van het wetsvoorstel).

Uit deze wetsbepalingen en uit de achtergrond van die bepalingen is af te leiden dat in de eerste uitvoeringsbesluiten géén grenswaarde voor een maat voor groepsrisico wordt opgenomen. Dat betekent dat beschouwingen over (de milieueffecten van) een dergelijke grenswaarde geen noodzakelijk bestanddeel vormen van het MER, dat immers slechts gericht is op die eerste besluiten. Het ligt in de rede dat dergelijke beschouwingen hun plaats zullen vinden in de stukken bij de wijziging van de uitvoerings-

¹ Daarmee wordt bedoeld op het vaststellen van de veiligheidszones voor het vijfbanenstelsel en het instellen van een vrijwaringszone.

besluiten waarbij de desbetreffende grenswaarde(n) in die besluiten worden opgenomen.

Dat in de eerste uitvoeringsbesluiten geen grenswaarde voor een maat voor groepsrisico wordt neergelegd betekent niet dat die besluiten geen voorzieningen bevatten om de kans te beperken op vliegtuigongevallen waarbij slachtoffers onder de bevolking vallen. De beperkingen binnen de 10^{-5} en 10^{-6} individueel-risicocontouren zijn hierop gericht. Buiten het bestek van de uitvoeringsbesluiten wordt, in het kader van het algemeen ruimtelijk ordeningsbeleid, aanvullend groepsrisicobeleid gevoerd zoals verwoord in de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer van 23 november 2001¹.

Geluid

Het PKB-stelsel

De geluidbelasting die het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt wordt in het PKB-stelsel vastgesteld door voor een groot aantal punten in de omgeving van Schiphol te bepalen welke deelbelasting een (aankomend of vertrekkend) vliegtuig in die punten veroorzaakt en de deelbelastingen van alle vliegtuigen over een jaar samen te tellen.² Deze punten liggen merendeels niet in woongebieden.

Op deze wijze worden een geluidbelasting gedurende het etmaal en een geluidbelasting gedurende de nacht vastgesteld. Bij de bepaling van de geluidbelasting gedurende het etmaal zijn weegfactoren ingebouwd, waardoor vliegtuigbewegingen gedurende de (randen van de) nacht zwaarder meetellen dan vliegtuigbewegingen overdag. Deze geluidbelasting wordt uitgedrukt in Kosteneenheden (Ke). Voor de bepaling van de geluidbelasting gedurende de nacht worden alleen de vliegtuigbewegingen tussen 23:00 en 6:00 uur meegeteld. De belasting gedurende de nacht wordt uitgedrukt in L_{Aeq} .

Het verbinden van punten met een gelijke geluidbelasting geeft een geluidbelastingcontour. Er kunnen zo Ke-contouren en L_{Aeq} -contouren gevormd worden.

In het PKB-stelsel is met een rekenmodel de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven berekend. Op basis van die berekeningen zijn geluidbelastingcontouren rond de luchthaven bepaald. In het gebied binnen de 35 Ke-contour, waar de geluidbelasting relatief hoog is, worden maatregelen getroffen die het aantal mensen dat in het gebied aanwezig is beperken en maatregelen die de hinder van de geluidbelasting beperken. In dit gebied mogen zich bij het in gebruik nemen van de vijfde baan maximaal 10 000 woningen bevinden.³ Er mogen in beginsel geen nieuwe woningen worden gebouwd. In de deelgebieden met de hoogste geluidbelasting (binnen de 65 Ke-contouren) worden bovendien de bestaande woningen aan hun woonbestemming onttrokken (de sloopzones). Voor zover woningen binnen het gebied een grotere belasting dan 40 Ke ondervinden, worden zij geïsoleerd.

Op vergelijkbare wijze wordt, voor de nacht, een 26 dB(A) L_{Aeq} -contour bepaald. Binnen deze contour mogen bij het ingebruiknemen van de vijfde baan niet meer dan 10 100 woningen aanwezig zijn.⁴ De slaapkamers van de woningen worden geïsoleerd.

Als complement van deze maatregelen *binnen* de 35 Ke-contour en de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour beoogt het PKB-stelsel te verzekeren dat *buiten* die contouren geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan de contourwaarde.⁵ Daartoe kent het PKB-stelsel een regime dat er toe verplicht het

¹ Kamerstukken II 2001–2002, 26 959, nr. 19.

² Dit samentellen is niet een eenvoudig optellen. Voor de samentelling wordt een algoritme toegepast dat is toegesneden op de aard van de geluidbelasting. Zie in dit verband bijvoorbeeld de Regeling berekening geluidsbelasting in Kosteneenheden.

³ Overeenkomstig de PKB wordt dit aantal bepaald uitgaande van het daarin beschreven woningbestand 1990.

⁴ Ook dit aantal wordt bepaald uitgaande van het woningbestand 1990.

⁵ Zie artikel 25a van de Luchtvaartwet.

vliegverkeer zodanig te beheersen dat deze waarden niet worden overschreden. In praktische zin is dit uitgevoerd door juist buiten de 35 Ke-contour 250 punten te kiezen. Het vliegverkeer moet vervolgens zodanig beperkt worden dat in géén van die 250 punten een geluidbelasting optreedt groter dan bij die punten behorende waarden afgeleid van 35 Ke.

Het PKB-stelsel is er verder op gericht om het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour aanzienlijk te verminderen ten opzichte van 1990, waarbij 54 000 ernstig gehinderden als indicatief referentiegetal wordt genoemd.¹ Bovendien richt het stelsel zich op het terugdringen van het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} -contour.² Daarbij wordt als indicatief referentiegetal 39 000 slaapgestoorden gehanteerd.

In aanvulling op de bovengenoemde voorzieningen kent het PKB-stelsel regels voor het gebruik van het banenstelsel en van het luchtruim, die ook van belang zijn in verband met de geluidbelasting. Zo kan het banenstelsel gedurende de nacht slechts beperkt gebruikt worden. Vertrekkende vliegtuigen worden door (horizontaal) afgebakende delen van het luchtruim gevoerd (de tolerantiegebieden).

Tot slot kan, net als in de vorige paragraaf over externe veiligheid, gewezen worden op de vrijwaringszone die in de PKB is vastgelegd. Bij het vaststellen van deze zone heeft ook de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven een rol gespeeld. De vrijwaringszone omvat de 35 Ke-contour en nog een rand daaromheen. Binnen de vrijwaringszone mogen in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd.

Het nieuwe stelsel

Het nieuwe stelsel is in veel opzichten sterk vergelijkbaar met het PKB-stelsel. Anderzijds zijn er enkele kenmerkende verschillen. In de nu volgende beschrijving worden eerst de overeenkomsten belicht en daarna enkele kenmerkende verschillen besproken.

Overeenkomsten

Net als in het PKB-stelsel worden in het nieuwe stelsel grenzen gesteld aan de geluidbelasting gedurende het etmaal en de nacht. De geluidbelasting gedurende het etmaal wordt in het nieuwe stelsel echter niet meer uitgedrukt in Ke, maar met behulp van de nieuwe Europese indicator de L_{den} . Voor de geluidbelasting gedurende de nacht wordt de nieuwe Europese indicator L_{night} gebruikt in plaats van de L_{Aeq} . Deze nieuwe Europese indicatoren hebben een zelfde karakter, in die zin dat ook de daarmee uitgedrukte geluidbelasting gevonden wordt door voor punten in de omgeving van Schiphol te bepalen welke deelbelasting een aankomend of vertrekkend vliegtuig in die punten veroorzaakt en de deelbelastingen van alle vliegtuigen over een jaar samen te tellen. Deze punten liggen, in tegenstelling tot het PKB-stelsel, in beginsel in of aan de rand van woongebieden en slechts waar nodig daarbuiten.

Het is niet mogelijk gebleken aan een grenswaarde uitgedrukt in Ke eenduidig een grenswaarde uitgedrukt in L_{den} te koppelen. Voor het vaststellen van gelijkwaardige grenswaarden is er daarom voor gekozen deze waarden direct te laten volgen uit het scenario dat voldoet aan de randvoorwaarden, zoals neergelegd in de wijzigingswet. Juist voor het vaststellen van de gebieden waarin beperkingen aan ruimtegebruik worden gesteld, moeten echter toch equivalenten van Ke en L_{Aeq} waarden worden vastgesteld. Daarvoor is de ruimtelijk het best overeenkomende

¹ Het aantal ernstig gehinderden wordt overeenkomstig de PKB vastgesteld door een vaste relatie aan te nemen tussen een belasting in Ke enerzijds en dit aantal anderzijds.

² Het aantal slaapgestoorden wordt overeenkomstig de PKB vastgesteld door een vaste relatie aan te nemen tussen een belasting in L_{Aeq} dB(A) enerzijds en dit aantal anderzijds.

contour in L_{den} geselecteerd: de 58 dB(A) L_{den} -contour als equivalent van de 35 Ke-contour. Zo is er ook een equivalent voor de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour bepaald: de 49 dB(A) L_{night} -contour.

Hiervoor is beschreven welke ruimtelijke maatregelen het PKB-stelsel kent binnen de 35 Ke-contour. Het nieuwe stelsel biedt (vrijwel) hetzelfde. In het gebied binnen de 58 dB(A) L_{den} -contour mogen op grond van het luchthavenindelingbesluit geen nieuwe woningen worden gebouwd.¹

In de deelgebieden met de hoogste geluidbelasting (omsloten door de L_{den} -equivalenten van de 65 Ke-contouren) worden bovendien de bestaande woningen aan hun woonbestemming onttrokken (de geluid-sloopzones in het luchthavenindelingbesluit). Woningen binnen het gebied met een grotere belasting dan de L_{den} -equivalent van 40 Ke komen voor geluidsisolatie in aanmerking.

Binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour gelden vergelijkbare maatregelen. De slaapkamers binnen de 49 dB(A) L_{night} -contour komen eveneens voor isolatie in aanmerking.

Waar het PKB-stelsel beoogt dat buiten de 35 Ke-contour de geluidbelasting niet hoger is dan 35 Ke, wil het nieuwe stelsel bewerkstelligen dat buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour de geluidbelasting niet hoger is dan 58 dB(A) L_{den} . Beide stelsels beogen het vliegverkeer zodanig te beheersen dat de gestelde grens niet wordt overschreden. Het PKB-stelsel gebruikt hiervoor 250 punten juist buiten de 35 Ke-contour met grenswaarden afgeleid van de 35 Ke. Het nieuwe stelsel kent een andere methode: in het luchthavenverkeerbesluit worden 31 punten zoveel mogelijk in de woongebieden rond de 35 Ke-contour vastgelegd, met op die punten afgestemde grenswaarden (de handhavingpunten). Bovendien wordt in het luchthavenverkeerbesluit een grenswaarde vastgesteld voor het totale volume van de geluidbelasting. Het door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakte totale volume van de geluidbelasting wordt gevonden door de geluidbelasting in een aantal referentiepunten vast te stellen, de waarden van de geluidbelasting in die punten bij elkaar op te tellen en deze som te delen door het aantal punten.

De grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingpunten, de grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting en de regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim in hun onderling verband bewerkstelligen dat in beginsel in de woongebieden buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour geen geluidbelasting optreedt groter dan 58 dB(A) L_{den} .² Bij een simulatie met een fors andere verdeling van het luchtverkeer dan is aangenomen in het scenario dat als grondslag diende voor de bepaling van de grenswaarden, is één geval gevonden waarbij de belasting hoger was dan 58 dB(A). De waarde bedroeg daar 58,2 dB(A). Gelet op dit onderzoek moet een overschrijding als onwaarschijnlijk, maar niet geheel onmogelijk worden beschouwd. Daarom heeft de minister van V en W aan de Tweede Kamer toegezegd dat vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel monitoring van de geluidbelasting in woongebieden tussen de (L_{den} -equivalenten van de) 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour plaats zal vinden. Dit zal leiden tot een uitbreiding van het handhavingstelsel voor het buitengebied vanaf 2005.³ De hiermee samenhangende wijzigingen hebben geen gevolgen voor de eerste uitvoeringsbesluiten, maar zullen worden verwerkt bij de latere wijziging van de uitvoeringsbesluiten.

De beleidsdoelstelling uit het PKB-stelsel om het aantal ernstig gehinderden en het aantal slaapgestoorden te verminderen is als randvoorwaarde voor gelijkwaardigheid opgenomen in artikel XII van het

¹ Dit verbod strekt zich ook uit tot andere geluidgevoelige objecten als scholen, gezondheidszorggebouwen, woonwagens en woonboten.

² Het gaat hierbij niet om de vraag of bij een overschrijding van de grenswaarden in de handhavingpunten of van het totale volume van de geluidbelasting (TVG) er buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour een hogere belasting neer kan slaan. Dat is onmiskenbaar het geval, maar een degelijke overschrijding moet bestreden worden door een goede handhaving. Hier gaat het om de vraag of – aangenomen dat de grenswaarden en de regels worden gerespecteerd – er toch buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour een hogere belasting in woongebieden op kan treden.

³ Op een zelfde wijze zal monitoring plaatsvinden in woongebieden tussen 26 en 20 dB(A) L_{Aeq} . Zie de brieven van de minister van V en W aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 31 augustus 2001 en 7 september 2001.

wetsvoorstel.¹ De doelstelling voor het terugdringen van het aantal ernstig gehinderden is daarbij aangescherpt. De PKB noemt als indicatief referentiegetal 54 000. Artikel XII van het wetsvoorstel eist maximaal 45 000 ernstig gehinderden. Uit het MER blijkt dat de reducties zullen worden gehaald.

Het nieuwe stelsel kent evenals het PKB-stelsel regels voor het gebruik van het banenstelsel en van het luchtruim. Het luchthavenverkeerbesluit beperkt vooral het nachtelijk gebruik van het banenstelsel. De in dat besluit vastgelegde luchtverkeerswegen bepalen waar vertrekkende en naderende (voor zover tussen 23 en 6 uur op de Kaagbaan en de Vijfde baan) straalvliegtuigen mogen vliegen. De regels van het nieuwe stelsel zijn in hoge mate vergelijkbaar met die van het PKB-stelsel.

In het PKB-stelsel kan de luchtverkeersleiding afwijken van de regels voor het gebruik van het luchtruim. Het nieuwe stelsel kent dezelfde mogelijkheid. Het nieuwe stelsel kent echter een aanscherping met betrekking tot het maximale aantal afwijkingen van de luchtverkeerswegen, de minimum vlieghoogten en de luchtverkeerswegen voor naderingen. Hier vloeit uit voort dat de regels voor het gebruik van het banenstelsel en van het luchtruim vergeleken met het PKB-stelsel op zijn minst een zelfde (aanvullende) bescherming aan de omgeving bieden.

De beperkingen binnen de 58 dB(A) L_{den} -contour (geen nieuwbouw van woningen) zijn ook van toepassing in een ruimer gebied. Op grond van artikel X van het wetsvoorstel loopt dit regime in ieder geval door tot de grens van de vrijwaringszone uit het PKB-stelsel.²

Verschillen

Een belangrijk verschil tussen het nieuwe stelsel en het PKB-stelsel zijn de nieuwe geluidbelastingindicatoren: L_{den} in plaats van K_e en L_{night} in plaats van L_{Aeq} . Met deze nieuwe indicatoren wordt geanticiperd op het van kracht worden van een Europese richtlijn voor de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.³ Een verschil tussen K_e en L_{den} is dat de K_e een drempelwaarde kent (de zogenaamde afkapwaarde), dat wil zeggen dat in de berekeningen voor de geluidbelasting waarden van minder dan 65 dB(A) niet worden meegenomen, terwijl de L_{den} die niet kent. Bovendien worden in L_{den} andere weegfactoren voor geluidbelasting gedurende de avond en de nacht gehanteerd dan bij de K_e . Het belangrijkste verschil tussen L_{Aeq} en L_{night} is de periode waarvoor de geluidbelasting wordt bepaald: voor L_{night} van 23 tot 7 uur en voor de L_{Aeq} van 23 tot 6 uur.

Een ander kenmerkend verschil is het stellen van grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten en grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting. Deze grenswaarden worden zowel gesteld voor de geluidbelasting gedurende het etmaal (in L_{den}) als voor de geluidbelasting gedurende de nacht (in L_{night}).

Gelijkwaardigheidstoets

Artikel XII van het wetsvoorstel schrijft voor hoe ten aanzien van de genoemde aspecten de brug tussen het PKB-stelsel en het nieuwe stelsel moet worden geslagen.

Dit wordt allereerst beschreven voor het vinden van de grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende het etmaal in de handhavingspunten. Aan het basisscenario ontleende invoergegevens zijn ingevoerd in een rekenmodel dat de geluidbelasting uitrekenet in K_e . Het basisscenario is bijgesteld tot de uitkomsten van het rekenmodel voldoen aan de

¹ Zie met name de onderdelen b van artikel XII, eerste en tweede lid.

² Bepaalde gebieden binnen de rijksbufferzone zijn hiervan uitgezonderd.

³ De ontwerp-richtlijn kent nog een aantal andere aspecten zoals de verplichting tot het opstellen van zogenaamde strategische geluidsbelastingkaarten en van actieplannen ter beheersing van de geluidbelasting. Zodra de richtlijn zal zijn vastgesteld, zullen ook die verplichtingen in de Nederlandse regelgeving worden opgenomen.

randvoorwaarden in artikel XII van het wetsvoorstel voor het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour en het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour. Uit het MER blijkt dat aan deze eisen is voldaan. Daarmee is ook voldaan aan de eisen die de PKB stelt. Vervolgens is met dezelfde invoergegevens nogmaals een berekening gemaakt, maar nu voor L_{den} . Deze berekening is uitgevoerd voor de handhavingspunten in de omgeving van de 35 Ke-contour. De gevonden waarden geven de grenswaarden in de handhavingspunten. Op deze wijze is de overgang van Ke naar L_{den} tot stand gebracht en zijn de grenswaarden voor de handhavingspunten vastgesteld, zodanig dat voldaan is aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid van artikel XII. Vanwege het verschil in de ligging van de L_{den} en de Ke contouren zal zich een verschil in L_{den} waarde voordoen in de verschillende punten.

Op basis van de berekening in L_{den} kunnen L_{den} -contouren getrokken worden, door punten met een gelijke L_{den} -waarde te verbinden. Om de gebieden met ruimtelijke beperkingen te bepalen, kan een aan de 35 Ke-contour (ruimtelijk) equivalente L_{den} -contour worden gevonden door de ruimtelijk best passende L_{den} -contour te nemen.

De grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting gedurende het etmaal wordt op vergelijkbare wijze gevonden, met dien verstande dat artikel XII voorschrijft dat hierbij – in tegenstelling tot de bepaling van de grenswaarden in de handhavingspunten – geen toeslag voor wisselende meteorologische omstandigheden wordt gehanteerd.

De grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende de nacht worden op grond van artikel XII op een zelfde wijze vastgesteld.

Samenvatting

De vergelijking van het nieuwe stelsel met het PKB-stelsel kan in de volgende punten worden samengevat.

Zowel het nieuwe stelsel als het PKB-stelsel kent een gebied waarbinnen maatregelen worden getroffen die het aantal mensen beperken dat in het gebied aanwezig is (beperkingen voor woningen en andere geluidgevoelige objecten) en maatregelen die de hinder van geluidbelasting beperken (isolatie). De maatregelen in het nieuwe stelsel zijn in hoge mate vergelijkbaar met die in het PKB-stelsel.

Geluidbelasting gedurende het etmaal wordt in het nieuwe stelsel niet meer uitgedrukt in Ke, maar in de nieuwe Europese indicator de L_{den} . Voor de nacht wordt de Europese indicator L_{night} gehanteerd in plaats van L_{Aeq} . Het PKB-stelsel maakt gebruik van de 35 Ke-contour. In het nieuwe stelsel is een aan de 35 Ke-contour (ruimtelijk) equivalente L_{den} -contour bepaald, de 58 dB(A) L_{den} -contour.

Het nieuwe stelsel en het PKB-stelsel beogen beide te verzekeren dat buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour, respectievelijk de 35 Ke-contour, de geluidbelasting niet hoger is dan de genoemde waarden. Dat doen ze door het luchthavenluchtverkeer zodanig te beheersen dat deze waarden niet worden overschreden.

Het nieuwe stelsel kent een andere methode voor het beheersen van het luchthavenluchtverkeer dan het PKB-stelsel. Het nieuwe stelsel kent ongeveer 30 handhavingspunten waarvoor een grenswaarde aan de geluidbelasting is gesteld en een grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting.

De handhavingspunten in het nieuwe stelsel liggen in beginsel in of aan de rand van woongebieden en waar nodig daarbuiten. In het PKB-stelsel zijn deze punten meestal buiten woongebieden gelegen.

De grenswaarden in de handhavingspunten, de grenswaarde voor het totale volume van de geluidbelasting en de regels voor het gebruik van

het luchtruim bewerkstelligen in hun onderling verband dat in beginsel in woongebieden buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour de geluidbelasting niet hoger is dan die waarde.

De bovenstaande punten gelden mutatis mutandis voor de geluidbelasting gedurende de nacht.

Het nieuwe stelsel kent regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim, die in hoge mate vergelijkbaar zijn met de regels in het PKB-stelsel.

Zowel in het PKB-stelsel als in het nieuwe stelsel gelden in een gebied rond de luchthaven beperkingen aan het ruimtegebruik. De beperkingen voor woningen en andere gevoelige objecten gelden in het nieuwe stelsel voor een gebied dat in hoge mate overeenstemt met de vrijwaringszone uit de PKB.

Het nieuwe stelsel voldoet aan de randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang, zoals neergelegd in artikel XII van het wetsvoorstel.

Lucht

Hier dient een onderscheid te worden gemaakt tussen luchtkwaliteit en luchtverontreiniging. De luchtkwaliteit wordt bepaald door vast te stellen wat de concentratie is van stoffen in de lucht die de gezondheid en het milieu nadelig (kunnen) beïnvloeden. De luchtkwaliteit wordt dus uitgedrukt in bijvoorbeeld de aanwezigheid van SO_2 in een bepaalde concentratie in de lucht. Bij luchtverontreiniging wordt aangegeven wat een bron, of een verzameling bronnen, in de lucht brengt. Dus bijvoorbeeld de uitstoot door een bron van X ton SO_2 per jaar.

Het PKB-stelsel

De PKB geeft over luchtkwaliteit aan dat de grenswaarden voor CO_2 , CO, NO_x , VOS, SO_2 en zwarte rook niet mogen worden overschreden. De PKB geeft geen invulling van de grenswaarden. Dat wordt overgelaten aan het algemene beleid voor luchtkwaliteit en aan de daarvoor ten dienste staande instrumenten.

Wat betreft de luchtverontreiniging bepaalt de PKB voor de zojuist genoemde stoffen dat de uitstoot door de luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk niet meer mag zijn dan de gezamenlijke uitstoot in 1990. Vervolgens legt de PKB voor een bepaald gebied (het studiegebied) de gezamenlijke uitstoot per stof in 1990 vast. Hierbij is echter een administratieve misslag gemaakt: in de PKB zijn de verkeerde getallen opgenomen.¹ Het uitgangspunt is hierdoor niet verstoord, de uitstoot door alle sectoren tezamen mag per stof niet meer zijn dan de uitstoot in 1990. Bij de totstandkoming van de PKB werd voorzien dat de uitstoot door het luchtverkeer zou stijgen, maar dat deze stijging gecompenseerd zou worden door vermindering van de emissies door de andere sectoren.

Het geschetste stelsel kent een inherent (handhavings)probleem. Als de door verschillende sectoren gezamenlijk gegenereerde uitstoot groter is of dreigt te worden dan het gestelde maximum, wie moet er dan in uitstoot terug? Dit probleem wordt door de PKB zelf niet nader aangepakt. Er is gepoogd hier een oplossing voor te vinden in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. Daarbij wordt Schiphol per stof een minimum gebruiksruimte gegeven. In het geval dat deze gebruiksruimte wordt overschreden én het maximum voor de uitstoot door alle sectoren tezamen wordt overschreden, komt deze overschrijding ten laste van de luchtvaart. Ook deze poging is gestrand in verband met de juridische procedures die tegen de aanwijzing zijn gevoerd.²

¹ Over deze misslag is later aan de Tweede Kamer gerapporteerd, zie kamerstukken II 1996–1997, 23 552, nr. 74.

² De beslissing op bezwaar waarin de desbetreffende voorschriften zijn opgenomen is door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd.

Het nieuwe stelsel zoals dat is uitgewerkt in de uitvoeringsbesluiten kent net zo min als de PKB een bijzondere voorziening voor de luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven Schiphol. Het maken van een bijzonder stelsel voor de luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven Schiphol wordt als onwenselijk gezien, omdat er regelgeving voor luchtkwaliteit is die van toepassing is voor heel Nederland.

Het Besluit luchtkwaliteit kent wettelijke maximale concentraties voor een zestal luchtverontreinigende stoffen, namelijk zwaveldioxide, zwevende deeltjes (fijn stof), stikstofdioxide, koolmonoxide, lood en benzeen.¹ Als deze maximale concentraties (dreigen te) worden overschreden is dat aanleiding voor het treffen van maatregelen die de uitstoot van relevante bronnen beperken. Dat kan dus leiden tot maatregelen ter vermindering van bijvoorbeeld de uitstoot door wegverkeer, tot verscherping van milieuvergunningen maar ook tot beperking van de uitstoot door het luchtverkeer. Het nieuwe stelsel maakt het mogelijk van het luchthavenluchtverkeer een bijdrage te vragen ter vermindering van de uitstoot, in het geval van een (dreigende) overschrijding van de maximale concentraties.

Uit het MER blijkt dat de luchtkwaliteit in de woongebieden zoals berekend met de basisscenario's voor 2005 en 2010 zodanig is, dat de concentraties beneden de maximale waarden blijven. Er is dus geen aanleiding om vanwege overschrijding van de maximale concentraties in woongebieden aan het luchthavenluchtverkeer een vermindering op te leggen.

Rond drukke snelwegen in Nederland is er op dit moment en naar verwachting in de toekomst een overschrijding van de grenswaarde voor NO₂. Dat is niet anders bij de drukke verkeerswegen rond Schiphol. Uit het MER blijkt dat de situatie rond Schiphol in de loop der jaren beter wordt. Ook dit gegeven geeft geen aanleiding om aan het luchthavenluchtverkeer in het bijzonder een (extra) vermindering van de uitstoot van NO_x op te leggen.

Het luchthavenverkeerbesluit stelt grenzen aan de uitstoot van stoffen door het luchthavenluchtverkeer. De stoffen die daarbij in aanmerking worden genomen, zijn in beginsel dezelfde stoffen als die waarvoor grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn vastgelegd.

Evenals het Besluit luchtkwaliteit – en anders dan de PKB Schiphol en Omgeving – bevat het luchthavenverkeerbesluit geen voorzieningen voor CO₂. De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat CO₂ geen probleemstof is voor de lokale luchtkwaliteit, dat de CO₂-emissies van de internationale luchtvaart in internationaal (ICAO) verband dienen te worden aangepakt en dat het eenzijdig invoeren van maatregelen op bezwaren stuit gelet op concurrentienadelen in verhouding tot andere landen.²

Het Besluit luchtkwaliteit beschrijft een maximale concentratie voor fijn stof (PM₁₀). Het luchthavenverkeerbesluit stelt een grenswaarde voor de uitstoot van fijn stof. Deze grenswaarde komt in de plaats van de regeling in het PKB-stelsel voor zwarte rook.

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

¹ Het Besluit luchtkwaliteit ter uitvoering van Richtlijn 1999/30/EG en Richtlijn 96/62/EG (Stb. 2001, 269). Dit besluit is op 19 juli 2001 in werking getreden.

² Voor een nadere beschouwing over de vraag waarom CO₂ geen deel uitmaakt van het nieuwe stelsel kan verwezen worden naar paragraaf 3.4 van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel.

Het nieuwe stelsel stelt grenswaarden vast voor het luchthavenluchtverkeer in de vorm van een maximum uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging. Hierbij is rekening gehouden met voorzieningen die de uitstoot beperken. Voor de meeste stoffen zijn de maxima voor de jaren vanaf 2010 lager gesteld dan de maxima voor de eerste jaren, omdat rekening wordt gehouden met vlootvernieuwing.

Met dit systeem wordt enerzijds – net als in het PKB-stelsel – groei van de totale uitstoot door de luchtvaart niet onmogelijk gemaakt, maar wordt anderzijds de luchtvaartsector gedwongen om schonere vliegtuigen in te zetten of op andere wijze de uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging te beperken. Wanneer de sector er niet in slaagt om bijvoorbeeld de per 2005 voorgeschreven verlaging van de CO-uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging te realiseren, wordt de sector gedwongen de uitstoot van CO in 2005 van alle vliegtuigbewegingen tezamen op of beneden het voor 2004 toegestane niveau te houden. Dat betekent bij een ongewijzigde vlootsamenstelling, het bevrozen van het aantal vliegtuigbewegingen. Pas zodra door vlootvernieuwing of andere voorzieningen de CO-uitstoot per (gecorrigeerde) vliegtuigbeweging onder de vanaf 2005 geldende grenswaarde is gebracht, is een groei van het aantal vliegtuigbewegingen weer mogelijk.¹

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

Gelijkwaardigheidstoets

Het nieuwe stelsel kent geen maxima voor de uitstoot van verschillende sectoren tezamen. De volgende gedachtegang kan dit toelichten. Het beheersen van de uitstoot door diverse bronnen is een middel voor het behouden van een luchtkwaliteit die geen onacceptabele risico's voor gezondheid en milieu met zich mee brengt. Dit middel is beter operationeel te maken als de beheersing van de uitstoot door één type bron niet afhankelijk is van de beheersing van andere bronnen. Daarom is het beheersen van de uitstoot van het luchthavenluchtverkeer in het nieuwe stelsel niet afhankelijk gemaakt van de uitstoot door andere sectoren.

Dat neemt niet weg dat om een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel te verzekeren, artikel XIII van het wetsvoorstel voorschrijft dat bij de vaststelling van het eerste luchthavenverkeerbesluit nog eenmaal getoetst wordt aan de eisen van het PKB-stelsel, te weten stand-still van de uitstoot van de verschillende bronnen tezamen. Daarbij hanteert artikel XIII verbeterde getallen.

Samenvatting

De vergelijking van het nieuwe stelsel met het PKB-stelsel kan nu als volgt worden samengevat.

Zowel het nieuwe stelsel als het PKB-stelsel volgen voor wat betreft de luchtkwaliteit het algemene beleid en de ter uitvoering van dat beleid beschikbare instrumenten. Het algemene beleid is inmiddels afgestemd op de Europese richtlijnen.

Het algemene beleid voor de luchtkwaliteit kent maximale concentraties voor bepaalde stoffen. Er is geen aanleiding om vanwege verwachte overschrijding van de maximale concentraties in woongebieden aan het luchthavenluchtverkeer een (extra) beperking op te leggen.

¹ Zie in dat verband (de toelichting bij) artikel 4.3.1 van het luchthavenverkeerbesluit.

Het nieuwe stelsel kent geen voorziening voor CO₂. Het PKB-stelsel doet wel een uitspraak over de uitstoot van CO₂ door verschillende sectoren tezamen.

Het nieuwe stelsel kent, anders dan het PKB-stelsel, een goed werkend systeem ter beheersing van de uitstoot van stoffen door het luchthavenluchtverkeer. Dit heeft de vorm van grenswaarden per stof voor de uitstoot per gecorrigeerde vliegtuigbeweging. De waarde wordt mede bepaald door het voorziene effect van door de luchtvaartsector te nemen emissiereducerende maatregelen.

Het nieuwe stelsel voldoet aan de randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang, zoals neergelegd in artikel XIII van het wetsvoorstel.

Geur

Het PKB-stelsel

De PKB Schiphol en Omgeving stelt voor geur als eis een stand-still ten opzichte van 1990. De PKB beschrijft de situatie in 1990 als volgt: het aantal inwoners binnen 98 percentiel 1 Ge per m³ is 84 400 en het aantal inwoners binnen 99,5 percentiel 1 Ge per m³ is 480 500.

De Ge staat voor geureenheid. Onder één geureenheid wordt verstaan: een dusdanige hoeveelheid van een gasvormige stof of een mengsel van stoffen die, verdeeld in 1 m³ geurvrije lucht, door de helft van een panel waarnemers wordt onderscheiden van geurvrije lucht.

Voor een bepaalde stof of een mengsel van stoffen kan vervolgens rond een bron bepaald worden hoe vaak de concentratie boven een grenswaarde uitstijgt. Zo kan een contour vastgesteld worden waarbuiten de concentratie gedurende 98% van de tijd de grenswaarde van 1 Ge per m³ juist niet overstijgt. Dat is de contour behorende bij het 98 percentiel 1 Ge per m³. Binnen die contour stelt de PKB dus een maximum aan het aantal inwoners. Op een vergelijkbare manier stelt de PKB een maximum inwonertal voor het gebied binnen de contour behorende bij het 99,5 percentiel 1 Ge per m³.

Het is niet precies bekend welke stoffen bepalend zijn voor de geurbelasting van de omgeving van Schiphol. De geureenheden voor het PKB-stelsel zijn afgeleid van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS).

De contouren zijn vastgesteld met behulp van een berekeningsmodel dat enkele malen is bijgesteld. Deze bijstellingen in de rekenmethoden geven aanleiding tot buitengewoon grote verschillen. Zo is het aantal inwoners binnen het 98 percentiel 1 Ge/m³ in de PKB vastgelegd op basis van de IMER-berekening over 1990. Dit aantal bedroeg 84 400. Een herberekening van dit aantal in het UMER voor het vijfbanenstelsel kwam tot 109 400. De in 1999 herziene berekeningsmethode kwam over 1990 uit op 444 000 inwoners.

Het nieuwe stelsel

In het algemene beleid voor geur is in de loop van de jaren '90 een omslag gekomen.¹ Gelet op de wens tot deregulering en decentralisatie, gevoegd bij onzekerheden in de betekenis van de geurcontouren en verschillen in beleving van de hinder, is afgestapt van het op rijksniveau vaststellen van maxima voor geurconcentraties. Het nieuwe stelsel sluit aan bij het algemene beleid: in de uitvoeringsbesluiten zijn geen grenswaarden voor geurconcentraties gesteld, maar is gericht op het zoveel als redelijkerwijs mogelijk beperken van de geurhinder.

¹ Zie de Herziene Nota Stankbeleid, brief van mei 1994, en daarbij behorende brieven van 31 januari 1995 en 21 maart 1995.

Dat geen grenswaarden voor geurconcentraties worden vastgesteld wil niet zeggen dat de luchtvaartsector geen voorzieningen moet treffen om geuruitstoot te beperken. Sommige van die voorzieningen hebben betrekking op het luchthavenluchtverkeer en zullen worden voorgescreven in het luchthavenverkeerbesluit. Het betreft het beperken van emissies door taxiën en door vermindering van het gebruik van de auxiliary power unit van het vliegtuig.

Andere voorzieningen die betekenis kunnen hebben voor de geuruitstoot hebben niet direct betrekking op het luchthavenluchtverkeer en kunnen daarom niet in het luchthavenverkeerbesluit worden geregeld. Dergelijke maatregelen zullen hun plaats vinden in de milieuvergunning(en) op basis van de Wet milieubeheer met betrekking tot de luchthaven. De verwachte milieueffecten van die voorzieningen komen in dat kader aan de orde.

Het nieuwe stelsel laat zoals gezegd de in de PKB Schiphol en Omgeving beschreven geurconcentratienormen los. Het nieuwe stelsel beoogt wat dit betreft niet een aan het PKB-stelsel gelijkwaardige bescherming te bieden. Dit komt ook in het wetsvoorstel naar voren. Er is geen artikel dat voor geur randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel vastlegt. Uit artikel IX van het wetsvoorstel blijkt dat het nieuwe stelsel niet gericht is op de in de PKB verwoorde stand-still voor stank of geur.

Samenvatting

De vergelijking van het nieuwe stelsel met het PKB-stelsel kan in de volgende punten worden samengevat.

Het nieuwe stelsel laat de in de PKB verwoorde stand-still in termen van geurconcentraties los.

Het nieuwe stelsel sluit aan bij het algemene beleid voor geurhinder. Geen geurconcentratienormen, maar het treffen van voorzieningen die geuruitstoot beperken. Voor zover deze voorzieningen betrekking hebben op het luchthavenluchtverkeer worden zij opgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

2. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA en D66 geven, in verschillende bewoordingen en met het plaatsen van verschillende accenten, aan zich te kunnen vinden in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie verwijzen daarbij, onder aanhaling van het standpunt van deze fractie bij de behandeling van de PKB Schiphol en Omgeving in de Eerste Kamer, instemmend naar het standpunt van de regering dat het mogelijk moet zijn dat de luchtvaart groeit boven de volumeplafonds van de PKB mits er een balans is tussen milieu en economie en mits het beslag dat op de beschikbare ruimte wordt gelegd binnen aanvaardbare grenzen blijft. Deze leden wijzen er wel op dat alleen heldere en harde toezeggingen van de zijde van de regering naar aanleiding van alle gestelde vragen noodzakelijk zijn, willen deze leden kunnen instemmen met het wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie worden aangesproken door de meer principiële verdeling van verantwoordelijkheden en de «stolp»-benadering ten aanzien van de aan de luchthaven toegekende milieugebruiksruimte. Zij stemmen in met de gekozen systematiek van een kaderwet met daaraan gekoppeld een luchthavenindelingbesluit en een luchthavenverkeerbesluit. Deze leden tekenen daarbij wel aan dat de uitvoeringsbesluiten via een passende procedure tot stand moeten komen.

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat het wetsvoorstel een

nieuwe en wellicht beslissende stap is in de richting van een regime dat in de woorden van het derde deel van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening: «is gericht op het accommoderen van duurzame groei en behoud van de positie in het internationale luchtverkeer, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu». Deze leden vragen aandacht voor de nodige scepsis waarmee burgers en bestuurders de ontwikkelingen (van het beleid) met betrekking tot de luchthaven Schiphol bezien. Zij zijn van mening dat het uiterste moet worden gedaan om de geloofwaardigheid van de inzet te laten beklijven. De leden van de fractie van **D66** achten de algemene gedachtegang waarop het wetsvoorstel berust juist. De overheid moet zich als regel niet bezighouden met aantallen vliegtuigen en passagiers, of met tonnen vracht, maar met de gevolgen die het vliegverkeer heeft voor de omgeving van de luchthaven. De overheid stelt grenzen aan luchtverontreiniging, geluidsbelasting, onveiligheid. Het is aan de luchthaven om te bepalen wat er binnen die grenzen mogelijk is en om de luchtvaartactiviteiten binnen die grenzen te optimaliseren.

Wij zijn zeer verheugd dat de leden van de bovengenoemde fracties zich (in hoofdlijnen) kunnen vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Wij mogen deze leden hier dan ook wel verwijzen naar het onderdeel Algemeen van deze memorie van antwoord waarin nog eens de nodige aandacht is gegeven aan deze uitgangspunten, mede tegen het licht van het PKB-stelsel voor de luchthaven en zijn omgeving. Daarin is tevens een beschouwing opgenomen omtrent de «gelijkwaardige» vertaling van de eisen uit de PKB in randvoorwaarden van het nieuwe stelsel middels de overgangsartikelen in het wetsvoorstel. Deze vertaling is naar onze opvatting op een wijze geschied die consistent is met hetgeen hierover met de Tweede Kamer is besproken in het traject voorafgaand aan het indienen van dit wetsvoorstel.

In het vervolg van deze memorie zal worden ingegaan op de meer specifieke vragen van de leden van de vaste commissie. Wij hebben er vertrouwen in dat de daar gegeven antwoorden, in de woorden van de leden van de **CDA**-fractie, zijn voorzien van de gewenste helderheid en hardheid en de bij die leden aanwezige bezorgdheid kunnen wegnemen. Ook zullen daar een aantal meer procedurele aspecten, waar de leden van de **VVD**-fractie wellicht op doelen, aan de orde komen. Ook ons is niet ontgaan dat veel ontwikkelingen rond de luchthaven Schiphol door burgers en bestuurders worden bezien met de nodige scepsis. De leden van de **PvdA**-fractie wijzen daar terecht op. Niettemin zijn wij ervan overtuigd dat het onderhavige wetsvoorstel ertoe bij zal dragen dat de vastgelopen besluitvorming rond Schiphol weer los kan worden getrokken. Wij zijn het met de leden van deze fractie eens dat het uiterste moet worden gedaan om de geloofwaardigheid van de reeds gedane inzet te laten beklijven. In dit verband willen wij wijzen op het eminente belang van een goede uitvoerings- en handavingspraktijk die in overeenstemming is met de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten.

Meer specifiek vragen de leden van de **CDA**-fractie naar een reactie op de stelling dat de Algemene Rekenkamer in het rapport Groeicijfers Schiphol¹ heeft aangegeven dat de algemeen bekende prognoses omtrent de groei van het luchtverkeer bewust buiten de beleidsvoorbereiding (ten tijde van de totstandkoming van de PKB) zijn gehouden.

Over het rapport van de Algemene Rekenkamer is uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld². De minister van Verkeer en Waterstaat heeft daarbij geconstateerd dat de Algemene Rekenkamer er

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 26 265, nrs. 1 en 2.

² Namelijk op 25 november 1998 en 21 januari 1999. Zie kamerstukken II 1998–1999, 26 265 nrs. 4 en 5.

terecht voor pleitte dat bij de beleidsontwikkeling als uitgangspunt wordt gekozen dat een ontwikkelingsstrategie moet zijn voorbereid met of met gebruikmaking van verschillende scenario's. Geconstateerd werd overigens dat ten tijde van de totstandkoming van de PKB Schiphol niet alle scenario's op de huidige locatie konden worden geaccommodeerd vanwege de te kiezen milieugrenzen. Er is op dat punt dus een keuze gemaakt.

De positie van de scenario's en daarin verwerkte prognoses voor de groei is nu evenwel een wezenlijk andere dan die bij de opstelling van de PKB en de aanwijzingen uit het verleden.

Bij de PKB Schiphol en Omgeving zijn grenzen aan de groei van de luchtvaart gesteld door (hoofdkenmerken van) een maximaal toelaatbaar scenario vast te leggen. Zo kwam men op een maximum van 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht.

Thans is de gedachte dat het de overheid niet moet gaan om aantallen passagiers of tonnen vracht, maar om het formuleren van een bovengrens aan de belasting van de omgeving. Die bovengrens moet gelijkwaardig zijn aan de belastingsgrenzen van de PKB. De sector moet de gelegenheid geboden worden om zich binnen die grenzen optimaal te ontwikkelen. Maar het is niet de overheid die verantwoordelijk is voor die ontwikkeling. Of en in hoeverre het lukt om met stillere vliegtuigen meer vliegtuigbewegingen binnen de vastgestelde grenzen te accommoderen is geen zaak van de overheid. Daarmee is het niet aan de overheid om betrouwbare prognoses te geven omtrent de groei van de sector, gemeten in aantallen passagiers en vracht. De overheid stelt belastingsgrenzen en handhaaft die.

Om het beeld volledig te maken kan nog op het volgende worden gewezen. Bij het bepalen van de nieuwe grenswaarden is ook gebruik gemaakt van scenario's. Daarbij is niet een maximaal toelaatbaar scenario als uitgangspunt genomen, maar zijn de randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel het vertrekpunt.¹ Een scenario wordt gebruikt als een hulpmiddel om uitgaande van die randvoorwaarden, grenswaarden te bepalen voor bijvoorbeeld de geluidbelasting in de handhavingspunten, die de sector de gewenste ruimte voor optimalisering bieden. De sector levert daartoe in eerste aanleg een scenario gebaseerd op zijn verwachtingen voor de ontwikkelingen in een zeker jaar in de toekomst (het basisscenario). Dit scenario wordt vervolgens getoetst aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid voor het desbetreffende aspect. Als die randvoorwaarden worden overschreden wordt het scenario door de luchtvaartsector zodanig aangepast dat wél wordt voldaan aan de randvoorwaarden. Dit gebruik van scenario's als hulpmiddel voor de berekening van de grenswaarden is nader beschreven in paragraaf 2.1 van het milieueffectrapport.

Nu zal in de toekomst niet (precies) volgens het voor de berekening gehanteerde scenario worden gevlogen. Het is op zich ook niet de bedoeling om de sector te houden aan een bepaald scenario. In het nieuwe stelsel worden immers, vanuit een andere verdeling van verantwoordelijkheden dan vroeger het geval was, grenzen gesteld aan de belastende effecten van het luchtverkeer en niet aan aantallen vliegtuigbewegingen zelf. Het kan dus bijvoorbeeld gebeuren dat met meer, maar stillere vliegtuigen, wordt gevlogen, of dat er een andere verdeling van de vluchten over de dag wordt gehanteerd. De sector zal, bij welke ontwikkeling dan ook, worden gehouden aan de gestelde grenswaarden en regels.

¹ Randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel zijn neergelegd in de overgangsartikelen X tot en met XIII van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** delen mee kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Instemming is bij deze leden vooralsnog

niet aanwezig. Om te komen tot een finale besluitvorming achten zij het verkrijgen van nadere informatie wenselijk.

Wij hopen dat de in deze memorie verschaft nadere informatie ertoe bijdraagt dat deze leden hun instemming kunnen geven aan dit wetsvoorstel.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** verwijzen naar het uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk dat de PKB-normen gelijkwaardig in het wetsvoorstel worden opgenomen. Zij wijzen erop dat hierbij grote zorgvuldigheid is geboden omdat Schiphol op een aantal essentiële punten niet als een normaal bedrijf wordt behandeld. Dit geldt het milieubeleid, maar ook de besluitvormingsprocedures en de handhavingstructuur.

Wij delen de opvatting van de leden van de fractie van **SGP** en **ChristenUnie** dat grote zorgvuldigheid is geboden bij de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. In de beschouwing in het onderdeel Algemeen van deze memorie van antwoord is reeds opgemerkt dat het begrip «gelijkwaardig» voor meer dan één uitleg vatbaar is. In het wetsvoorstel is nader bepaald hoe de gelijkwaardigheid bij deze overgang bereikt moet worden¹. Immers de artikelen X tot en met XIII van het wetsvoorstel stellen specifieke randvoorwaarden voor de gelijkwaardige overgang. De betekenis van die artikelen wordt nog benadrukt door artikel IX van het wetsvoorstel². Daarin wordt tot uitdrukking gebracht dat de algemene beleidsdoelstelling van de PKB voor de kwaliteit van het leefmilieu moet worden ingevuld overeenkomstig de invulling in de PKB en dat daar uitvoering aan gegeven moet worden «op de wijze zoals voorzien in de artikelen X tot en met XIII».

Wij verwijzen deze leden voor het overige naar de genoemde beschouwing.

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF)** merkt op met grote belangstelling uit te zien naar de vertaling van de dubbeldoelstelling uit de PKB Schiphol en Omgeving naar de wijziging van de Luchtvaartwet. Vooral nog is hij onvoldoende overtuigd van het antwoord op de vraag of, en zo ja, hoe deze vertaling gelijkwaardigheid garandeert op de aspecten veiligheid, gezondheid en milieu.

Met betrekking tot gelijkwaardigheid mogen wij dit lid wel verwijzen naar de beschouwing omtrent gelijkwaardigheid in het onderdeel Algemeen van deze memorie en ten aanzien van het aspect gezondheid naar de beantwoording in onderdeel 8 van de memorie.

3. Horen van de Raad van State

De leden van verschillende fracties hebben er op gewezen dat de wijzigingen die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn aangebracht, niet voor advies aan de Raad van State zijn voorgelegd. Het wetsvoorstel is, zo merken deze leden op, door zes nota's van wijziging en diverse amendementen ingrijpend gewijzigd. Deze leden vragen of het wenselijk is om de Raad van State alsnog over deze wijzigingen te laten adviseren. De leden van de **CDA**-fractie en van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** menen bovendien dat ook het advies van de Raad op het oorspronkelijk voorgelegde voorstel kritisch was.

Een korte beschrijving van de voortgang van het wetgevingsproces en de wijzigingen in het wetsvoorstel is hier op zijn plaats.

¹ Zie in dit verband ook de toevoeging aan de considerans, aangebracht bij amendement door het lid Te Veldhuis c.s.. De toelichting bij het amendement wijst op het dubbele karakter van de gelijkwaardigheid: enerzijds dient het nieuwe stelsel een bescherming aan de omwonenden te bieden die gelijkwaardig is aan het op de PKB gebaseerde stelsel en anderzijds dient het nieuwe stelsel aan de luchtvaartsector een milieugebruiksruimte te bieden die gelijkwaardig is (Kamerstukken II 2001–2002, 27 603, nr. 32).

² Artikel IX is ingevoegd bij amendement van het lid Van Gijssel c.s. (Kamerstukken II 2001–2002, 27 603, nr. 52).

Het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd en het advies van de Raad van State

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, werd een wettelijke regeling voor Schiphol geïntroduceerd en werd de PKB Schiphol en Omgeving (door het wetsvoorstel) gewijzigd.

De Raad meende dat dit een ongewone combinatie was van (1) formele wetgeving deels ter vervanging van de PKB en (2) handhaving van enkele minder belangrijke onderdelen van de PKB. De Raad suggereerde een andere benadering: kies *of* voor de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB *of* voor een nieuwe formeel-wettelijke regeling onder intrekking van de PKB.

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is gezonden, is de tweede van de door de Raad voorgestelde benaderingen gevolgd: een nieuwe regeling op grond van de formele wet onder intrekking van de PKB. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer is deze keuze nog eens uitgebreid verantwoord.¹ Kort gezegd komt het er op neer dat het nieuwe stelsel dat voor ogen stond niet gerealiseerd kon worden met de eerste door de Raad geschetste benadering.

De hierboven geschetste suggestie van de Raad van State om een duidelijke keuze te maken, was het meest wezenlijke punt van kritiek. Op dit punt – en op de andere punten in het advies – zijn de aanbevelingen van de Raad ter harte genomen.

Het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden en de wijzigingen tijdens de behandeling

Het wetsvoorstel is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gewijzigd. Hierna volgt een puntsgewijze opsomming van de wezenlijke verschillen tussen het wetsvoorstel zoals het aan de Tweede Kamer is gezonden en het wetsvoorstel zoals het door die kamer is aanvaard.

Het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit (de uitvoeringsbesluiten) worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (in het aan de kamer voorgelegde wetsvoorstel waren dit besluiten van de betrokken ministers).

Het wetsvoorstel kent een eigen regeling van de inspraak ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten (in het aan de kamer voorgelegde wetsvoorstel werd verwezen naar een voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht).

Beroep op de administratieve rechter tegen de uitvoeringsbesluiten is uitgesloten; de besluiten kunnen getoetst worden door de gewone rechter (in het aan de kamer voorgelegde wetsvoorstel was voorzien in beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

De commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol kent een wettelijke grondslag (in het aan de kamer voorgelegde wetsvoorstel werd deze commissie niet wettelijk geregeld).

Het wetsvoorstel bevat de aankondiging van een nieuw veiligheidsstelsel voor 2005 (deze aankondiging was niet opgenomen in het aan de kamer voorgelegde wetsvoorstel).

Men komt, gelet op de bovenstaande opsomming, wellicht tot de vraag of daar nu zes nota's van wijziging en 46 amendementen voor nodig waren.

Daarbij moet bedacht worden dat de meest omvangrijke nota van wijziging (de tweede nota) wijzigingen betrof in verband met de beursgang van de N.V. Luchthaven Schiphol. De Raad van State heeft omtrent deze nota advies uitgebracht.² Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer zijn deze wijzigingen bij vijfde nota van wijziging weer uit

¹ Zie paragraaf 1.2 van het algemeen deel van de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 2000–2001, 27 603, nr. 6).

² Zie kamerstukken II 2001–2002, 27 603, B.

het wetsvoorstel gelicht. Daarmee is de meest omvangrijke wijziging verdwenen.

Op verzoek van de Tweede Kamer zijn veranderingen aangebracht ten aanzien van vaststelling van en beroep tegen de uitvoeringsbesluiten. Deze veranderingen zijn bij vijfde nota van wijziging in het wetsontwerp opgenomen en zijn – gelet op het verdere verloop van de discussie met de Tweede Kamer – wederom gewijzigd bij zesde nota van wijziging. De overige nota's van wijziging hebben het karakter van beperkte (wets)technische aanpassingen.

Van de ingediende amendementen zijn er 8 aangenomen. De hiervoor genoemde aankondiging van een nieuw veiligheidsstelsel is bijvoorbeeld bij amendement in het wetsvoorstel neergelegd.¹

Het horen van de Raad van State over een (regerings)voorstel van wet voorafgaand aan de indiening bij de Tweede Kamer is wettelijk voorgeschreven. Het horen van de Raad omtrent latere wijzigingen niet, maar kan geschieden – in de termen van de Wet op de Raad van State – als het horen van de Raad «(...) over alle zaken waaromtrent Wij het nodig oordelen».² Het beleid van de regering ter zake is met name neergelegd in de aanwijzingen 277 en 278 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin is verwoord dat de Raad over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging niet wordt gehoord. Dat is alleen anders als de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming behoefte gevoelt (aanwijzing 278). Het horen van de Raad over door de regering aangebrachte wijzigingen geschiedt als de wijzigingen ingrijpend zijn en er zich geen dringende redenen tegen het horen verzetten (aanwijzing 277).

In de toelichting bij aanwijzing 277 wordt opgemerkt dat de vraag of een wijziging als ingrijpend moet worden aangemerkt van geval tot geval moet worden beoordeeld. Zo nodig neemt de ministerraad hieromtrent een beslissing.

In het onderhavige geval zouden alleen het vaststellen van de uitvoeringsbesluiten bij algemene maatregel van bestuur in plaats van de aanvankelijke vaststelling bij besluit van de betrokken ministers en – in samenhang daarmee – het onttrekken van de besluiten aan de beoordeling door de administratieve rechter, mogelijk als ingrijpende wijzigingen kunnen worden gekenschetst.

Het initiatief voor deze wijzigingen kwam van de zijde van de Tweede Kamer. De wens om de uitvoeringsbesluiten in algemene maatregelen van bestuur neer te leggen en de daarbij voorziene andere context van de rechtsbescherming kwamen naar voren tijdens het overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de ministers van V en W en VROM op 8 oktober 2001. De minister van V en W heeft in dat overleg toegezegd om de wettelijke vertaling van die wens op te nemen in een nota van wijziging. Aan die toezegging van de minister is gevolg gegeven in de vijfde nota van wijziging van 15 oktober 2001. Die nota kende een vaststelling van de uitvoeringsbesluiten bij algemene maatregel van bestuur, zonder regeling van inspraak en met de mogelijkheid van beroep tegen de besluiten op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 17 oktober 2001 is door de ministers in de plenaire vergadering overleg gevoerd over het wetsvoorstel zoals dat luidde na verwerking van de vijfde nota van wijziging. Tijdens de plenaire behandeling kwam er van de zijde van de Tweede Kamer kritiek ten aanzien van twee aspecten: het gemis aan inspraak en de mogelijkheid van beroep op de administratieve rechter tegen een algemene maatregel van bestuur.

De minister van V en W heeft tijdens het overleg aangegeven geen bezwaar te hebben tegen een regeling van de inspraak – overeenkomstig de wens vanuit de kamer – die is afgestemd op de modelbepaling van

¹ Zie het gewijzigd amendement van het lid van Gijzel c.s., Kamerstukken II 2001–2002, 27 603, nr. 62.

² Zie artikel 15 van de Wet op de Raad van State.

aanwijzing 37, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De minister van V en W heeft toen eveneens aangegeven zich niet te zullen verzetten tegen het uitsluiten van beroep op de administratieve rechter, als dit naar het oordeel van de kamer wenselijk is. Zij heeft daarbij opgemerkt dat in dat geval de rechtsgang bij de burgerlijke rechter open staat.¹

Tijdens het debat tekende zich een kamermeerderheid af die aanpassing van het wetsvoorstel wenste op beide punten. Aan het slot van het debat bleek dat de kamer ter zake van de minister een nota van wijziging verwachtte.

Dat resulteerde in de zesde nota van wijziging van 18 oktober 2001, waarin beide punten overeenkomstig de wens van de kamer zijn geregeld. Diezelfde dag heeft de kamer (in eerste lezing) over de artikelen van het door deze zesde nota gewijzigde wetsvoorstel gestemd en de desbetreffende artikelen aanvaard. Op 30 oktober 2001 is gestemd over het wetsvoorstel als geheel en is het voorstel aanvaard.

Het in de Aanwijzingen voor de regelgeving verwoorde beleid van de regering omtrent het horen van de Raad van State heeft zijn toepassing gevonden tegen de achtergrond van dit besluitvormingsproces. Het horen van de Raad ten aanzien van (vanuit de kamer voorgestelde) amendementen blijft in beginsel achterwege. De hier bedoelde wijzigingen zijn weliswaar formeel door de regering voorgesteld, maar zij zijn inhoudelijk de wetstechnische vertaling van de door de Tweede Kamer geuite wensen. Daarom is bij de toepassing van aanwijzing 277 ook aansluiting gezocht bij de in aanwijzing 278 verwoorde beleidslijn: in beginsel niet horen.

Advisering door de Raad van State na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer

Advisering door de Raad van State omtrent een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer is aanvaard is bepaald ongebruikelijk. Een dergelijke advisering is – gelet op de posities van de regering, de Tweede Kamer en de Raad van State – in algemene zin ook onwenselijk. Dat neemt niet weg dat er in bijzondere situaties voor de regering aanleiding kan zijn om ook in dit stadium advies van de Raad te vragen. Het eerder aangehaalde artikel 15 van de Wet op de Raad van State biedt hiertoe ook de mogelijkheid. Zo is het voorstelbaar dat in een laat stadium twijfel ontstaat over de grondwettigheid van (een bepaling van) een wetsvoorstel. Het kan dan met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer bepaald nuttig zijn om hierover advies te vragen aan de Raad. Van een dergelijke situatie is hier echter geen sprake. Er is daarom voor de regering geen reden om van het eerder geschetste beleid af te wijken.

Samenvattend:

De Raad van State is gehoord over het oorspronkelijke voorstel van wet. De aanbevelingen van de Raad zijn opgevolgd in het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend.

De wijzigingen van het wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn per saldo in aantal beperkt.

Het beleid van de regering om gebruik te maken van de mogelijkheid tot het horen van de Raad omtrent wijzigingen tijdens de behandeling is neergelegd in de aanwijzingen 277 en 278.

Overeenkomstig dit beleid is over ingrijpende, door de regering voorgestelde wijzigingen (de tweede nota van wijziging), advies gevraagd aan de Raad van State.

Overeenkomstig dit beleid is over de door de Tweede Kamer geïnitieerde andere wijzigingen de Raad van State niet gehoord.

Gelet op de voorgeschiedenis en mede gelet op de wens om de nieuwe

¹ Zie paragraaf 5 van deze memorie voor een verdere beschouwing omtrent de rechtsbescherming met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten.

wettelijke regeling voor Schiphol voortvarend tot stand te brengen was en is er geen aanleiding om (alsnog) van dit beleid af te wijken.

4. Raamwet en projectwet; de plaats van de ruimtelijke ordening; de verhouding tot andere regelgeving; onderlinge verhouding tussen de amvb's

Wij zijn verheugd dat de leden van de fractie van de **VVD** in kunnen stemmen met de gekozen systematiek van een kaderwet met daaraan gekoppeld een luchthavenindelingbesluit en een luchthavenverkeersbesluit. Deze leden maken daarbij wel de aantekening dat deze besluiten dan wel via een passende procedure tot stand moeten komen. Wat dit laatste betreft, mogen wij deze leden wel verwijzen naar onderdeel 5 van de memorie van antwoord waarin uitgebreid op dit aspect wordt ingegaan.

De overige leden van de commissie wensen te vernemen waarom voor de materie die thans is neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel de vorm van een wet is gekozen. Deze leden vragen zich af op grond van welke overwegingen wij menen dat het past in het Nederlandse stelsel van regelgeving, dat regels die uitdrukkelijk niet algemeen van aard zijn maar juist betrekking hebben op één inrichting, in een wet worden vastgelegd.

In de vraagstelling van deze leden wordt het begrip inrichting gebruikt. Wij verwijzen naar het betoog elders in dit onderdeel waar uiteen is gezet dat het geheel van activiteiten op de luchthaven niet is te vatten onder het begrip inrichting, zoals dit wordt gebruikt in het kader van de Wet milieubeheer.

In beginsel ligt het inderdaad voor de hand dat, indien moet worden geconstateerd dat het vastgelegde beleid voor Schiphol niet (meer) voldoet, eerst de vraag wordt gesteld of nieuw beleid kan worden neergelegd in reeds aanwezige regelsystemen. Pas als deze vraag ontkennend wordt beantwoord dan kan nieuw te initiëren regelgeving aan de orde zijn.

Al tijdens de laatste fase van het vaststellen van de PKB bleek dat indien de feitelijke groei van de vervoersstromen op de luchthaven door zou zetten de in de PKB vastgelegde volumeplafonds al kort na de ingebruikneming van het vijfbanenstelsel bereikt zouden worden. Reeds in het najaar van 1995 is, ook om die reden, een start gemaakt met een nadere bezinning over de toekomst van de luchtvaart in Nederland die uiteindelijk heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel¹.

Ook ten gevolge van gerechtelijke uitspraken zijn in de loop van de jaren steeds pregnanter de tekortkomingen van het vastgestelde beleid maar ook van het huidig wettelijk stelsel, zoals neergelegd in hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet, ten aanzien van Schiphol aan het licht gekomen.

Deze tekortkomingen laten zich als volgt samenvatten:

De voorschriften ter beperking van de geluidbelasting zijn zo vormgegeven dat zij «bescherming» bieden op punten waar niemand van de geluidbelasting hinder ondervindt.

De voorschriften ter beperking van de geluidbelasting gebruiken de Ke-eenheid. Deze eenheid laat vliegtuiggeluid beneden de 65 dB(A) buiten beschouwing. Dit geeft een vertekend beeld van de werkelijke belasting. De geluidbelasting wordt niet rechtstreeks gemeten maar komt tot stand door de gemeten vliegtuigbewegingen als invoer te gebruiken voor een rekenmodel dat de belasting berekent. Het is wenselijk een systeem te ontwikkelen waarin meer elementen worden gemeten.

De handhaving met behulp van een door de minister van Ven W, na overleg met de minister van VROM, goedgekeurd gebruiksplan brengt

¹ Verwezen kan worden naar het project Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI), gevolgd door een Integrale beleidsvisie (IBV) in november 1997, de Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl, 1998), de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl, 1999), de brief van de minister van V en W van 31 mei 2000 en de Mainportnotitie Schiphol van dat jaar.

deze ministers in een onduidelijke verhouding tot de exploitant als er, op basis van het gebruik van de luchthaven conform het gebruiksplan, overschrijdingen van de geluidszones plaatsvinden. Zowel de veiligheidsrisico's, de geluidbelasting als de emissie van stoffen worden veroorzaakt door het samengestelde gedrag van verschillende betrokkenen: gezagvoerders (luchtvaartmaatschappijen), de luchtverkeersleiding en de exploitant van de luchthaven. Geen van deze betrokkenen is zelfstandig in staat te verzekeren dat de luchthaven optimaal wordt benut en het gebruik ervan binnen de vastgestelde gebruiksruimte blijft. Toch wordt in het huidig wettelijk stelsel alleen de exploitant aangesproken voor het treffen van de nodige maatregelen. Het instrumentarium dat de minister van V en W van in handen heeft om een overschrijding van de vastgestelde gebruiksruimte aan te pakken is in het huidig wettelijk stelsel te beperkt. De minister kan (een deel van) de luchthaven tijdelijk sluiten maar heeft verder – naast de last onder dwangsom – geen instrumenten.

Het ligt voor de hand dat deze tekortkomingen zich het eerst en het duidelijkst manifesteren bij de luchthaven Schiphol. Dit is verreweg de grootste luchthaven in ons land, waarop het overgrote deel van het vliegverkeer dat Nederland aandoet, wordt afgewikkeld. Bovendien is de luchthaven gelegen in het dichtstbevolkte deel van het land. Het is dus niet toevallig dat juist daar is gebleken dat het wettelijk stelsel, zoals neergelegd in hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet en de overigens enkel op Schiphol toegesneden PKB, niet meer beantwoordt aan de daaraan te stellen eisen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit.

Zoals elders in dit onderdeel van de memorie is betoogd, is een mogelijk ander stelsel van algemene regels, namelijk de Wet milieubeheer, niet (zonder meer) toepasbaar om de bovengeschetste problematiek in vast te leggen.

Gekozen is bijgevolg voor het voorliggende wetsvoorstel: een nieuw hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart dat is toegesneden op de luchthaven Schiphol (waarin, kortweg gesteld, hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet niet meer van toepassing is verklaard op de luchthaven Schiphol en de PKB Schiphol en Omgeving wordt ingetrokken). Overigens is het ons voornemen – in de lijn met het onderhavige voorstel van wet – ook voor de overige luchthavens een nieuw stelsel van regelgeving te presenteren. Zeker voor de kleine luchthavens, maar mogelijk ook voor de middelgrote, zullen er wel verschillen zijn met het stelsel zoals het in dit wetsvoorstel is vervat. Een en ander zou bijvoorbeeld qua opzet eenvoudiger kunnen zijn dan bij Schiphol. Bij de regionale en kleine luchthavens speelt bovendien de wens om de bestuurlijke bevoegdheden zo veel mogelijk decentraal te situeren. Maar de belangrijke elementen uit de systematiek van dit wetsvoorstel (zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke beperkingen op basis van geluid en externe veiligheid) zullen ook voor de regionale luchthavens worden overgenomen. Op korte termijn zal de Tweede Kamer hieromtrent een nader bericht ontvangen.

De overige leden van de commissie vragen voorts of het met het beginsel van rechtsgelijkheid is te rijmen dat voor Schiphol tot projectwetgeving wordt besloten terwijl voor grote bedrijven die qua omvang en vanuit milieurechtelijk perspectief minstens zo complex zijn als Schiphol (bijvoorbeeld Hoogovens of DSM) besluiten worden vastgesteld die een rechtstreeks aan de Algemene wet bestuursrecht ontleende voorbereidingsprocedure kennen waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Op het aspect van de projectwetgeving voor Schiphol zijn wij hiervoor reeds ingegaan evenals op de bijzondere overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen. Van rechtsongelijkheid is hier bijgevolg geen sprake. Met betrekking tot het aspect van de rechtsbescherming verwijzen wij deze leden naar de beantwoording van de vragen in onderdeel 5 van deze memorie.

Deze leden vragen zich ook af waarom Schiphol, als de luchthaven wordt gezien als een inrichting, niet is gebracht onder de werking van de Wet milieubeheer.

Bij de beantwoording van deze vraag moet voorop worden gesteld dat wij «Schiphol» voor de toepassing van de Wet luchtvaart niet zien als vallend onder het begrip inrichting. Dat neemt niet weg dat binnen de luchthaven inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn aan te wijzen. Deze inrichtingen vallen onder de bevoegdheid van de provincie en de gemeente. De activiteiten van deze inrichtingen worden wel met het begrip «landzijdige activiteiten» aangeduid, zij hebben niet direct betrekking op het luchthavenluchtverkeer, maar bijvoorbeeld op de opslag van kerosine.

Wij verwijzen de leden ook naar onderdeel 1.8 van de nota naar aanleiding van het verslag, waarin een uitgebreide meer algemene beschouwing is opgenomen naar aanleiding van vragen ten aanzien van de consequenties van een mogelijke beheersing van de luchtzijdige (milieu)gevolgen onder de Wet milieubeheer. Conclusie uit deze beschouwing is dat een dergelijke aanpak niet wenselijk en verstandig is omdat onder meer de Wet milieubeheer (zoals deze thans luidt) zich in het voorliggende geval niet goed leent voor die aanpak. De koppeling tussen het milieuspoor en het ruimtelijke spoor in het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit zou moeten worden losgelaten en het in onderlinge samenhang (binnen het geheel van de luchtvaartregelgeving) beschouwen van bepaalde aspecten zoals interne- en externe veiligheid¹ is dan niet optimaal mogelijk.

Ons thans beperkend tot het begrip inrichting² en de figuur van de vergunning uit de Wet milieubeheer kan nog het volgende worden opgemerkt.

¹ Onder interne veiligheid kunnen maatregelen worden verstaan die het vliegen veiliger maken (gericht op het veilig maken van vliegtuigen en het veilig vliegen). Externe veiligheid betreft de maatregelen die beogen om schade te voorkomen gelet op het feit dat een vliegtuig kan neerstorten (bijvoorbeeld gericht op het beperken van woonbebouwing in de buurt van de baankoppen). Het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten betreffen primair het aspect externe veiligheid. Dit neemt overigens niet weg dat het luchthavenindelingbesluit onderdelen bevat die ook het veilig vliegen bevorderen. De regelgeving van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart strekt primair ter bevordering van het veilig vliegen, terwijl dit natuurlijk niet weg neemt dat daarmee de kans op neerstorten wordt verkleind.

² De inrichting wordt in de Wet milieubeheer omschreven als elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

³ Het betreft de inrichtingen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Voor het in werking hebben van bepaalde inrichtingen³ is een vergunning nodig. Wil een stelsel met een milieuvergunning kunnen werken, moet er sprake zijn van een inrichting in de zin van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Dat er een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is aan te wijzen die het luchthavenluchtverkeer omvat, staat in de gegeven omstandigheden niet vast.

Bovendien richt een vergunning zich enkel tot de vergunninghouder (de «drijver» van de inrichting). In het geval van Schiphol zou dit dus zijn de exploitant van de luchthaven. Het wetsvoorstel kent, in plaats van de vergunning, het luchthavenverkeerbesluit. Dit richt zich op een ieder die activiteiten onderneemt die door het besluit worden gereguleerd, zoals de exploitant maar zeker ook gezagvoerders en de luchtverkeersleiding. Een aanpak conform de rechtsfiguur van de vergunning zou voor Schiphol tot uitermate complexe verhoudingen aanleiding geven en vanuit het oogpunt van de handhaving tot ongewenste resultaten. Het stelsel van het wetsvoorstel is in dit opzicht beslist effectiever en beter handhaafbaar.

De activiteiten van en de rolverdeling tussen de verschillende actoren op de luchthaven (de exploitant, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening) zijn uiterst ingewikkeld en met elkaar vervlochten. Er is geen sprake van een overwegende zeggenschap van de exploitant over de activiteiten van de andere actoren. Om een en ander op

basis van de Wet milieubeheer te regelen zou de exploitant een «woud» van overeenkomsten met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening moeten sluiten. Dat zou zich goeddeels aan het oog van de vergunningverlener onttrekken met alle mogelijke gevolgen voor een effectieve vergunningverlening en een adequate handhaving. Het werken met een vergunning op basis van de Wet milieubeheer (die zich enkel richt op de vergunninghouder) is dus een sub-optimale oplossing vergeleken met het werken met het luchthavenverkeerbesluit zoals in het wetsvoorstel. Het voorgestelde stelsel werkt in dit opzicht beduidend beter. Een en ander geldt ook voor de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit vergeleken met de handhaving van een eventuele vergunning.

Deze leden verzoeken verder de regering uit te leggen waarom voor de overige luchthavens in Nederland wel een PKB moet gelden en voor de nationale luchthaven niet.

Voor de regionale en kleine luchtvaartterreinen in Nederland geldt het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen uit 1988. De geldigheidsduur van (onder meer) deze PKB is uit hoofde van de Wet verlenging van de geldigheidsduur van enige PKB's verlengd tot 1 januari 2004. Zoals ook al hiervoor aangegeven, is het kabinet voornemens nieuwe regelgeving voor de overige Nederlandse burgerluchtvaartterreinen te initiëren in lijn met het onderhavige voorstel van wet voor Schiphol.

Dezelfde leden vragen om meer voorbeelden waarbij voor één inrichting, in dit geval een mainport, aparte wetgeving tot stand wordt gebracht.

Ons is geen bijzondere wetgeving bekend waarbij de inrichting en het gebruik van activiteiten die onderling samenhangen zoals bij de mainport Schiphol worden gereguleerd. Wij zijn het overigens met deze leden eens dat grote terughouding moet worden betracht met de toepassing van de wet in formele zin voor een specifieke situatie. Bij de beantwoording van eerdere vragen van deze leden op dit punt hebben wij al aangegeven dat er zich hier wel zeer bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan die tot de onderhavige keuze hebben geleid. Er zij ook op gewezen dat in de onderhavige situatie ook speelt dat geconcludeerd moet worden dat het huidige wettelijk stelsel een aantal wezenlijke tekortkomingen heeft. Die omstandigheid noopt ons inziens evenzeer tot adequaat handelen van de wetgever. Het onderhavige wetsvoorstel komt daaraan wel degelijk tegemoet.

De leden van de commissie lezen op bladzijde 13 van de nota naar aanleiding van het verslag dat de luchthaven Schiphol zich thans niet meer in de door de PKB geschetste fase van ontwikkeling bevindt en dat daarmee het overgrote deel van de PKB zijn directe betekenis heeft verloren. De leden willen een nadere verduidelijking ontvangen van deze stelling.

In paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven hoe het advies van de Raad van State de regering er toe heeft gebracht om voor te stellen de PKB Schiphol en Omgeving in te trekken. Methodisch is een «zeef» gehanteerd, waarbij telkens elementen uit de PKB aan de orde gesteld zijn en een antwoord gegeven is op de vraag of die elementen weg kunnen vallen, omdat zij geen of onvoldoende betekenis meer hebben of omdat zij elders hun plaats (kunnen) krijgen.

Bij de beantwoording van deze vragen is het van belang een onderscheid te maken tussen de passages in de PKB die al dan niet zijn aangewezen

als zogenaamde beslissingen van wezenlijk belang conform het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Beslissingen van wezenlijk belang (de zogenaamde «gegeelde» passages in de PKB) kunnen zonder nadere wettelijke voorziening slechts worden gewijzigd door de toepassing van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Van passages in de PKB die niet zijn aangeduid als beslissingen van wezenlijk belang kan in beginsel worden afgeweken door anders-luidend later vastgesteld en kenbaar gemaakt rijksbeleid (bijvoorbeeld in de kamerstukken ter gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel of bij wijze van een brief aan de Tweede Kamer).

Op de *eerste* plaats kent de PKB onderdelen die bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel reeds zijn gerealiseerd of in ander rijksbeleid met een vergelijkbare «hardheid» zijn overgenomen.

Het jaar 2015 wordt door de PKB als planhorizon (einddatum) beschouwd. Tot dat jaar kunnen twee planperiodes worden onderscheiden. De eerste periode is gericht op maatregelen met betrekking tot het vierbanenstelsel. De tweede planperiode is gericht op de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het vijfbanenstelsel en het operationeel worden van dit stelsel.¹

De onderdelen van de PKB die zijn gericht op het vierbanenstelsel zullen bij het operationeel worden van het vijfbanenstelsel in 2003 overbodig worden. Dit geldt ook voor onderdelen die beslissingen bevatten omtrent of uitspraken doen over de ligging van het vijfbanenstelsel. Evenzeer zijn die passages in de PKB, die de ruimtelijke doorwerking van de ligging van het vijfbanenstelsel in de ruimtelijke plannen van mede-overheden verzekeren, bij het operationeel worden van dat stelsel overbodig geworden.²

De PKB bevat, met name in hoofdstuk VIII, een aantal beleidsuitspraken die betrekking hebben op aan te leggen infrastructuur ter ontsluiting van de luchthaven of infrastructuur in de bredere omgeving van de luchthaven. In sommige gevallen is toen voorziene infrastructuur nu reeds gerealiseerd of is daarmee een aanvang gemaakt. Ten aanzien van nog te realiseren infrastructuur geldt dat de besluitvorming daarover en de eventuele rijksinbreng daarin voldoende zijn verzekerd in het kader van de nationale, provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen.

Een aantal beleidskeuzen en uitspraken in de PKB heeft als onderwerp ruimtelijke kwaliteit, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de rijksbufferzone Spaarnwoude tot de rijksbufferzone Amsterdam-Haarlem. Deze rijksbufferzone is inmiddels vastgelegd in de PKB Actualisering Vinex. De passages in de PKB met betrekking tot het locatiebeleid zijn opgenomen in het Structuurschema verkeer en vervoer II en in de Planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (Vinex). Een eventuele aanpassing van dit beleid kan plaatsvinden in het kader van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening en het Nationale verkeers- en vervoersplan.

Op de *tweede* plaats kent de PKB passages waaraan geen behoefte meer bestaat omdat in het onderhavige wetsvoorstel daaromtrent een eigen benadering daarvoor in de plaats wordt gesteld.

Onder dit criterium vallen allereerst de beslissingen van wezenlijk belang in de PKB die al werden ingetrokken in het wetsvoorstel zoals dit aan de Raad van State is gestuurd. Het wetsvoorstel voorziet immers op die punten anderszins. Het gaat hier om de passages over stand-still voor geur (PKB, hoofdstuk II, pagina 8), de aantallen passagiers en tonnen vracht (PKB, hoofdstuk II, pagina 9), het onderdeel over de geluidbelasting

¹ PKB, pagina 5.

² De PKB voorziet niet in de feitelijke aanleg van de vijfde baan, zie in dit verband onder meer de Wet procedures vijfde baan Schiphol van 24 december 1998, Stb. 1999, 17.

in «punt K» (PKB, hoofdstuk III, pagina 13), de gedetailleerde normen voor geluid, externe veiligheid, luchtverontreiniging en geur (PKB, hoofdstuk V, pagina 16) en de laatste gegeelde volzin uit het onderdeel externe veiligheid (PKB, hoofdstuk V, pagina 22).

Aan andere (niet gegeelde) teksten met name uit de hoofdstukken III (Beleidskeuzen luchthaven), V (Beleidskeuzen milieukwaliteit), VI (wat betreft Handhaving en het gebruik van de luchthaven) bestaat eveneens geen behoefte meer omdat het wetsvoorstel hierin anderszins voorziet.

Ook overbodig is het gegeelde onderdeel in de PKB waar de dubbel-doelstelling is geformuleerd (hoofdstuk II, pagina 6). Artikel 8.3 van het wetsvoorstel, de randvoorwaarden voor een per saldo gelijkwaardige overgang naar het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit (de overgangsbepalingen IX tot en met XIII) en het wettelijk minimum beschermingsniveau (artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid) geven daaraan immers voldoende uitdrukking. Voorts is in de considerans van het wetsvoorstel een zinsnede met een zelfde strekking opgenomen.

De begrenzing van de vrijwaringszone is overbodig geworden (PKB, hoofdstuk VII, pagina 27, laatste alinea en de indicatieve aanduiding op de kaart op pagina 48 van de PKB). Artikel X treft hiervoor een voorziening die er kortweg op neer komt dat het eerste luchthavenindelingbesluit het beperkingengebied zodanig zal vaststellen dat hierin de vrijwaringszone (met uitzondering van een deel van de eerder genoemde rijksbufferzone) zal zijn opgenomen. Het luchthavenindelingbesluit bevat voor het beperkingengebied regels waarbij beperkingen zijn gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Op dit punt wordt verwezen naar de bespreking in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Daar blijkt dat er voor verschillende onderdelen van het beperkingengebied verschillende beperkingen noodzakelijk zijn. Voor een deel van het gebied zullen beperkingen opgelegd worden aan de aanwezigheid of de nieuwbouw van woningen, andere gevoelige gebouwen als scholen, ziekenhuizen en in bepaalde gevallen ook aan bedrijfsgebouwen. Het gehele beperkingengebied omvat een ander en groter gebied dan de huidige vrijwaringszone, omdat in het beperkingengebied gronden zijn opgenomen waarvoor beperkingen gaan gelden om redenen die bij het vaststellen van de vrijwaringszone niet hebben meegespeeld (implementatie annex 14 van het verdrag van Chicago).

Op de *derde* plaats bevat de PKB onderdelen waar thans minder behoefte aan rijksbetrokkenheid bestaat dan voorzien ten tijde van de besluitvorming over de PKB.

Hieronder valt bijvoorbeeld de omvang van en het beleid ter zake van de Schipholzone (bedrijfsterreinen en vestigingsbeleid, PKB hoofdstuk VII, pagina 28).

Thans is het inzicht een en ander over te laten aan de regio (provincie, gemeenten). De PKB voorziet daarin ook al in hoge mate door de regie voor de inrichting, de bestemming en het beheer van de Schipholzone in handen te leggen van de regio aangevuld met de luchthaven in het Bestuursforum Schiphol.

Nauw met het bovenstaande samenhangend is een gegeeld onderdeel in hoofdstuk VII, pagina 32 van de PKB. De passage betreft met name een additionele behoefte aan twee maal 75 hectare bedrijfsterreinen ten behoeve van Schipholgebonden bedrijvigheid. Het onderdeel gaat er

overigens (ook al) vanuit dat de regionale overheden zullen voorzien in deze extra behoefte. Zou er alsnog van rijkszijde de behoefte bestaan om ten aanzien van bedrijfsterreinen voorwaarden te formuleren, kan dit uiteraard plaatsvinden in de daartoe bestemde (rijks)kaders.

Ook bestaat geen behoefte meer aan het gegeelde onderdeel in hoofdstuk III, pagina 11, betreffende de aanduiding van zoekgebieden voor satellieten op het luchtvaartterrein (in geval de afhandelingscapaciteit van het centrale areaal volledig is benut). Dit punt speelt thans niet meer.

Op de *vierde* plaats zijn er beleidsuitspraken die nu nog overblijven.

Hoofdstuk IV, pagina 14 van de PKB vermeldt een beslissing van wezenlijk belang waarin aan de orde wordt gesteld het belang van het bevorderen van de substitutie van lucht naar rail door het opnemen van Nederland in een toekomstig Europees netwerk van hogesnelheidsrailverbindingen. De besluitvorming over hoge-snelheidsrailverbindingen vindt in andere kaders dan de PKB Schiphol plaats of heeft reeds plaatsgevonden, zoals in het geval van de HSL-Zuid. De komende jaren wordt met betrekking tot substitutie verwacht dat het aandeel van de hoge-snelheidstrein in het internationale passagiersvervoer zal toenemen. In dit kader onderneemt Nederland in Europees kader de nodige stappen om te komen tot betere concurrentievoorwaarden tussen lucht- en railvervoer (bijvoorbeeld BTW op vliegtickets en accijns op kerosine).

In hoofdstuk V, eerste alinea onder punt 5, pagina 23 van de PKB staat dat gezondheidseffecten periodiek zullen worden onderzocht. In dat kader loopt thans een onderzoek naar slaapverstoring: het onderzoeksprogramma gezondheidkundige evaluatie Schiphol (GES). Het kabinet zal de Tweede Kamer verslag doen van de uitkomsten van het nog lopende onderzoek en zijn standpunt daaromtrent bepalen.

Het kabinetsbeleid, zoals in het voorliggende wetsvoorstel vormgegeven, is er overigens op gericht dat het aspect van de subjectieve hinderbeleving, samenhangend met factoren als perceptie van en attitude ten opzichte van de luchthaven, met name onderwerp van overleg wordt tussen de luchtvaartsector en (de bewoners in) de regio (zie hieromtrent titel 8.7 van het wetsvoorstel).

Het kabinet acht zich eveneens gebonden aan de uitvoering van de beleidsuitspraken in de PKB met betrekking tot de groenvoorzieningen (hoofdstuk VIII, pagina 32 e.v.). Deze uitspraken liggen overigens vast in het Uitwerkingsplan en het Convenant Mainport en Groen. De uitvoering van de groenprojecten is in handen gelegd van de Stichting Mainport en Groen.

Tenslotte vermeldt de PKB (hoofdstuk VIII, pagina 33) de beleidsuitspraak dat het kabinet er, om redenen van bereikbaarheid, naar streeft dat 40% van alle passagiers en van het personeel voor het voor- en natransport gebruik zal maken van het openbaar vervoer. Een streefdatum geeft de PKB hier niet bij.

In het verkeers- en vervoersbeleid, zoals dit in het Nationaal verkeers- en vervoersplan is vormgegeven, staat centraal dat de keuzen voor vervoersmodaliteiten van burgers en bedrijven zullen worden gerespecteerd maar dat de gebruiker dient te betalen voor wat hij kiest. In het beleid staat een zakelijke benadering voorop. De beleidsinstrumenten zullen worden ingezet naar de mate van effectiviteit. De overheid creëert daarmee de kaders waarbinnen burgers en bedrijven zelf keuzen moeten maken.

In dit licht past het de overheid niet langer concrete doelstellingen te formuleren bijvoorbeeld ten aanzien van substitutie en modal-split.

De conclusie op grond van het bovenstaande is dat veel van de PKB thans zijn directe betekenis heeft verloren. Dit ligt ook wel voor de hand. De PKB Schiphol en Omgeving is een zogenaamde *project*-PKB: een PKB ter realisering van een groot project van nationaal belang. Dit geldt met name voor de onderdelen die handelen over de besluitvorming ten aanzien van het realiseren van het vier- en vijfbanenstelsel en een groot aantal infrastructurele projecten. Het voorliggende wetsvoorstel stelt ten aanzien van de situatie na de ingebruikneming van de vijfde baan andere kaders dan in de PKB zijn vastgelegd. Omtrent andere onderdelen van de PKB vindt besluitvorming in andere wettelijke of PKB-kaders plaats of heeft reeds plaatsgevonden. Ten aanzien van een klein aantal dan overblijvende onderdelen (zie boven bij vier) is aangegeven hoe hiermee in de toekomst kan worden omgegaan.

Een en ander maakt ook de voortzetting van de periodieke rapportage met betrekking tot de PKB overbodig.

Aldus beschouwd, scheidt het meer onzekerheid dan helderheid de PKB nog in stand te laten. Aan de (rechts)zekerheid en het primaat van de politieke besluitvorming doet het intrekken van de PKB niets af. Het is immers de wetgever zelf, die oordeelt of het voorgestelde beleid, zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel, wordt geformaliseerd. Bij de voorbereiding van de besluiten is voorzien in een inspraakprocedure. Bovendien wordt het ontwerp van de besluiten aan de Staten-Generaal overgelegd.

Tenslotte zij ook verwezen naar Bijlage 1 bij deze memorie waarin nog eens op een rijtje is gezet welke «gegeelde» onderdelen van de PKB in het kader van het wetsvoorstel zijn overgenomen en welke niet.

De leden vragen zich verder af onder welk wettelijk regime Schiphol dan thans wel valt.

Tot daarin anders, namelijk door het onderhavige wetsvoorstel, wordt voorzien is hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet van kracht. Dit betekent voor zo ver hier relevant met name dat voor het luchtvaartterrein Schiphol een aanwijzing van de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM van kracht is, die in overeenstemming is met een van kracht zijnde PKB. Deze aanwijzing heeft betrekking op het vierbanenstelsel van de luchthaven.

De leden vragen voorts op welke termijn Schiphol gebracht kan worden onder de werking van de rijksprojectenprocedure, aangezien deze procedure ook geldt voor luchtvaartbesluiten.

Daarover kan nog geen uitspraak worden gedaan. Het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van de rijksprojectenprocedure is thans in behandeling bij de Tweede Kamer.

Hier moet er echter wel op worden gewezen dat het bij een rijksprojectenprocedure gaat om een wettelijke regeling voor de besluitvorming over projecten die in het algemeen een ingreep betekenen in de (ruimtelijke) omgeving, die van zodanig belang zijn dat het rijk de regie van de publieke besluitvorming van begin tot eind in eigen hand wenst te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft een ander karakter. Het regelt niet de ingreep die nodig is om het vijfbanenstelsel tot stand te brengen, maar stelt regels gericht op het beheersen van de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven en van de belasting van die omgeving. Wat dat betreft kan de voorgestelde regeling met betrekking tot de rijksprojectenprocedure beter worden vergeleken met de Wet procedures vijfde baan Schiphol.

De leden van de commissie wensen voorts inzicht in de verhouding tussen het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit. De leden vragen zich af in hoeverre de ontwerp-besluiten op elkaar zijn afgestemd en of herziening van het ene besluit tot aanpassing van het andere zal leiden.

Het ontwerp van het eerste luchthavenverkeerbesluit is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer. Daartoe bevat het besluit grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico, de geluidbelasting en de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken, regels voor het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van de banen, regels ter beperking van de uitstoot van stoffen die geurhinder veroorzaken en een beschrijving van de luchtverkeerwegen.

Het ontwerp van het eerste luchthavenindelingbesluit bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die nodig zijn om de uitvoering van het ruimtelijk beleid vanwege de aanwezigheid van de luchthaven (en bijgevolg het luchthavenluchtverkeer) te verzekeren.

Daartoe bevat het besluit regels omtrent de bestemming en het gebruik van gronden in het luchthavengebied en het beperkingengebied. Deze regels zijn er onder meer op gericht dat voorkomen wordt dat er gebouwd wordt (of woonbestemmingen in stand blijven) waar dit uit oogpunt van externe veiligheid of geluidbelasting ongewenst is.

Het luchthavenverkeerbesluit begrenst dus de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer (onder meer) in termen van externe-veiligheidsrisico en geluidbelasting op bepaalde punten op de grond. Het aantal mensen dat getroffen wordt door die gevolgen, wordt beperkt door de bouw- en gebruiksbeperkingen waartoe het luchthavenindelingbesluit verplicht.

Met het bovenstaande is dan ook de nauwe samenhang tussen de beide ontwerp-besluiten gegeven. Bovendien wordt bij de bepaling van bijvoorbeeld de externe-veiligheidsloopzones en de geluidssloopzones in het luchthavenindelingbesluit gebruik gemaakt van dezelfde gegevens en hetzelfde rekenmodel waarbij gebruik is gemaakt bij de bepaling van de grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico en de geluidbelasting in het luchthavenverkeerbesluit.

Het ligt dus, ten aanzien van externe veiligheid en geluid, in de rede te veronderstellen dat een aanpassing van het ene besluit een wijziging van het andere met zich zal brengen.

De leden van de commissie vragen voorts naar de reden waarom de overeenstemming met de minister van VROM bij de totstandkoming van de amvb's uit het wetsvoorstel is verdwenen en welke de positie van deze minister in het kader van de besluitvorming omtrent het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit thans is.

In het aanvankelijk door de regering bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel waren de uitvoeringsbesluiten ministeriële besluiten. De wet legde de verantwoordelijkheid voor de besluiten bij de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM. Daarmee was de gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de besluiten verzekerd.

In het nu voorliggende voorstel worden de uitvoeringsbesluiten bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Daarbij is overeenkomstig aanwijzing 29 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geen voorschrift gegeven over de voordracht en de ondertekening. Er kan – gelet op de materie en op de ondertekening van het wetsvoorstel – geen misverstand bestaan over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de besluiten. De afstemming tussen de betrokken bewindslieden is bij een algemene

maatregel van bestuur bovendien verzekerd omdat het ontwerp in de ministerraad wordt behandeld.

Zoals reeds is aangegeven in de ontwerp-besluiten zullen de voordrachten voor de uitvoeringsbesluiten gedaan worden door de minister van V en W, mede namens de minister van VROM.

De leden vragen verder of bij een toekomstige wijziging van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit, gericht op substantiële wijziging van de vliegroutes, van het banenstelsel of van de vliegprocedures een milieu-effectrapportage gemaakt wordt en of dan paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer wel van toepassing is.

Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zal nog moeten worden aangepast aan het wetsvoorstel in die zin dat daarin nog zal worden bepaald bij welke activiteiten en in welke gevallen bij de voorbereiding van (een wijziging of een vaststelling van) het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Het ligt uiteraard voor de hand dat wanneer wijzigingen van de besluiten voorzien worden waarbij substantiële wijzigingen in of verandering van de milieubelasting aan de orde is een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

In de gevallen dat op grond van het (aangepaste) Besluit milieu-effectrapportage 1994 bij de voorbereiding van (een wijziging of een vaststelling van) de uitvoeringsbesluiten een milieueffectrapport moet worden gemaakt, is ook paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer van toepassing.

De leden van de commissie vragen zich voorts af hoe in het proces van totstandkoming van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit de brede en integrale afweging met een zware ruimtelijke component, die aan een PKB eigen is, is verzekerd.

Wij zouden de leden willen wijzen op een substantieel verschil tussen de meer beperkte afweging, hoe belangrijk ook, die in het kader van de besluitvorming over het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit moet worden gemaakt en het veel omvattender karakter van de PKB Schiphol en Omgeving.

Zoals reeds eerder uiteen is gezet is het luchthavenverkeerbesluit gericht op de beheersing van de belasting van het milieu door het luchtverkeer van de luchthaven. Het luchthavenindelingbesluit bevat de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die daar mee samenhangen.

Voor de eerste uitvoeringsbesluiten gaat het bij de afweging die bij de besluitvorming aan de orde is met name om de vraag of de door de besluiten geboden bescherming gelijkwaardig is aan die van het huidige PKB-stelsel, op een wijze zoals vastgelegd in de overgangsartikelen XI tot en met XIII van het wetsvoorstel. Voor latere besluiten is het besluitvormingsproces (en dus ook de daarbij te maken afwegingen) erop gericht of het beschermingsniveau dat door de latere besluiten wordt geboden voor externe veiligheid en geluidbelasting per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau dat door de eerste besluiten wordt geboden (zie hieromtrent artikel 8.7, vierde lid en artikel 8.17, zevende lid, van het wetsvoorstel).

Bij de PKB Schiphol ging het kortweg gesteld om veel meer. Daar is, naast de besluitvorming omtrent de toe te laten milieubelasting vanwege de aanwezigheid van de luchthaven en de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau die daarmee in verband staan, onder meer besluitvorming aan de orde omtrent het gebruik van het huidige vierbanenstelsel, de aanleg van de Vijfde baan en de aanleg van infrastructurele voorzieningen in de ruime omgeving van de luchthaven. Voor een meer uitgebreide beschouwing over de elementen van de PKB Schiphol kan worden

verwezen naar het eerdere betoog met betrekking tot de PKB in dit onderdeel van deze memorie.

Zonder uiteraard iets af te willen doen aan het belang van de afwegingen, die in het kader van de uitvoeringsbesluiten op basis van dit wetsvoorstel moeten worden gemaakt, dient de vraag van de leden naar ons oordeel wel in het bovenstaand perspectief te worden verstaan.

Een brede en integrale afweging bij de besluitvorming in het kader van de uitvoeringsbesluiten is ons inziens gewaarborgd door het vereiste, waar nodig, van een milieu-effectrapportage ter voorbereiding van de besluitvorming, de voorbereidingsprocedure die door dit wetsvoorstel wordt voorgeschreven, de rol van het parlement en de ministerraad bij de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur en de voor amvb's voorgeschreven advisering door de Raad van State.

De leden van de commissie vragen of, voorafgaande aan een toekomstige wijziging van het luchthavenverkeerbesluit of het luchthavenindelingbesluit gericht op een substantiële wijziging van de vliegroutes of het banenstelsel van Schiphol, een PKB – of in de termen na wijziging van de WRO – een structuurvisie met instructies, wordt gemaakt.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een dwingende koppeling tussen een PKB en de uitvoeringsbesluiten. Zoals boven ook al is aangegeven, waarborgen de vereisten voor de totstandkoming van (wijzigingen van) het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit een brede en integrale afweging bij de besluitvorming. In dit verband willen wij de leden ook herinneren aan het advies van de Raad van State met betrekking tot het al dan niet intrekken van de PKB Schiphol en Omgeving ter gelegenheid van het oorspronkelijke wetsvoorstel. De Raad adviseerde immers een heldere keuze te maken: óf de gebruikelijke weg te volgen van wijziging van de PKB zonder verdere wetswijziging óf een nieuwe wettelijke regeling (inclusief dus een grondslag voor de uitvoeringsbesluiten) onder intrekking van de gehele PKB. Men zie op dit punt overigens meer uitgebreid onderdeel 1.2 van de memorie van toelichting. In de lijn van het advies van de Raad ligt een dubbelslag (zowel een PKB (of structuurvisie) als ook uitvoeringsbesluiten) niet zonder meer voor de hand.

Dit zou anders kunnen liggen als er ten aanzien van de luchthaven besluitvorming aan de orde komt met verstrekkende ruimtelijke gevolgen met name buiten het beperkingengebied. In zo'n geval is er aanleiding voor een strategische nota, een PKB of een structuurvisie. Zo lang het nu voorziene vijfbanenstelsel in werking is, ligt een dergelijke ingreep niet in de verwachting en behoeft geen nieuwe ruimtelijke visie te worden opgesteld. Verdergaande besluitvorming omtrent Schiphol is nu niet aan de orde.

Tenslotte, op dit onderdeel, vragen de leden wat de redenen zijn waarom Schiphol niet is verplicht tot het maken van een jaarlijks gebruiksplan dat openbaar is. De leden merken op dat het niet meer vooraf goedkeuren van het gebruiksplan het verplicht maken van zo'n plan niet in de weg staat.

De exploitant van de luchthaven zal in praktische zin altijd, in overleg met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding, een plan opstellen waarin is aangegeven hoe in een gebruiksjaar het gebruik van de luchthaven zal zijn afgestemd op de grenswaarden en regels van het luchthavenverkeerbesluit. Immers, bij de beheersing van de milieubelasting door het luchthavenverkeer door middel van de grenswaarden en de regels wordt uitgegaan van een gebruiksjaar (een periode van een jaar die loopt van 1 november tot en met 31 oktober). Ook de handhaving van de zijde van de inspecteur-generaal is daarop toegesneden. In dit verband zij ook gewezen op artikel 8.18 van het wetsvoorstel waarin is vervat dat

de sectorgenoten in onderlinge samenwerking voorzieningen treffen om te bewerkstelligen dat de belasting vanwege het luchthavenverkeer de grenswaarden niet overschrijdt. Verder dient een gebruiksplan ook als grondslag voor de toewijzing van slots door de slotcoördinator. De leden merken terecht op dat de goedkeuring van een dergelijk plan door de minister van V en W (na overleg met de minister van VROM) in het nieuwe stelsel is vervallen. De reden daarvoor is, dat dit vereiste niet meer opportuun is nu aan het nieuwe stelsel een andere, in onze ogen helderder, verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de sectorgenoten ten grondslag is gelegd. In het licht van het bovenstaande ligt het dan ook niet voor de hand toch een verplichting tot het maken van een dergelijk plan in het wetsvoorstel op te nemen. Men zou wat dat betreft overigens ook als volgt kunnen redeneren. Zou de sector geen gebruiksplan opstellen – hetgeen gegeven het bovenstaande toch niet erg in de rede ligt – dan laat dat onverlet, en daar gaat het ons inziens om, dat de sector erop zal worden afgerekend als het gebruik van de luchthaven leidt tot overschrijding van grenswaarden en/of regels. Nu er op zichzelf geen verplichting bestaat om een gebruikplan op te stellen, is het ook niet zinvol openbaarmaking daarvan voor te schrijven. Een andere zaak is de informatievoorziening aan de omgeving omtrent de (te verwachten) ontwikkeling van bijvoorbeeld de geluidbelasting. Een dergelijke informatievoorziening zal in de ministeriële regeling op grond van artikel 8.30 worden voorgeschreven.

5. Rechtsbescherming

De leden van de commissie merken op dat het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend voorzigt in de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeersbesluit. Zij constateerden dat deze beroepsmogelijkheid bij zesde nota van wijziging uit het wetsvoorstel is gehaald. In dat verband stellen deze leden de volgende vragen:

Deelt de regering de opvatting dat politieke controle staatsrechtelijk gezien van een volstrekt andere orde is dan rechtsbescherming?

Zo ja, kan zij uitleggen hoe het staatsrechtelijk mogelijk is dat in het voorliggende wetsvoorstel politieke controle dient ter vervanging van de rechtsbescherming?

Is de regering het met de leden van de commissie eens dat in Nederland een systeem van rechtsbescherming bestaat dat nu juist een uitdrukkelijk onderscheid kent tussen bestuursrecht en burgerlijk recht, welk onderscheid tot uitdrukking komt in het feit dat bij geschillen van privaatrechtelijke aard in beginsel de civiele rechter bevoegd is, terwijl voor geschillen over overheidsbeslissingen de bestuursrechter bij uitstek de aangewezen rechter is?

Is de regering het met de leden van de commissie eens dat alleen in dié gevallen waarin het bestuursrecht ongewilde lacunes bevat, als noodoplossing een weg open staat naar de civiele rechter, die in dat geval als zogenaamde «restrechter» fungeert?

Zo ja, kan de regering uitleggen waarom in het nu voorliggende wetsvoorstel voor een materie die mede qua inhoud zo duidelijk is voorbehouden aan het bestuursrecht en de bestuursrechter, de minister van Verkeer en Waterstaat verwijst naar een rechtsgang die uitdrukkelijk alleen bedoeld is om ongewilde lacunes te ondervangen, te weten een rechtsgang naar de civiele rechter?

Het beroep op de bestuursbestuursrechter tegen overheidsbesluiten is in algemene zin geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In bijzondere wetten kan van dit algemene regime van de Awb worden

afgeweken. Zo kent bijvoorbeeld de Awb het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties (beroep en hoger beroep), terwijl in bijzondere wetten de rechtsgang voor bepaalde besluiten beperkt wordt tot een beroep in één instantie.¹

In het stelsel van de Awb wordt beroep op de bestuursrechter open gesteld tegen besluiten. Sommige besluiten zijn uitgesloten van beroep op de bestuursrechter.

Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, Awb). De formele wetgever is geen bestuursorgaan in de zin van de Awb (artikel 1:1, tweede lid, Awb). Tegen overheidsbeslissingen neergelegd in een wet in formele zin stelt de Awb dus geen bestuursrechtspraak open. Tegen bijvoorbeeld koninklijke besluiten of besluiten van een minister staat wel beroep op de bestuursrechter open, voor zover beroep tegen het desbetreffende type besluit niet is uitgezonderd.

Een belangrijke uitzonderingscategorie zijn de besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Tegen algemeen verbindende voorschriften zoals die in veel gevallen worden neergelegd in algemene maatregelen van bestuur en in ministeriële regelingen, stelt de Awb géén beroep op de bestuursrechter open (artikel 8:2 Awb). Dat betekent overigens niet dat deze besluiten aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. Het is in het Nederlandse rechtsbestel voor een ieder mogelijk om de rechtmatigheid jegens hem van bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur inhoudende algemeen verbindende voorschriften, aan de burgerlijke rechter voor te leggen.²

Een andere uitzonderingscategorie zijn de besluiten op grond van een wettelijk voorschrift dat is vermeld in een bijlage bij de Awb (de negatieve lijst). Zo zijn bijvoorbeeld overheidsbesluiten op grond van de onteigeningswet op de negatieve lijst geplaatst. Een van de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het opnemen van een negatieve lijst bij de Awb is dat bepaalde besluiten zich naar hun aard niet of minder goed voor beroep op de bestuursrechter lenen. Ook in deze gevallen kan een burger beroep doen op de burgerlijke rechter, als niet reeds op een andere wijze is voorzien in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.

Hoe past rechtsbescherming tegen het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit (de uitvoeringsbesluiten) in dit algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming?

De uitvoeringsbesluiten zijn ongetwijfeld besluiten in de zin van de Awb. Om de vraag te beantwoorden of zij in een uitzonderingscategorie vallen moet – onder meer – het karakter van de besluiten vastgesteld worden: zijn het algemeen verbindende voorschriften?

In algemene maatregelen van bestuur vastgelegde besluiten zijn in de huidige praktijk (vrijwel) altijd algemeen verbindende voorschriften. Dat betekent echter niet dat de uitvoeringsbesluiten algemeen verbindende voorschriften zijn *omdat* zij bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het karakter van het besluit wordt bepaald door de aard van de rechtsgevolgen waar het besluit (in samenhang met de wet waar het besluit op stoelt) op is gericht. Gelet op de aard van die rechtsgevolgen, kennen de uitvoeringsbesluiten aspecten die overeenstemmen met het karakter van algemeen verbindende voorschriften.³ Er zijn in de besluiten ook elementen aan te wijzen waar redelijkerwijs niet het karakter van een algemeen verbindend voorschrift aan kan worden verbonden.⁴ De besluiten hebben kortom een gemengd karakter.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 54 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waar rechtsreeks beroep op de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State wordt opengesteld.

² Zie bijvoorbeeld NJ 1987/251 (landbouwvliegers).

³ Zie bijvoorbeeld artikel 3.1.1 van het luchthavenverkeerbesluit.

⁴ Daar waar op grond van de wet het luchthavenindelingbesluit geldt als een voorbereidingbesluit volgt het luchthavenindelingbesluit het karakter van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit heeft een met een bestemmingsplan vergelijkbaar karakter. Ook dit karakter is gemengd. Er zijn onderdelen die als algemeen verbindend voorschrift aangemerkt kunnen worden, maar ook elementen waarbij dit niet past. Sommige regels in het luchthavenverkeerbesluit, zoals artikel 3.1.4, hebben een beschikkingskarakter.

Het hiervoor geschetste algemene regime van de Awb leidt er dus toe dat – zonder nadere wettelijke voorziening – er onduidelijkheid zou bestaan over de mogelijkheden om in rechte tegen de besluiten op te komen. Het zou er zelfs toe kunnen leiden dat verschillende onderdelen van een besluit onder verschillende regimes komen te vallen. Als de wetgever een dergelijke ambivalentie voorziet, moet hij deze wegnemen. Daartoe moet een keuze worden gemaakt, waarbij het wenselijk is dat die keuze beide besluiten en het geheel van die besluiten betreft. Uitgangspunt daarbij is dat tegen de besluiten, evenals andere overheidsbeslissingen, beroep op de rechter openstaat. Verdragsrechtelijk en constitutioneel is Nederland daartoe gehouden.

Aanvankelijk was die keuze gemaakt vooral met het oog op die elementen van de besluiten die niet het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift. Het wetsvoorstel doorbrak de ambivalentie door uitdrukkelijk te bepalen dat een belanghebbende beroep kan instellen tegen de besluiten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 8.34, oud).

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, bleek er vanuit de kamer de sterke wens te leven om de uitvoeringsbesluiten het karakter te geven van een algemene maatregel van bestuur met algemeen verbindende voorschriften. Daarbij is de rechtsgang naar de burgerlijke rechter expliciet aan de orde geweest. De minister van V en W heeft in het plenaire debat medegedeeld zich niet te zullen verzetten tegen (de gevolgen van) de wens van de kamer. Welke keuze ook gemaakt zou worden, een wettelijke voorziening was nodig om de rechtsbescherming eenduidig te regelen. De overwegingen die hierbij aan de orde waren hebben geresulteerd in de bepaling waarmee (de grondslagen voor) de besluiten op de negatieve lijst zijn geplaatst (artikel III van het wetsvoorstel). Daarbij is dus aangesloten bij het karakter van algemeen verbindende voorschriften.

Er is – net als bij een algemene maatregel van bestuur die alleen algemeen verbindende voorschriften bevat – geen nadere wettelijke voorziening nodig om beroep op de gewone rechter mogelijk te maken; artikel 112 van de Grondwet biedt daartoe de grondslag. In paragraaf 3 van deze memorie is beschreven hoe de wens van de kamer vervolgens heeft geleid tot de zesde nota van wijziging.

Tegen deze achtergrond kunnen de specifieke vragen van de leden van de commissie als volgt beantwoord worden.

Deelt de regering de opvatting dat politieke controle staatsrechtelijk gezien van een volstrekt andere orde is dan rechtsbescherming?

Politieke controle en rechtsbescherming zijn inderdaad verschillende zaken. Ten aanzien van de rechtsbescherming geldt dat het de taak van de rechter is om de rechtmatigheid van overheidsbesluiten zoals hier bedoeld te beoordelen. Bij de politieke controle spelen ook andere aspecten een rol. Dat neemt niet weg dat er verbanden bestaan tussen deze zaken. Hiervoor is beschreven dat sommige overheidsbeslissingen niet onderworpen zijn aan toetsing door de bestuursrechter. Daar werden met name de wet in formele zin en besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften genoemd. Deze wijze van inrichting van het rechtsstelsel hangt samen met de positie van de wetgever en van andere democratisch gelegitimeerde overheidsorganen enerzijds en de positie van de rechter anderzijds.

In ons stelsel is ten aanzien van die overheidsbeslissingen altijd een beroep op enige rechter mogelijk.

Zo ja, kan zij uitleggen hoe het staatsrechtelijk mogelijk is dat in het voorliggende wetsvoorstel politieke controle dient ter vervanging van de rechtsbescherming?

De regering heeft niet betoogd dat de politieke controle dient ter vervanging van de rechtsbescherming. Het wetsvoorstel beoogt de rechtsbescherming met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten te regelen in lijn met het karakter van de besluiten. Omdat de besluiten niet uitsluitend het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben is een nadere wettelijke voorziening nodig om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden van beroep tegen een besluit, of dat verschillende onderdelen van een besluit door verschillende rechters worden beoordeeld. Dat is noch in het belang van de rechtzoekende burger, noch van een besluitvaardig bestuur, noch van een efficiënte rechtspleging. Daartoe moest een keuze worden gemaakt om het (wenselijke) dominante karakter van de uitvoeringsbesluiten te bepalen. Die keuze draagt binnen de grenzen van het rechtsbestel naast overwegingen van doelmatigheid, doeltreffendheid en een juiste inrichting van de rechtspleging ook een zekere politieke waardering in zich. De Tweede Kamer bleek hieromtrent een ander oordeel te hebben dan het aanvankelijke oordeel van de regering. De regering heeft het oordeel van de kamer gevolgd. De regeling van de rechtsbescherming is hiermee vervolgens in overeenstemming gebracht.

Is de regering het met de leden van de commissie eens dat in Nederland een systeem van rechtsbescherming bestaat dat nu juist een uitdrukkelijk onderscheid kent tussen bestuursrecht en burgerlijk recht, welk onderscheid tot uitdrukking komt in het feit dat bij geschillen van privaatrechtelijke aard in beginsel de civiele rechter bevoegd is, terwijl voor geschillen over overheidsbeslissingen de bestuursrechter bij uitstek de aangewezen rechter is?

Deze beschrijving van het Nederlandse rechtsstelsel is bij een nadere beschouwing van het stelsel van rechterlijke organisatie en competentieverdeling tussen de rechterlijke macht en de bestuursrechtelijke colleges die daar geen deel van uitmaken minder juist. Zoals hierboven is aangegeven zijn er belangrijke categorieën van overheidsbeslissingen (genoemd zijn wetten in formele zin, besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften en ook bepaalde andere overheidsbeslissingen) die niet zijn onderworpen aan toetsing door de bestuursrechter en wel getoetst kunnen worden door de civiele rechter.

Is de regering het met de leden van de commissie eens dat alleen in dié gevallen waarin het bestuursrecht ongewild lacunes bevat, als noodoplossing een weg open staat naar de civiele rechter, die in dat geval als zogenaamde «restrechter» fungeert?

Deze opvatting wordt door de regering in zijn algemeenheid niet gedeeld. Het moge juist zijn dat in gevallen waarin abusievelijk in een bestuursrechtelijke wet niet is voorzien in beroep op een bestuursrechter, de civiele rechter op grond van artikel 112 Grondwet optreedt als zogenoemde restrechter, doch de civiele rechter heeft in het huidige bestel een ruimere taak ten aanzien van overheidsbeslissingen. Bovendien geldt dat beroep tegen alle wetten en besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften moeilijk gekenschetst kan worden als «ongewild» of als «een lacune». Toch staat ook voor die overheidsbeslissingen de weg open naar de civiele rechter.

Zo ja, kan de regering uitleggen waarom in het nu voorliggende wetsvoorstel voor een materie die mede qua inhoud zo duidelijk is voorbehouden aan het bestuursrecht en de bestuursrechter, de minister van Verkeer en Waterstaat verwijst naar een rechtsgang die uitdrukkelijk alleen bedoeld is om ongewilde lacunes te ondervangen, te weten een rechtsgang naar de civiele rechter?

Het antwoord op deze vraag ligt besloten in het antwoord op de vorige vraag.

De leden van de commissie wensen overigens graag te vernemen hoe de procedure met bestrekking tot de uitvoeringsbesluiten nu zal gaan verlopen, welke de rol van de Staten-Generaal zal zijn en op welke wijze de rechtsbescherming van burgers en bedrijven vorm krijgt.

De ontwerpen van de uitvoeringsbesluiten zijn geplaatst in de Staatscourant van 23 januari 2002 (Stcrt. 16). Gelijkzeitig daarmee zijn de ontwerpen aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Van het milieueffectrapport dat ter voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten is opgesteld, is openbaar kennis gegeven gelijktijdig met de hiervoor bedoelde bekendmaking en overlegging.

De ontwerpen van de uitvoeringsbesluiten en het milieueffectrapport zijn op verschillende plaatsen ter inzage gelegd. In de periode van 23 januari 2002 tot en met 22 februari 2002 kan een ieder zijn mening geven over de ontwerpen en over het milieueffectrapport. In die periode worden ook informatie- en inspraakavonden belegd.

De Commissie voor de milieu-effectrapportage zal naar verwachting begin maart advies uitbrengen met betrekking tot het milieueffectrapport. Het ligt in de rede dat er aansluitend behoefte is vanuit de Staten-Generaal om met de ministers over de ontwerpen van gedachten te wisselen. Dat overleg kan eind maart of begin april 2002 plaats vinden.

Vervolgens worden de – zo nodig aangepaste – ontwerpen voor advies aan de Raad van State gezonden. Na verwerking van het advies kunnen de besluiten worden vastgesteld. Zij zullen in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit is het tijdstip waarop de Vijfde baan van de luchthaven in gebruik wordt genomen, naar verwachting 1 januari 2003.

Hiervoor is reeds beschreven dat burgers en bedrijven de vraag of het besluit jegens hen onrechtmatig is aan de burgerlijke rechter voor kunnen leggen.

6. Gelijkwaardigheid

De leden van de vaste commissie stellen vast dat, met de afhandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, de discussie over de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol allesbehalve ten einde loopt. Zowel vanuit de natuur- en milieubeweging maar ook van de kant van burgers en bestuurders in een wijde omgeving rond de luchthaven bestaat zorg over de toekomst van de kwaliteit van de leefomgeving. Die leefomgeving betreft de veiligheid van de omwonenden, de milieuaspecten zoals de uitstoot van belastende stoffen, de hinder zoals geluidsoverlast. Voor ieder van die componenten wordt op zich wet- en regelgeving voorgesteld vanuit de ministeries.

Deze leden vragen hoe de afstemming tussen de ministeries plaats vindt.

In het algemeen kent de rijksoverheid ministeries waar onderwerpen van overheidszorg aan zijn toegedeeld. In veel gevallen van optreden van de rijksoverheid worden onderwerpen van overheidszorg geraakt die zijn toegedeeld aan verschillende ministeries. Om de samenhang in het optreden van de overheid te verzekeren worden afstemmingsmechanismen gehanteerd, zoals bijvoorbeeld ambtelijk overleg in de voorbereidingsfase en besluitvorming in de ministerraad, waar alle ministeries vertegenwoordigd zijn.

Ook bij een goede regeling van de luchthaven Schiphol zijn onderwerpen betrokken die zijn toegedeeld aan verschillende ministeries. Er zijn verschillende afstemmingsmechanismen gehanteerd.

Zo is ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel en van de uitvoeringsbesluiten een stuurgroep ingesteld, waarin de betrokken ministeries waren vertegenwoordigd. Het wetsvoorstel zelf is vastgesteld in de ministerraad. Het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De ontwerpen van de besluiten zoals deze nu ter inzage zijn gelegd zijn eveneens door de ministerraad vastgesteld.

De leden merken voorts op dat in dit wetsvoorstel bij amendement uitdrukkelijk is vastgelegd dat de gelijkwaardigheid aan de PKB-normen moet worden gegarandeerd. Over de realisatie van deze gelijkwaardigheid bestaat in brede kring twijfel. De leden noemen in dit verband, naast de Raad van State, de commissie MER, de Commissie Geluidhinder Schiphol, de commissie Van Gelder, de commissie Berkhout als ook de Vereniging Milieudefensie, de Stichting Natuur en Milieu en de Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol.

Deze leden vragen of de regering op schematische wijze gedetailleerd uiteen wil zetten hoe deze gelijkwaardigheid in het huidige wetsvoorstel wordt gegarandeerd op de aspecten geluid, (externe) veiligheid (groepsrisico), gezondheid, stank en CO₂ alsmede op het stand-still beginsel ten opzichte van het referentiejaar 1990 bij een groei van het luchtverkeer van 520 000 naar 600 000 vliegtuigbewegingen, dus hoger dan in de huidige PKB ter zake.

Zowel het PKB-stelsel als het nieuwe stelsel beogen bescherming te bieden tegen veiligheidsrisico's, geluidbelasting, lokale luchtverontreiniging en geurhinder als gevolg van het luchtverkeer in de omgeving van Schiphol.

In het wetsvoorstel zijn in de artikelen X tot en met XIII de specifieke randvoorwaarden voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel neergelegd. De betekenis van die artikelen voor deze overgang wordt benadrukt door artikel IX¹. Daarin wordt tot uitdrukking gebracht dat de algemene beleidsdoelstelling van de PKB voor de kwaliteit van het leefmilieu ingevuld moet worden overeenkomstig de invulling in de PKB en dat daar uitvoering aan gegeven moet worden «op de wijze zoals voorzien in de artikelen X tot en met XIII». Tot slot bepaalt artikel IX dat «binnen het kader van deze milieugrenzen (...) Schiphol de ruimte (krijgt) zich optimaal te ontwikkelen». Met deze artikelen legt de wetgever concrete eisen neer waar de eerste uitvoeringsbesluiten aan moeten voldoen om tot een gelijkwaardig stelsel te komen. In onderdeel 1 van deze memorie is een beschouwing opgenomen waarin een korte beschrijving is gegeven van de bescherming die het PKB-stelsel beoogt te bieden en van de bescherming die het nieuwe stelsel biedt. In deze beschouwing wordt ook nader ingegaan op de gelijkwaardigheids-toets met het PKB-stelsel.

Wij mogen de leden op dit punt dan ook wel verwijzen naar dat onderdeel.

¹ Artikel IX is ingevoegd bij amendement van het lid Van Gijssel c.s. (kamerstukken II 2001–2002, 27 603, nr. 52).

In onderstaand schematisch overzicht zijn de eisen die in de PKB ten aanzien van de aspecten geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging zijn gesteld nog eens op een rij gezet en worden deze vergeleken met de randvoorwaarden die zijn neergelegd in de eerder genoemde overgangsartikelen. In de laatste kolom van het overzicht worden voor de eerste uitvoeringsbesluiten de uitkomsten weergegeven van de berekeningen, zoals deze in het MER zijn opgenomen.

Ons inziens kan uit dit overzicht zowel eenduidig de conclusie worden getrokken dat de randvoorwaarden uit de overgangsartikelen de toets met de eisen uit de PKB kunnen doorstaan alsook dat uit de berekeningen, die in het kader van het MER zijn uitgevoerd, blijkt dat de eerste uitvoeringsbesluiten voldoen aan het gestelde in de randvoorwaarden in de overgangsartikelen en (bijgevolg) aan de genoemde eisen uit de PKB.

Overzicht gelijkwaardigheid

Onderdeel	PKB	Overgangsartikelen	Milieueffectrapportage
Geluid	Maximaal 10 000 woningen ¹ binnen de 35 Ke-contour	Maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour	10 000 woningen binnen de 35 Ke-contour
	Maximaal 10 100 woningen binnen de 26 dB(A) L _{Aeq} -contour	Maximaal 10 100 woningen binnen de 26 dB(A) L _{Aeq} -contour	6 900 woningen binnen de 26 dB(A) L _{Aeq} -contour
	Ernstig gehinderden ² binnen de 20 Ke-contour indicatief 54 000	Maximaal 45 000 ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour	35 500 gehinderden binnen de 20 Ke-contour
	Slaapgestoorden ³ binnen de 20 dB(A) L _{Aeq} -contour indicatief 39 000	Maximaal 39 000 slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L _{Aeq} -contour	23 000 slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L _{Aeq} -contour
Externe veiligheid	Stand-still gesommeerd gewogen risico	Stand-still aantal woningen binnen de 10 ⁻⁶ individueel-risico-contour, is technische vertaling PKB-eis	Stand-still aantal woningen gerealiseerd
Lokale luchtverontreiniging	Stand-still gezamenlijke uitstoot bronnen in studiegebied	Bij overgang naar nieuwe stelsel toets aan stand-still met verbeterde cijfers	Toets geeft aan dat stand-still wordt gerealiseerd

¹ Woningaantallen in deze tabel bepaald op de in de PKB voorziene wijze.

² Ernstig gehinderden in deze tabel bepaald op de in de PKB voorziene wijze.

³ Slaapgestoorden in deze tabel bepaald op de in de PKB voorziene wijze.

De leden van de vaste commissie stellen voorts de vraag of de garantie omtrent de gelijkwaardigheid niet met zich brengt dat de te hanteren normen in de wet dienen te worden vastgelegd in plaats van in makkelijker te wijzigen amvb's.

Zoals hiervoor al is geschetst bevatten de artikelen X tot en met XIII randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. Met deze artikelen legt de wetgever technische concrete eisen neer waar de eerste uitvoeringsbesluiten aan moeten voldoen om tot een gelijkwaardig stelsel te komen. De eerste uitvoeringsbesluiten voldoen aan deze eisen.

Het wetsvoorstel eist van latere uitvoeringsbesluiten dat zij een beschermingsniveau bieden dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als de eerste uitvoeringsbesluiten nog van kracht zouden zijn.

Het komt ons bepaald onverstandig voor om in de wet in technische zin gedetailleerd vast te leggen hoe ook deze latere uitvoeringsbesluiten er uit moeten zien, in plaats van daartoe de ruimte te bieden aan de «makkelijker» te wijzigen uitvoeringsbesluiten (het wettelijk minimum beschermingsniveau van artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.17, zevende lid). Dit laatste nog geheel afgezien van de waarborgen waarin bij de totstandkoming (van wijzigingen) van de uitvoeringsbesluiten is voorzien, zoals de rol van de Staten-Generaal en van de Raad van State. Wij menen namelijk dat in deze beginfase van de werking van het nieuwe stelsel vermeden moet worden dat, door zulks te doen, a-flexibele of

versterkte regelgeving tot stand wordt gebracht.

Vooraf in deze beginfase zal ervaring moeten worden opgedaan en die zal naar verwachting tot (op zichzelf bescheiden) bijstellingen kunnen leiden. Eén van de nu reeds geplande veranderingen is de overgang naar een stelsel waarin metingen van geluidbelasting, of een combinatie van metingen en berekeningen, in de plaats zal komen van het enkel berekenen van die belasting. Hierover zal overigens de commissie deskundigen vliegtuiggeluid advies uitbrengen. Het zou bepaald onwenselijk zijn als voor dergelijke wijzigingen zowel de wet als de uitvoeringsbesluiten zouden moeten worden aangepast, zeker nu – met een nieuw stelsel – niet tevoren goed is te voorspellen welke technische elementen voor bijstelling in aanmerking komen.

Wel kan – met nu nog de nodige slag om de arm – worden aangenomen dat het nieuwe stelsel na een zekere periode in technische zin gestabiliseerd kan zijn.

Overigens kan in dit verband er nog eens op gewezen worden dat in de huidige situatie, dus binnen de grenzen van de PKB, geen aanwijzing meer is te slaan die voldoet aan de inzichten van heden over hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. De besluitvorming zit wat dat betreft als het ware op slot. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2001 adstrueren deze stelling nog eens (te over). Dat het milieuregime voor het vijfbanenstelsel in de PKB op een technisch te gedetailleerd niveau is vastgelegd, is hier een van de oorzaken van¹.

De hieruit te trekken les is dat het vooralsnog, zolang het nieuwe stelsel in technische zin niet is gestabiliseerd, onwenselijk is om te gedetailleerd op het niveau van een PKB en a fortiori op het niveau van een wet, vast te leggen hoe de milieugrenzen moeten luiden. Het hiervoor genoemde wettelijk minimum beschermingsniveau biedt daarom de nodige flexibiliteit.

De leden merken op dat in het eerste voorstel van wet (d.d. 5 februari 2001) in de artikelen 8.11 en 8.12 de voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.5.6. van de Algemene wet bestuursrecht voor de totstandkoming van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit werd voorgeschreven. In de zesde nota van wijziging is hiervoor in de plaats gekomen dat «wensen en bedenkingen ter kennis van de minister van Verkeer en Waterstaat kunnen worden gebracht». De leden vragen of de regering kan uitleggen waarom in het wetsvoorstel, zoals dat aan de Eerste Kamer is gezonden, deze afgezwakte terminologie, die uitdrukkelijk niet aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht, is opgenomen. Deze leden vragen bovendien of deze afzwakking van de bestuursrechtelijke voorbereidingsprocedure niet in strijd is met de belofte van gelijkwaardigheid.

Deze wijziging van de bewoording van het wetsvoorstel vloeit voort uit de bepaling van het karakter van de uitvoeringsbesluiten, waarover reeds uitgebreid is gesproken in onderdeel 5 van deze memorie. Nu aansluiting gezocht is bij het karakter van algemeen verbindende voorschriften en de uitvoeringsbesluiten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, is ook de inspraak geregeld op een wijze zoals die bij een algemene maatregel van bestuur (met «voorhang») gebruikelijk is. De voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten is geregeld overeenkomstig aanwijzing 37, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In onderdeel 5 is de bij de voorbereiding van de eerste uitvoeringsbesluiten gevolgde en te volgen procedure beschreven. De beschreven gang van zaken met betrekking tot de inspraak wijkt niet of nauwelijks af van de inspraak zoals die onder de werking van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht plaats zou vinden.

¹ Zie hierover meer uitgebreid onderdeel 1.5 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Hoe beoordeelt de regering het advies van de MER-commissie en welke mogelijkheden ziet de regering om tot verbetering te komen?

De Commissie voor de milieu-effectrapportage heeft nog geen advies uitgebracht omtrent het MER dat, tezamen met de ontwerp-uitvoeringsbesluiten op 23 januari jl. ter visie is gelegd en aan de Staten-Generaal is gezonden. De commissie zal naar verwachting begin maart haar toetsingsadvies uitbrengen.

De commissie heeft wel op 1 oktober 2001 haar voorlopige bevindingen uitgebracht over een concept-MER. De voorlopige bevindingen van de commissie komen er, kort gezegd, op neer dat het concept-MER tekort schiet in het op een overzichtelijke en toegankelijke wijze duidelijk maken dat de overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel gelijkwaardig is. Deze voorlopige bevindingen zijn aanleiding geweest het MER grondig te herzien.

De leden van de vaste kamercommissie merken op dat de verhouding van de in Bonn overeengekomen reductie van CO₂, waaraan ook Nederland zal bijdragen, tot de gelijkwaardigheid van de CO₂ normen niet geheel duidelijk is. De leden vragen hieromtrent aanvullende informatie.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag wordt vermeld, is de uitstoot van CO₂ geen onderdeel van het nieuwe stelsel voor luchtverontreiniging. Hierin wijkt het nieuwe stelsel af van de PKB. In het nieuwe stelsel worden grenzen gesteld aan de uitstoot van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid. Ten aanzien van deze stoffen gelden in Nederland ook grenswaarden voor de luchtkwaliteit. CO₂ is niet direct schadelijk voor de gezondheid en is geen probleemstof voor de lokale luchtkwaliteit. Vandaar dat in Nederland geen wettelijke grenswaarde voor het CO₂ gehalte in de lucht bestaat.

CO₂-emissie door menselijke activiteiten is een van de oorzaken van klimaatverandering. Klimaatverandering is een mondiaal probleem dat niet door landen afzonderlijk kan worden opgelost. De aanpak van klimaatverandering vindt plaats binnen het raamwerk van het klimaatverdrag van de Verenigde Naties. In het Kyoto-protocol onder dit verdrag is vastgelegd dat de emissies van de internationale luchtvaart via de International Civil Aviation Organisation (ICAO) dienen te worden aangepakt. In de Conference of Parties in Bonn zijn met betrekking tot de internationale luchtvaart geen nadere afspraken gemaakt. Op dit moment wordt in ICAO-kader onderzoek gedaan naar marktconforme maatregelen (emissiehandel, heffingen en convenanten) als middel om de broeikasgassen van de luchtvaart te limiteren of te reduceren. In Europese Unie-verband worden daarnaast mogelijkheden voor het invoeren van heffingen onderzocht. De activiteiten om tot dergelijke marktconforme maatregelen te komen worden door Nederland zowel in Europees als in VN-verband actief ondersteund.

De leden vragen voorts of de regering kan aangeven hoe de totstandkoming van het statistisch causaal model ten aanzien van de veiligheid in 2005 ook werkelijk zal worden geëffectueerd en welke processtappen zij van plan is hiertoe te nemen.

Reeds in de PKB werd het ontbreken van een instrument voor integraal veiligheidsbeleid als leemte in kennis gesignaleerd. Mede naar aanleiding daarvan is in het jaar 2000 de ontwikkeling van het statistisch causaal model voor de veiligheid in gang gezet. De planning is erop gericht dat het model in 2005 operationeel is. Studies uit 2000 wijzen erop dat dit een reële planning is.

Er zijn afspraken gemaakt tussen de direct betrokken partijen (het

ministerie van Verkeer en Waterstaat, LVNL, KLM en Schiphol) over het te volgen ontwikkeltraject van het model. Het hieruit resulterende Plan van Aanpak voor de ontwikkeling van een causaal model is in december 2000 naar de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer gestuurd. Momenteel wordt in opdracht van overheid en sector gezamenlijk, door het adviesbureau DNV gewerkt aan een demonstratieversie van een causaal model. Door een consortium rond NLR wordt daarnaast in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Amerikaanse luchtvaartautoriteiten aanvullend werk verricht. Op grond van de resultaten van beide projecten zal eind dit jaar een besluit vallen over de definitieve vorm en inhoud van het te ontwikkelen statistisch causaal model. Over de verdere ontwikkeling van het statistisch causaal model zal de Tweede Kamer periodiek worden geïnformeerd.

De leden stellen dat de gekozen benadering (bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel) suggereert dat de exploitant van de luchthaven er belang bij heeft binnen de milieuraandvoorwaarden zo goed mogelijk te presenteren om zich aldus groeimogelijkheden te verschaffen. Deze redenering is plausibel in tijden van groei. Als er sprake is van krimp in de sector kan deze prikkel geheel verdwijnen. De situatie, die dan ontstaat, staat op gespannen voet met het alara-beginsel uit de Wet milieubeheer. De leden vragen aan te geven welke prikkels er dan zijn om ook in een krimpsituatie tot duurzame exploitatie te komen.

Op zichzelf is de constatering van de leden juist dat indien, zoals hier, de luchtvaartsector (op basis van gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel) een zekere milieuruimte wordt geboden, terwijl het aan de sector is deze ruimte naar eigen verantwoordelijkheid in te vullen, er in de situatie van krimp geen prikkel (ontleend aan de gestelde milieugrenzen) is om bijvoorbeeld stiller of schoner te vliegen. In beginsel is zulks in zijn algemeenheid juist ten aanzien van elk stelsel waarbij een zeker maximum aan belasting wordt gesteld.

Bij het bovenstaande past echter wel een aantal kanttekeningen.

Het lijkt vooralsnog niet erg aannemelijk dat de luchtvaartsector een periode van langdurige krimp tegemoet kan zien. Dus het is niet erg waarschijnlijk dat de situatie, die de leden schetsen, zich zal voordoen. Voor het geval dat de luchtvaart mondiaal of de luchthaven Schiphol in het bijzonder zich toch geconfronteerd ziet met een langdurige krimpsituatie, zou dit voor de overheid aanleiding kunnen zijn om de in de uitvoeringsbesluiten vastgestelde milieuruimte aan te passen. Daartoe biedt het wetsvoorstel ook een basis. In artikel 8.7, vierde lid, en in artikel 8.17, zevende lid, van het wetsvoorstel is immers, kort gesteld, vastgelegd dat elk luchthavenindelingbesluit respectievelijk elk luchthavenverkeersbesluit dat volgt op de eerste uitvoeringsbesluiten een beschermingsniveau ten aanzien van de milieu- en veiligheidsbelasting moet bieden dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau dat door de eerste besluiten wordt geboden. Het wetsvoorstel biedt dus de mogelijkheid, in voorkomend geval, de gegeven milieugebruiksruimte in te perken.

Voor de volledigheid kan voorts nog worden opgemerkt dat in andere meer internationale kaders (de Europese Unie en de Verenigde Naties (ICAO)) wel degelijk maatregelen met betrekking tot het terugdringen van de belasting bij de bron (de vliegtuigen) worden genomen.

De leden van de commissie hebben bedenkingen bij het feit dat beleidsuitvoerder en handhavingdienst gebruik moeten maken van door de exploitant verstrekte gegevens.

De verplichting tot het registreren van veiligheidsrisico en de milieubelasting is bij de exploitant van de luchthaven gelegd. De exploitant

verstrekt de nodige gegevens aan de inspecteur-generaal. Deze gegevens dienen uiteraard bruikbaar en betrouwbaar te zijn, opdat de inspecteur-generaal bij de handhaving zijn taak op gedegen wijze kan uitvoeren. Derhalve worden in de Regeling informatievoorziening, die door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM op basis van titel 8.5 van het wetsvoorstel zal worden vastgesteld, eisen opgenomen omtrent registreren, meten, berekenen en gegevensverstrekking. Momenteel wordt gewerkt aan instrumenten om de betrouwbaarheid van de genoemde aspecten te waarborgen. Daarbij wordt onder meer verplichte certificering van het registratiesysteem, of delen daarvan, het stellen van eisen aan de te gebruiken apparatuur en het voorschrijven van de te gebruiken software en rekenmodellen overwogen.

Het is overigens niet zo dat de verplichting van de exploitant om gegevens te verstrekken aan de inspecteur-generaal de mogelijkheid ontnaemt om zelf gegevens te verwerven omtrent de milieubelasting. Zo zal de inspecteur-generaal bijvoorbeeld alle bevoegdheden die voortvloeien uit zijn toezichthoudende rol tot zijn beschikking hebben.¹

De leden vragen ten slotte, op dit onderdeel, of de handhaving van de vliegroutes zich slechts beperkt tot het startend luchtverkeer.

In het luchthavenverkeerbesluit zijn luchtverkeerswegen voor startend straalverkeer voor alle banen vastgelegd en gedurende de nachtelijke periode voor naderend straalverkeer voor de Kaagbaan en de 5P-baan. Deze luchtverkeerswegen kennen zowel een horizontale als een verticale begrenzing (minimum vlieghoogten). De luchtverkeerswegen voor het nachtelijk verkeer voor de Kaagbaan en de 5P-baan zijn zodanig bepaald dat het verkeer zal naderen over de Noordzee of het IJsselmeer. Voor het overige naderend straalverkeer worden geen luchtverkeerswegen vastgesteld, wel minimum vlieghoogten. Het is vooralsnog technisch niet mogelijk al het naderend straalverkeer door luchtverkeerswegen te leiden. Door de invoering van nieuwe technieken zal het in de toekomst wel mogelijk zijn (een groot deel van) het naderend verkeer door luchtverkeerswegen te geleiden. Voor de Kaagbaan en 5P-baan is dit 's nachts wel mogelijk vanwege een duidelijk beperktere hoeveelheid naderend verkeer in die periode.

Ter vergelijking: in het PKB-stelsel zijn, alleen voor startend verkeer, zogenaamde tolerantiegebieden vastgelegd. Deze gebieden zijn enkel horizontaal gedefinieerd, waarbij dus in tegenstelling tot de luchtverkeerswegen geen minimum vlieghoogten van toepassing zijn.

7. De nieuwe geluidsnormen: handhaving

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat voor de bepaling van de geluidbelasting wordt uitgegaan van de zogenaamde 35 Ke-contour. De ligging van deze contour vormt het uitgangspunt voor de bepaling van de ligging van de punten waarop de grenswaarden van toepassing zijn. Het gaat dan om de handhavingpunten. Zoals bekend, zo stellen de leden, heeft de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (commissie Berkhout) op deze benadering ernstige kritiek. De commissie Berkhout is van mening dat in het nieuwe stelsel borging van de afname van ernstig gehinderden en slaapgestoorden in het «buitengebied» zoals beoogd in de PKB onvoldoende is verzekerd. De commissie is van mening dat die borging wel wordt gerealiseerd als gekozen wordt voor het door de commissie voorgestelde systeem van een geluidlandschap in combinatie met een beperkt aantal handhavingpunten verspreid over het gehele gebied. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering hoe zij het advies van de

¹ Zie hieromtrent ook hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

commissie deskundigen vliegtuiggeluid beoordeelt en zij bereid is de aanbevelingen van deze commissie onmiddellijk op te volgen.

In september 2000 heeft de commissie (in het zogeheten deeladvies 1a) advies uitgebracht over de te volgen systematiek voor de gelijkwaardige overgang van Ke naar L_{den} . Daarbij ging het om de vraag welke contour, uitgaande van de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, het best kan worden gekozen als uitgangspunt voor de ligging van de handhavingspunten. De commissie adviseerde daartoe een 35 Ke-contour te nemen met niet meer dan 10 000 woningen en niet, zoals in de Tnl-nota is voorgesteld, een vervolgstap te maken door een bij deze 35 Ke-contour best passende L_{den} -contour te bepalen.

Het kabinet heeft deze aanbeveling van de commissie overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel (artikel XII, eerste lid onder a en b en (voor de L_{night}) artikel XII, tweede lid onder c en d).

In een volgend advies van de commissie (deeladvies 2 van juni 2001) wordt door de commissie de keuze onderschreven om in het nieuwe stelsel uit te gaan van een lokale bescherming in de vorm van grenswaarden in specifieke handhavingspunten en een globale bescherming in de vorm van een grenswaarde voor het totale volume van de geluidsimmissie (TVG). De commissie stelt echter een andere implementatie voor. Met betrekking tot die implementatie heeft de commissie, voor wat betreft het TVG, een voorstel gedaan voor een alternatieve methode (het TVG-landschap). Dit TVG gaat uit van een methode waarbij het totale volume van de geluidbelasting wordt bepaald op basis van het energietisch gemiddelde van de geluidbelasting in een fijnmazig raster van referentiepunten tot in de verre omgeving van de luchthaven en niet alleen rond de 35 Ke-contour, zoals wordt voorgeschreven door het wetsvoorstel. De commissie heeft deze variant voorgesteld omdat deze naar haar oordeel een betere bescherming voor de omwonenden van Schiphol en bovendien meer flexibiliteit voor de luchtvaartsector biedt. Dit oordeel is door de commissie overigens niet onderbouwd of toegelicht. Onder meer het door de commissie voorgestelde TVG is in het kader van het MER voor de eerste uitvoeringsbesluiten onderzocht op zijn bruikbaarheid. Het TVG-landschap blijkt daaraan echter niet goed te voldoen. Voorts stelt de commissie dat in het nieuwe stelsel (van handhavingspunten in combinatie met regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim en het door het kabinet gekozen TVG) de borging van de afname van ernstig gehinderden en slaapgestoorden in het «buitengebied» onvoldoende is verzekerd. De commissie wijst er bijvoorbeeld op dat tussen handhavingspunten door of bovenlangs kan worden gevlogen (het zogenaamde anticiperend vliegen). De commissie heeft, met andere woorden, kritiek op de beschermende werking van het stelsel ten opzichte van het buitengebied.

Op basis van onderzoek door het NLR, in het kader van het MER voor de eerste uitvoeringsbesluiten, kan echter worden geconcludeerd dat het door ons voorgestelde stelsel over het geheel een aan de PKB-systematiek gelijkwaardige bescherming biedt. Gelet op dit onderzoek moet een overschrijding in het buitengebied als onwaarschijnlijk, maar niet geheel onmogelijk worden beschouwd. Gegeven ook de onzekerheid van mensen in het gebied tussen de 35 en 20 Ke over de geluidbelasting die daar terecht komt, hebben wij de Tweede Kamer toegezegd dat vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel monitoring van de geluidbelasting in woongebieden tussen de (L_{den} -equivalenten van de) 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour plaats zal vinden. Dit zal leiden tot een uitbreiding van het handhavingstelsel voor het buitengebied vanaf 2005. In dit kader is er ook een taak weggelegd voor de commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Eventueel hiermee samenhangende wijzigingen van de uitvoeringsbesluiten hebben geen gevolgen voor de eerste, maar zullen

worden verwerkt bij de latere wijziging daarvan. Overigens is ook uit NLR-onderzoek gebleken dat er geen mogelijkheden zijn om, zoals door de commissie wordt gesuggereerd, door anticiperend te vliegen handhavingspunten te mijden en daardoor meer verkeer te accommoderen.

Voor een meer uitgebreide beschouwing over dit onderwerp verwijzen wij de leden naar hoofdstuk 2 van het milieueffectrapport.

Voorts vragen de leden van de **CDA**-fractie waarom is er geen handhavingsopdracht in het gebied van 20 tot 35 Ke is. Tevens vragen zij wat in de stukken bedoeld wordt met monitoringspunten, aangezien handhavingspunten naar hun mening toch relevant zijn.

In het PKB-stelsel wordt de geluidbelasting zodanig gehandhaafd dat slechts in een beperkt gebied rond de luchthaven, de zogenaamde geluidszone, een geluidbelasting hoger dan 35 Ke (de overall buiten deze zone geldende wettelijke grenswaarde) zal voorkomen. In de PKB geschiedt dat door de geluidbelasting te handhaven op of vlak bij de geluidszone. Niet alle punten van de zone liggen op de contour, omdat de berekeningen in gridpunten plaats vindt en de zone niet altijd door een gridpunt loopt. Daarbuiten wordt dus niet gehandhaafd. De bescherming van het buitengebied is het gevolg van de schaduwwerking van de zone die er in essentie op neerkomt dat vliegtuigen met toenemende afstand tot de luchthaven hoger vliegen en daardoor minder geluidbelasting op de grond veroorzaken. Dit leidt ertoe dat buiten de zone de geluidbelasting met de afstand tot de zone sterk afneemt.

Het nieuwe stelsel berust ten aanzien van de geluidbelasting in essentie op dezelfde uitgangspunten als het PKB-stelsel. De geluidszone is vervangen door de combinatie van handhavingspunten en het TVG. Net als in het PKB-stelsel kent het nieuwe stelsel geen handhaving in het buitengebied maar bewerkstelligen de grenswaarden in de handhavingspunten via een soortgelijke schaduwwerking als in het huidige stelsel bescherming van het buitengebied. Ten aanzien van de begrippen monitorings- en handhavingspunten verwijzen wij naar de beantwoording van de hiervoor gestelde vraag.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de geluidnormen niet in de wet zijn geformuleerd. Zij zouden graag meer uitleg hebben waarom dit niet zo is.

Wij verwijzen de leden op dit punt naar de beantwoording van een gelijklopende vraag in onderdeel 4 van deze memorie.

De geluidbelasting rond Schiphol wordt al sinds langere tijd gemeten. De leden van de **CDA**-fractie vragen of de reeds aanwezige registratiegegevens van de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol ook gebruikt kunnen worden bij de invoer van de thans te maken berekeningen.

De luchthaven Schiphol meet de geluidbelasting in een twintigtal meetposten rond de luchthaven en informeert de omwonenden over de meetgegevens. Deze meetgegevens zullen bij de overgang van berekende geluidbelasting naar gemeten geluidbelasting (dan wel een combinatie van berekenen en meten) kunnen worden gebruikt. Deze gegevens zijn echter niet bruikbaar voor de berekeningen voor het MER en de uitvoeringsbesluiten. Dit komt doordat voor de toetsing aan de randvoorwaarden voor de gelijkwaardigheid, zoals vastgelegd in artikel XII van het wetsvoorstel, een veel breder inzicht in de ontwikkeling van de geluidbelasting nodig is. Daarmee kan worden getoetst aan de randvoorwaarden voor aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaap-

gestoorden, zoals in het overgangsartikel vermeld. Voorts zijn de meetgegevens van de meetposten niet bruikbaar voor de berekeningen voor het MER en de besluiten omdat daarin andere vliegroutes (onder meer die van de Vijfde baan) en vliegtuigtypen worden gebruikt.

Naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie zou de milieu-problematiek niet alleen binnen de grenzen van Schiphol moeten worden opgelost maar ook in het gebied daarbuiten. De leden vragen zich af of de milieuproblematiek kan worden uitgesmeerd over een groter gebied van het land.

Wij achten het onwenselijk om de milieuproblematiek met betrekking tot Schiphol over een groter gebied uit te smeren. Het beleid zoals geformuleerd in de nota Tnl is er, net als de PKB, op gericht de milieueffecten van de luchtvaart tot een zodanig gebied rond de luchthaven te beperken, dat een zo beperkt mogelijk aantal mensen wordt belast met geluidbelasting en risico's. Ook het ruimtelijke orderingsbeleid is hierop gericht middels beperkingen aan woningbouw en andere geluidgevoelige bestemmingen in de omgeving van de luchthaven.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre de in het wetsvoorstel gehanteerde systematiek voor geluid in overeenstemming is met de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of ook hier gestreefd wordt naar harmonisatie van Europese regelgeving.

De in het wetsvoorstel gehanteerde systematiek waarin de geluidbelasting wordt uitgedrukt in L_{den} voor het gehele etmaal en in L_{night} voor de nacht is in overeenstemming met de ontwerp-richtlijn Omgevingslawaaai van de Europese Commissie. De grenswaarden voor de geluidbelasting in het luchthavenverkeerbesluit worden bepaald conform het berekeningsvoorschrift voor de geluidsindicatoren L_{den} en L_{night} . Ook dit berekeningsvoorschrift is in overeenstemming met de ontwerp-richtlijn. Medio 2003 zal de Europese Commissie nog nadere richtsnoeren voor het berekenen van de geluidbelastingsindicatoren L_{den} en L_{night} vaststellen. Wellicht zullen deze richtsnoeren op termijn nog enige (in elk geval beperkte) aanpassingen van het berekeningsvoorschrift tot gevolg hebben.

De leden van de **CDA**-fractie zouden van de regelgeving van geluid graag een vergelijking zien tussen de situatie bij Schiphol en andere vergelijkbare grote luchthavens in Europa.

Op dit moment gebruiken alle landen in de Europese Unie nog hun eigen geluidbelastingsindicatoren en daarop gebaseerde regelgeving en maatregelen. De nieuwe EU-richtlijn Omgevingslawaaai, die dit voorjaar van kracht zal worden, is bedoeld om meer eenheid en vergelijkingsmogelijkheden te brengen in het geluidbeleid, ook rond luchthavens.

In Nederland worden voor vliegtuiggeluid de geluidbelastingsindicatoren Kosteneenheid (voor het gehele etmaal) en de L_{Aeq} (voor de nacht van 23 tot 6 uur) gehanteerd. Er is een grens gesteld aan de geluidbelasting die door de luchtvaart mag worden veroorzaakt buiten de geluidzones (voor het etmaal 35 Ke, voor de nacht 26 dB(A) L_{Aeq}). Daarnaast gelden beperkingen aan het ruimtegebruik in het gebied met een geluidbelasting boven de 35 Ke. Zo worden woningen met een geluidbelasting boven de 40 Ke of 26 dB(A) L_{Aeq} geïsoleerd.

In Duitsland wordt voor vliegtuiggeluid de geluidbelastingsindicator $Leq_{(4)}$ gehanteerd. Deze eenheid lijkt veel op de L_{Aeq} . Er worden geen grenzen

gesteld aan de hoeveelheid geluidbelasting die door de luchtvaart mag worden veroorzaakt. In het gebied met een geluidbelasting boven de 67 dB worden beperkingen gesteld aan het ruimtegebruik. De meeste deelstaten hanteren bovendien een beperkingenregime vanaf de 62 dB(A). Dit ligt ongeveer tussen de Nederlandse grenswaarden 35 en 40 Ke.

In Frankrijk wordt voor vliegtuiggeluid de geluidbelastingsindicator Isopindex IP gehanteerd. Er gelden geen grenzen voor de hoeveelheid geluidbelasting die door de luchtvaart mag worden veroorzaakt. Voor de grotere luchthavens (Parijs, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse) worden door de centrale overheid beperkingen gesteld aan het ruimtegebruik boven de 84 IP (ongeveer vergelijkbaar met 55 Ke). Frankrijk is momenteel bezig met het overgaan op de nieuwe geluidbelastingsindicator L_{den} .

In Engeland wordt voor vliegtuiggeluid de geluidbelastingsindicator $Leq_{(16h)}$ gehanteerd. Deze eenheid lijkt op de L_{Aeq} . Er gelden geen grenzen voor de hoeveelheid geluidbelasting die door de luchtvaart mag worden veroorzaakt. Voor het verkeer in de nacht geldt een quotumsysteem. De centrale overheid stelt geen beperkingen aan het ruimtegebruik in verband met geluidbelasting door vliegtuigen, maar geeft wel aanbevelingen die de lokale overheden kunnen overnemen. Boven de 57 dB beveelt de centrale overheid aan beperkingen te stellen aan het ruimtegebruik.

In België wordt sinds kort voor de luchthaven Zaventem beleid ontwikkeld op basis van de geluidbelastingsindicator DNL (Day-Night-Leq). Een complicerende factor daarbij is dat de luchthaven te maken heeft met drie verschillende overheden die elk verschillende maatregelen voorstaan. Er gelden geen grenzen voor de hoeveelheid geluidbelasting die door de luchtvaart mag worden veroorzaakt. Er wordt een isolatieprogramma opgesteld, waarbij voor woningen boven 70 dB een opkoopregeling geldt, tussen 65 en 70 dB kan men 75% subsidie krijgen voor isolatie, tussen 60 en 65 dB wordt dat 50% subsidie en tussen 55 en 60 dB geldt 25% subsidie. Ter beheersing van het nachtelijk vliegtuiggeluid heeft men een quotumsysteem geïntroduceerd vergelijkbaar met Engeland.

In een artikel in het Parool van 28 november jl. werd geschreven dat Schipholklagers het bellen moe zijn. Naar aanleiding van dit artikel zouden de leden van de fractie van het **CDA** meer duidelijkheid krijgen over hoe met klachten van burgers wordt omgegaan en op welke wijze zij gehoor krijgen.

In 2001 heeft de Commissie Geluidhinder Schiphol een onderzoek laten uitvoeren onder de klagers uit het bestand van het klachtenbureau. Daaruit blijkt dat 44% van de respondenten die aangeven dat zij meer geluidhinder ervaren, juist minder is gaan klagen. Een aanzienlijk deel van de respondenten die zeggen ondanks toegenomen geluidhinder minder te zijn gaan klagen, geeft daarvoor als reden dat in hun ogen «klagen geen zin heeft». Doel van de oprichting van de CGS en het klachtenbureau is onder andere het registreren van klachten en het doorgeven van klachten aan de veroorzaker daarvan (de luchtvaartsector) om de luchtvaartsector te stimuleren tot effectieve maatregelen om geluidhinder te verminderen. In genoemd onderzoek wordt geconstateerd dat de klachtenrapportages een rol spelen in het publieke en politieke debat over Schiphol en dat de rapportages in het verleden hebben geleid tot verbeteringen. Het wetsvoorstel bevat bepalingen ten aanzien van de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol. Deze commissie heeft tot taak om door overleg tussen de in de commissie zitting hebbende partijen een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die partijen. Een effectieve klachtenafhandeling en

een goede terugkoppeling daarover naar de burger dient onderwerp te zijn van dit overleg tussen luchtvaartsector en omgeving.

De leden van de **CDA**-fractie zouden graag inzicht krijgen in de effectiviteit van de handhaving van milieunormen de afgelopen jaren. De leden vragen hoe de Handhavingsdienst Luchtvaart de laatste tijd de handhaving van de tolerantiegebieden van de uitvliegroutes rond Schiphol heeft verzorgd en of er voldoende capaciteit in menskracht beschikbaar is om een goede handhaving te garanderen.

De milieunormen voor Schiphol, zoals vastgelegd in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol, omvatten een geluidszone voor het etmaal, een geluidszone voor de nacht en regels voor baan- en routegebruik. De laatste jaren is de handhaving met name gericht geweest op het voorkomen van overschrijdingen van de geluidszones. Eind 1999 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de luchtvaartsector bericht dat overschrijdingen van de geluidszones niet meer worden gedoogd. Naar aanleiding hiervan heeft de Handhavingsdienst Luchtvaart in 2000 een last onder dwangsom van vijf miljoen gulden aan de exploitant van de luchthaven opgelegd. In verband met zone-overschrijdingen in oktober 2000 heeft de exploitant deze dwangsom uiteindelijk moeten betalen. Mede hierdoor hebben in 2001 (voor het eerst sinds de instelling van de geluidszones) geen zone-overschrijdingen plaatsgevonden.

Naast de handhaving van de geluidszones vindt handhaving plaats van de regels: de zogenaamde tolerantiegebieden waarbinnen het vertrekkend straalverkeer dient te worden afgehandeld. Overschrijdingen van deze tolerantiegebieden die niet het gevolg zijn van aanvullende instructies van de LVNL worden door de Handhavingsdienst Luchtvaart nader onderzocht. Ten behoeve van dit onderzoek worden door de Handhavingsdienst Luchtvaart radiotelefoniegesprekken tussen verkeersleiders en gezagvoerders uitgeluisterd. Vervolgens wordt door de Handhavingsdienst Luchtvaart van de betreffende overschrijding, conform het handhavingsvoorschrift, rapport opgemaakt. Dit rapport wordt voor verdere behandeling naar de Luchtvaartpolitie gestuurd, waarna de zaak aan het Openbaar Ministerie kan worden voorgelegd.

Op dit moment is voor de handhaving voldoende personele capaciteit beschikbaar. Met de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zullen met name de regels voor het gebruik van de luchtverkeerwegen worden uitgebreid. Om tot een adequate handhaving daarvan te kunnen komen zal de personele capaciteit zonodig worden aangepast.

De leden van de **CDA**-fractie hebben de indruk dat er een operationele en daarmee economische ongelijkheid ontstaat, door toepassing van de L_{den} voor Schiphol en de K_e voor de regionale luchthavens, aangezien vluchtafhandeling in de avonduren en vroege ochtenduren een ongelijke juridische beoordeling kent in beide wettelijke regelingen. Het verschil in wegingsfactoren over het etmaal tussen beide systematieken, welke naast elkaar zullen bestaan, kan naar hun mening een concurrentienadeel opleveren voor luchtvaartmaatschappijen die op regionale luchthavens in de late avond en vroege ochtenduren opereren. De leden van de **CDA**-fractie hadden de indruk, dat hier ook de tussenstaatse handel aan de orde is. Dat zou spanning met artikel 86 (voorheen artikel 90) van het EEG-verdrag met zich meebrengen. De leden vragen of de regering bereid is hierover het standpunt van de Europese Commissie in te winnen en eventueel (ook) een nader advies van de Raad van State.

Zodra de EU-richtlijn is vastgesteld zal deze worden geïmplementeerd in de Nederland regelgeving. Dat betekent dat zowel voor de luchthaven

Schiphol als voor de regionale luchthavens zal worden overgestapt van de nationale geluidbelastingsindicatoren naar de L_{den} (en indien nachtvluchten plaatsvinden de L_{night}). Voor Schiphol wordt daar met het nieuwe normenstelsel al op vooruit gelopen.

De Ke en de L_{den} zijn twee verschillende manieren om de geluidbelasting te bepalen. De toegepaste weegfactoren in beide methoden zijn bedoeld om de juiste dosis/effectrelatie (en dus het beschermingsniveau) vast te stellen. De weegfactoren zijn niet bedoeld om bijvoorbeeld een toelatingsbeleid voor vluchten in een bepaalde periode van het etmaal op te baseren. Het verschil in weegfactoren tussen de twee indicatoren kan dus niet tot economische ongelijkheid en spanning met artikel 86 van het EEG-verdrag leiden. Advies van de Europese Commissie en de Raad van State hierover is derhalve niet nodig.

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer ontvingen een brief, gedateerd 3 december 2001, van de Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol met daarbij gevoegd een advies over de kwaliteit van het wetsvoorstel van het Milieu en Juridisch Adviesbureau mr drs S.H. van der Kluit. De leden van de **CDA**-fractie ontvangen gaarne het commentaar van de regering op het advies, met name op het punt van het verschil in grootte tussen Schiphol en de overige luchthavens in Nederland (NMA) en de effectiviteit van de handhaving.

De onderwerpen die in het advies, waarop deze leden doelen, worden behandeld, komen allen in dit onderdeel of elders in deze memorie aan bod. Wij mogen de leden wel naar die onderdelen verwijzen. Het zal overigens duidelijk zijn dat wij de stellingen, waaruit het advies bestaat, niet delen.

De leden van de **VVD**-fractie vragen om een nadere motivering voor de keuze om tot het geringe aantal handhavingspunten te komen. De leden constateren dat er in meer hindergevoelige gebieden wordt gemeten en niet «tussen de koeien». Zij vragen de regering aan te geven welke factoren nog meer een rol spelen bij deze aanpak.

De constatering van de leden van de **VVD**-fractie dat in het nieuwe stelsel daar handhavingspunten liggen waar het er toe doet, en niet zoals in het huidige zonestelsel overwegend «tussen de koeien» is juist. Ook is het juist dat het aantal handhavingspunten in vergelijking met het PKB-stelsel aanmerkelijk kleiner is. In combinatie met het Totaal Volume Geluid en de regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim biedt het nieuwe stelsel echter een meer dan gelijkwaardige bescherming ten opzichte van de PKB. Dit blijkt ook uit onderzoek naar de beschermende werking van het nieuwe stelsel: enerzijds biedt het stelsel bescherming tegen een geluidbelasting boven de (L_{den} equivalent van de) 35 Ke in woongebieden in het gebied buiten de handhavingspunten. Dit komt doordat er niet tussen twee handhavingspunten kan worden doorgevlogen zonder dat dit effect heeft op de geluidbelasting in één (of meer) van die punten. Anderzijds zorgt de schaduwwerking er voor dat, net als in de PKB, de geluidbelasting snel afneemt met de afstand tot de luchthaven. Daardoor zal ook de beoogde daling van het aantal ernstig gehinderden in het gebied met een geluidbelasting boven de 20 Ke nog verder afnemen. Het is daarom ten behoeve van de gelijkwaardigheid niet nodig meer handhavingspunten te selecteren.

De leden van de **VVD**-fractie zouden graag een nadere toelichting krijgen op wat de functie is van een monitoringspunt en op welke wijze de gegevens van de monitoringspunten (meten) worden gekoppeld aan de rekenresultaten.

Zoals bovenstaand in antwoord op vragen van de leden van de **CDA**-fractie al schreven, willen wij tegemoet komen aan de zorg over de ontwikkeling van de geluidbelasting in het zogeheten buitengebied. Daarom zal de ontwikkeling van de geluidbelasting in woongebieden in het gebied tussen de 35 Ke en de 20 Ke worden gemonitord. Daartoe zijn in die woongebieden monitoringspunten geselecteerd. De geluidbelasting in de monitoringspunten zal in eerste instantie bepaald worden middels de berekeningsmethode voor L_{den} en L_{night} (verwijzing naar berekeningsvoorschrift). De commissie deskundigen vliegtuiggeluid is gevraagd aan te geven op welke wijze metingen kunnen worden ingezet in het ontwikkelen van een handhavingssysteem voor het buitengebied. In de eerste helft van 2002 hoopt de commissie daarover een eerste advies te geven. Afhankelijk van het advies van de commissie zal een meetprogramma van de geluidbelasting in gang gezet worden. In het advies zal worden ingegaan op de meest geschikte locaties voor meting van de geluidbelasting en de wijze waarop de metingen voor de handhaving kunnen worden gebruikt.

In de systematiek van het wetsvoorstel zijn er handhavingpunten op de 35 Ke. De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe het gebied tussen 35 Ke en 20 Ke wordt beschermd en hoe handhaving plaatsvindt van de reductie van het aantal ernstig gehinderden volgens de PKB in deze gebieden, wanneer daar handhavingpunten ontbreken?

Zoals in het overgangsartikel is vastgelegd wordt bij het vaststellen van de grenswaarden van de geluidbelasting in het eerste luchthavenverkeersbesluit getoetst aan de daling van het aantal ernstig gehinderden en het aantal slaapgestoorden. Daarbij is het aantal ernstig gehinderden, conform de Tnl-nota aangescherpt ten opzichte van de PKB.

Net als in het PKB-stelsel kent het nieuwe stelsel geen handhavingselementen in het gebied buiten de 35 Ke, maar wordt uitgegaan van de schaduwwerking van de handhaving van de geluidbelasting op de 35 Ke in de handhavingpunten. De bescherming van verder van de luchthaven gelegen gebieden vloeit in het nieuwe stelsel, net als in het huidige stelsel, mede voort uit de doorwerking van grenzen die dicht bij de luchthaven gelden.

Zoals al opgemerkt bij de beantwoording van vragen van de **CDA**-fractie op dit punt, is uit onderzoek ten behoeve van het MER is gebleken dat de combinatie van handhavingpunten en het TVG bescherming biedt tegen meer dan (de L_{den} -equivalent van) 35 Ke in woongebieden en de beschreven schaduwwerking in het daarbuiten gelegen gebied tot gevolg heeft.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de minister kan aangeven hoe artikel XII, eerste lid onder d, gelezen moet worden. Zij vragen of het artikel eventuele plaatsing van handhavingpunten in het gebied tussen 35 Ke en 20 Ke toelaat.

Artikel XII bepaalt randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het eerste luchthavenverkeersbesluit met betrekking tot de geluidbelasting. Eén van de stappen die op grond van dat artikel gezet worden ten behoeve van het vaststellen van de handhavingpunten voor de geluidbelasting gedurende het etmaal, is het vastleggen van een 35 Ke-contour. In het eerste lid, onderdeel d, wordt bepaald dat de ligging van deze contour het uitgangspunt vormt voor de bepaling van de ligging van de (handhaving)s punten. Deze punten behoeven niet precies op of in de onmiddellijke nabijheid van de 35 Ke-contour te liggen, zoals in het PKB-stelsel het geval is. Het is dus mogelijk dat er punten liggen tussen de 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour. Anderzijds wordt met de bepaling beoogd om de punten op

geschikte plaatsen in de buurt van de 35 Ke-contour te situeren, zoals dit ook reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven.¹ Een bedekking van het gebied tussen de 35 Ke-contour en de 20 Ke-contour met handhavingspunten zou zich niet verdragen met de bepaling; er is dan geen sprake meer van een ligging met de 35 Ke-contour als uitgangspunt.

Bij latere wijziging van het luchthavenverkeerbesluit is deze overgangsbe-
paling niet meer van toepassing, dus bij de voor 2005 voorziene wijziging
kunnen ook punten op een ruimere afstand van de 35 Ke-contour gelegd
worden. In dat geval is overigens artikel 8.17, zevende lid, van toepassing
dat voorschrijft dat het beschermingsniveau dat door het gewijzigde
besluit wordt geboden per saldo gelijkwaardig of beter moet zijn dan het
niveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog in
werking zou zijn (het wettelijk minimum beschermingsniveau).

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat zich binnen de EU een
ontwikkeling aftekent in de richting van de zogenaamde «noise mapping»,
waaruit het totaal aantal ernstig gehinderden moet blijken. De leden
vragen zich af of de in het nieuwe wetsvoorstel gekozen systematiek in
het licht van die ontwikkeling op termijn voldoende houdbaar is.

De ontwerp-richtlijn Omgevingslawaai, waarop deze leden doelen, heeft
geen betrekking op normstelling van de geluidbelasting. De in het
wetsvoorstel gekozen systematiek staat derhalve los van de verplichting
tot het maken van onder meer strategische geluidkaarten («noise
mapping») en het in beeld brengen van aantallen gehinderden. Deze
verplichting, waar in de ontwerp-richtlijn sprake van is, betreft een
monitoringsverplichting. Deze verplichting zal tezamen met de overige
verplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt worden geïmplemen-
teerd zodra de richtlijn van kracht wordt.

De in het wetsvoorstel gekozen systematiek verdraagt zich dus goed met
de (ontwerp) EU-richtlijn.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering de opvatting van
professor Berkhout deelt dat informatie over geluidsbelasting in beginsel
op elk moment en voor iedereen (on-line) beschikbaar moet kunnen zijn
(en dus niet slechts één maal per half jaar).

Wij zijn van mening dat bij de nieuwe aanpak die dit wetsvoorstel
voorstaat een actieve opstelling past ten aanzien van de openbaarheid
van gegevens, onder meer die over de geluidbelasting. Dit betekent dat de
burger naar onze opvatting niet voor zijn of haar informatie afhankelijk zal
moeten zijn van de halfjaarlijkse rapportage van de inspecteur-generaal
aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de regeling Informatie-
voorziening, op grond van artikel 8.30 van het wetsvoorstel, zullen regels
worden gesteld omtrent het openbaar maken van gegevens door de
luchtvaartsector waarbij als uitgangspunt geldt dat de informatie zo
toegankelijk mogelijk moet zijn, gebruikmakend van eigentijdse media en
met een daarbij passende frequentie.

De leden van de **VVD**-fractie willen weten of de constatering juist is, dat
op het gebied van geluidsoverlast handhaving uitsluitend kan geschieden
op basis van overschrijding van het toegestane TVG, of van de grens-
waarde op één of meer handhavingspunten. Zij vragen of dit betekent dat
maatregelen in de praktijk uitsluitend op de exploitant gericht kunnen zijn
en in het algemeen pas aan het eind van een gebruiksjaar aan de orde
zullen zijn.

¹ Zie paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel
van de memorie van toelichting.

De handhaving van de geluidbelasting betreft de in het luchthavenverkeerbesluit bepaalde grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingpunten en het TVG (voor het etmaal in L_{den} en de nacht in L_{night}). Daarnaast bevat het luchthavenverkeerbesluit regels voor het gebruik van het luchtruim en het banenstelsel die er mede toe bijdragen dat de geluidsoverlast wordt beheerst. Dit betreft de beperkte openstelling van de banen in de nacht, de ligging van de luchtverkeerwegen en de minimum vlieghoogten.

Ingeval van overschrijding van de grenswaarde van het TVG is het waarschijnlijk dat een maatregel gericht zal zijn op de exploitant van de luchthaven, aangezien die de mogelijkheid heeft de hoeveelheid verkeer te reguleren.

Ingeval van overschrijding van de grenswaarde van een handhavingpunt kan een maatregel zowel gericht zijn tot de exploitant als tot de LVNL of de gezagvoerders, bijvoorbeeld als de maatregel bestaat uit het toestaan van minder verkeer binnen een bepaalde luchtverkeerweg voor een bepaalde periode of voor een bepaalde periode van het etmaal. Mogelijke overschrijding van één van de grenswaarden van de geluidbelasting zal vanwege het cumulatieve karakter van de geluidbelasting eerder aan het eind van een gebruiksjaar plaatsvinden dan aan het begin.

Dat betekent dat een maatregel veelal betrekking zal hebben op de periode na het gebruiksjaar waarin de overschrijding heeft plaatsgevonden. De maatregel geldt tot hij niet langer nodig is. Dat kan betekenen dat een maatregel meerdere jaren geldt.

De leden van de **VVD**-fractie willen een nadere uitleg over de rol van de inspectie Verkeer en Waterstaat ten aanzien van het valideren van de door de exploitant geregistreerde gegevens.

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uiteengezet, is het, overeenkomstig de nieuwe rolverdeling tussen overheid en luchtvaartsector, de sector die moet laten zien dat de gestelde grenswaarden niet worden overschreden. De verplichting tot het registreren van veiligheidsrisico en de milieubelasting is bij de exploitant van de luchthaven gelegd. De hieruit voortvloeiende gegevens dienen uiteraard bruikbaar en betrouwbaar te zijn opdat beleidsuitvoerder en handhaver hun taken op gedegen wijze kunnen uitvoeren. Derhalve worden in de regeling informatievoorziening, die door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM op basis van Titel 8.5 van het wetsvoorstel zal worden vastgesteld, eisen opgenomen omtrent het registreren, meten en berekenen. Momenteel wordt in overleg met de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat gewerkt aan instrumenten om de betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld verplichte certificering van het registratiesysteem, of delen daarvan, het stellen van eisen aan de te gebruiken apparatuur en het voorschrijven van de te gebruiken software en rekenmodellen.

In de regeling informatievoorziening zal worden vastgelegd over welke gegevens de IVW moet kunnen beschikken om haar taken te kunnen vervullen. Zij zal zich daarbij uiteraard willen vergewissen van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens. Deze beoordeling zou kunnen plaatsvinden door steekproeven te houden op het registratiesysteem, ontwikkelingen te monitoren en toezicht te houden op de certificatie.

Met interesse hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van de overgang van de bestaande geluidsnorm Kosteneenheid naar de op Europese schaal te introduceren « L_{den} » (Level; day, evening, night). Zij zijn niet alleen geïnteresseerd in de betekenis die het nieuwe stelsel kan voor de harmonisatie van de normering binnen de Europese Unie maar vragen

zich evenzeer af hoe de eerder bedoelde gelijkwaardigheid op het punt van geluidsnormering zich verhoudt tot het tot nu toe gebruikte systeem. Daarbij zouden kleine verschillen, die nu eenmaal onontkoombaar zijn bij een overgang als de geschetste, grote gevolgen kunnen hebben voor de intensiteit van het vliegverkeer, voor het nachtregime en voor het gebruik van de luchthaven gedurende de randen van de nacht. Genoemde leden zouden het op prijs stellen wanneer nog eens helder uiteen zou worden gezet hoe de beide geluidsregimes zich in de praktijk tot elkaar verhouden en hoe – uiteindelijk – het nieuwe systeem ook in de periferie zal worden gehandhaafd. De leden hebben geconstateerd dat vooral op dit punt, sprake is van brede en diepe zorg.

Zoals eerder opgemerkt, wordt in het nieuwe stelsel, vooruitlopend op de EU-richtlijn voor omgevingslawaai, overgestapt op de geluidbelastingindicatoren die in de richtlijn worden gehanteerd: de L_{den} voor het etmaal en de L_{night} voor de nacht. Op zichzelf kan de overgang naar deze Europese maten los worden gezien van de overgang naar het nieuwe stelsel. Aangezien de EU-richtlijn op korte termijn van kracht zal worden, is daarop in het nieuwe stelsel geanticipeerd. Dit betekent dat het nieuwe stelsel niet alleen gelijkwaardig dient te zijn aan de PKB, maar de grenswaarden ook in de nieuwe maten dienen te worden uitgedrukt. Er bestaat geen vaste en eenduidige relatie tussen K_e en L_{den} (resp. L_{Aeq} en L_{night}). Daarom is voor de gelijkwaardige overgang naar de nieuwe maten gebruik gemaakt van een scenario van het verwachte gebruik van de luchthaven, dat zodanig is aangepast dat het voldoet aan de randvoorwaarden die in het overgangartikel XII worden beschreven. Deze randvoorwaarden zijn, met uitzondering van een aanscherping van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 K_e contour, gelijk aan de PKB-normen voor geluidbelasting. Met ditzelfde scenario dat voldoet aan deze normen worden de grenswaarden in L_{den} bepaald.

Een belangrijk verschil tussen de K_e en de L_{den} is dat in L_{den} al het vliegtuiggeluid wordt meegenomen, terwijl in de K_e -methodiek het vliegtuiggeluid van minder dan 65 dB(A) niet in de berekeningen wordt meegenomen. Deze zogenaamde drempelwaarde in de K_e heeft met name effect op de berekende geluidbelasting op grotere afstand van de luchthaven.

Bij het berekenen van de geluidbelasting in L_{den} worden er deels andere etmaalweefactoren gehanteerd dan bij K_e . Deze weefactoren zijn vastgelegd in de EU-richtlijn voor omgevingslawaai. Etmaalweefactoren zijn «vermenigvuldigingsfactoren op het aantal vliegtuigen» naar gelang het tijdstip dat het vliegtuig passeert. Met name in de avond en de nacht telt een vliegtuig zwaarder mee in de berekening dan overdag. In de vroege ochtend, tussen 6 en 7 uur, en tussen 19 en 20 uur in de avond, kent de L_{den} een hogere etmaalweefactor dan K_e . Vliegtuigen tellen in die uren zwaarder mee in de geluidbelasting dan bij de K_e . In de ochtend van 7 tot 8 uur en in de avond van 18 tot 19 uur en 20 tot 23 uur kent de L_{den} een lagere etmaalweefactor. In hoeverre het in de praktijk dan mogelijk is om het verkeer te verschuiven naar andere uren wordt bepaald door vele factoren, zoals de internationale dienstregeling, de marktvrage en het gehanteerde «blokkensysteem», waarbij een ingaande en uitgaande verkeersstroom op de luchthaven worden afgewisseld.

Genoemde verschillen tussen de K_e en de L_{den} (en de mogelijke effecten ervan) zijn inherent aan de overgang naar L_{den} , die in EU-kader verplicht zal worden. De gekozen wijze van overgang leidt tot een gelijke groei-ruimte voor de sector: het scenario dat voldoet aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardige overgang biedt in L_{den} (resp. L_{night}) niet meer of minder groei-ruimte dan in K_e (resp. L_{Aeq}). Wel kan de overgang, die in EU-kader verplicht zal worden, vanwege de bovengenoemde verschillen,

in de toekomst mogelijk tot verschillen leiden in het gebruik van de luchthaven.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of het wetsvoorstel toestaat dat er in het luchthavenverkeerbesluit ook binnen en buiten de 35 Ke-contour handhavingspunten komen. In het bijzonder zijn de leden geïnteresseerd of er in het luchtverkeerbesluit handhavingspunten komen in het dichtstbijzijnde woongebied recht voor de volgende banen: Schiphol Oostbaan (in Amsterdam ten zuidwesten van Vondelpark), Kaagbaan (in Buitenveldert-noord), Buitenveldertbaan (in Amstelveen-Buitenveldert en in Hoofddorp), Zwanenburgbaan (in Zwanenburg en in Rijsenhout), Aalsmeerbaan (in Badhoevedorp en in Aalsmeer en Oosteinde en in het bijzonder het in de PKB aangegeven punt K). Zij vragen ook welke van deze handhavingspunten betrekking hebben op vliegverkeer tussen 23.00 en 7.00 uur en dus naast een grenswaarde in L_{den} ook een grenswaarde in L_{night} krijgen.

In het luchthavenverkeerbesluit zijn handhavingspunten vastgelegd voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal (grenswaarden in L_{den}), waarvan de volgende punten in het verlengde van de genoemde banen liggen:

handhavingspunt 17 (Nieuwe Meer);
handhavingspunten 17 (Nieuwe Meer) en 18 (Buitenveldert West);
handhavingspunten 18 (Buitenveldert West), 19 (Buitenveldert Zuidwest) en 20 (Amstelveen).
handhavingspunten 13 (Ruigoord), 14 (Zwanenburg), 15 (Lijnden) 27 en 28 (Rijsenhout);
handhavingspunten 16 (Badhoevedorp), 21 (Oosteinde), 26 (Aalsmeer) waarbij punt 26 circa 630 meter ten westen ligt van punt K.

Punt K ligt buiten de woonkern van Aalsmeer in de omgeving van de veilinggebouwen, binnen de 35 Ke zone. In het nieuwe stelsel is aan de rand van de woonkern van Aalsmeer een handhavingspunt gesitueerd met een grenswaarde van het L_{den} equivalent van 35 Ke. Dat punt ligt op enkele honderden meters afstand van punt K.

Voor de genoemde punten geldt tevens een grenswaarde voor geluidbelasting gedurende de nacht (in L_{night}): handhavingspunt 15 (Lijnden), 16 (Badhoevedorp), 17 (Nieuwe Meer), 14 (Zwanenburg), 18 (Buitenveldert West) en 19 (Buitenveldert Zuidwest).

Dit geringere aantal handhavingspunten in het verlengde van de banen voor de geluidbelasting gedurende de nacht ten opzichte van het aantal voor het gehele etmaal hangt samen met het feit dat in de nacht een groot aantal banen gesloten is en daarom in het verlengde van deze banen ook geen geluidbelasting wordt veroorzaakt.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen nog hoe groot de afstand tussen twee handhavingspunten in een woongebied op 5 á 10 km van Schiphol maximaal mag zijn. Zij vragen of daarbij rekening is gehouden met het feit dat een horizontale verschuiving van de gemiddelde stroom vliegtuigen van een lijn recht over het ene handhavingspunt naar een lijn tussen beide handhavingspunten in (waardoor een significant lager berekend of gemeten geluidniveau op het eerste punt ontstaat), op het tweede handhavingspunt leidt tot een significant hoger geluidniveau. Deze leden vragen of in dat geval de geluidbelasting van de vliegtuigstroom ondanks verschuiving van de gemiddelde vliegtuigstroom correct kan worden getoetst aan gestelde grenswaarden. Zij vragen of de

regering dezelfde vragen kan beantwoorden voor een woongebied op 20 á 30 km afstand van Schiphol.

Bij de selectie van de handhavingspunten is rekening gehouden met de verschillende verkeersstromen die van de banen langs de vele verschillende vliegroutes lopen en de spreiding van het verkeer rond die routes. Het overgrote deel van de door de regering voorgestelde en onderzochte handhavingspunten is gelegen in woongebieden. Daar waar over grote afstand geen woongebieden zijn gelegen langs de 35 Ke contour, zijn punten buiten woongebieden geselecteerd.

Vervolgens is onderzocht of de geselecteerde handhavingspunten, in combinatie met het totale volume van de geluidbelasting (TVG) een aan de PKB gelijkwaardige bescherming bieden. Uit het onderzoek blijkt dat het vliegverkeer niet tussen deze handhavingspunten door kan vliegen, zonder dat zulks leidt tot een toename van de geluidbelasting in één van deze punten.

In het onderzoek zijn onder meer effecten van routeverlegging en verandering van spreiding van het verkeer rond een vliegroute op de geluidbelasting onderzocht.

Om de beschermende werking van het in vergelijking met de PKB beperkte aantal handhavingspunten te doorgronden is het van belang te weten dat een passerend vliegtuig niet alleen geluidbelasting veroorzaakt op de grond direct onder de vliegroute, maar ook vele kilometers links en rechts daarvan.

Verlegging van een verkeersstroom tussen twee handhavingspunten leidt dus altijd tot een verhoging van de geluidbelasting in één van die punten, of die punten nu op 5 of 30 kilometer van de luchthaven liggen.

Verlegging van vliegtuigstromen leidt daarom ook niet tot meer groei-ruimte voor de sector, maar juist tot minder groei-ruimte. De grenswaarden gelden immers per handhavingspunt, en niet als gemiddelde geluidbelasting van de verschillende handhavingspunten.

Deze leden vragen ook wat een significante afwijking van het geluidsniveau is, gelet op het feit dat een verschil met 0,5 dB(A) L_{den} en 0,5 dB(A) L_{night} gelijk staat aan meer dan 10% meer of minder vliegverkeer.

Zoals deze leden opmerken kan een verschil van 0,5 dB(A) L_{den} overeenkomen met een verschil van ongeveer 10% in aantallen vliegtuigbewegingen. Zo komt een verschil van 0,1 Ke overeen met een verschil van 0,05 dB(A) L_{den} , wat overeen kan komen met ongeveer 1% van het aantal vliegtuigbewegingen.

De leden van de fractie **GroenLinks** willen weten of de constatering dat voor de breedte van de luchtverkeerswegen aan 5 á 10 km gedacht wordt, juist is en of daardoor de ligging van de hartlijn van de gemiddelde vliegtuigstroom vele kilometers kan variëren. De leden verwonderden zich over de breedte van de luchtverkeerswegen en vragen hoe aan de bewoners kan worden gegarandeerd dat het handhavingspunt in een woonwijk recht onder en niet naast de gemiddelde stroom vliegtuigen is gelegen.

De luchtverkeerswegen zijn gelegen rond de verschillende vliegroutes. De gezagvoerder krijgt instructie van de luchtverkeersleiding om één van die routes te volgen. Door onnauwkeurigheden van de navigatietechnieken van de verschillende vliegtuigtypen, effecten van de wind en zaken als de reactietijd van de gezagvoerder volgen de vliegtuigen niet allen exact dezelfde route, maar is sprake van een spreiding rond de door de luchtverkeersleiding opgegeven vliegroute. De luchtverkeerswegen zijn zo gekozen dat al het vliegverkeer dat de instructies van de luchtverkeersleiding om een vliegroute volgt er binnen zal vliegen. Dit betekent dat in

de praktijk de ligging van de gemiddelde vliegtuigstroom niet veel kan variëren binnen de luchtverkeerwegen.

De ligging van de luchtverkeerwegen komt overigens nagenoeg overeen met de wegen zoals die in het PKB-stelsel zijn vastgelegd (de zogenaamde tolerantiegebieden). Een deel van de wegen is verlengd en op twee plaatsen is de breedte lokaal aangepast in verband met de vliegveiligheid. Door de invoering van moderne navigatie-technieken zal het in de toekomst mogelijk zijn de vliegroutes steeds nauwkeuriger te volgen. Dit betekent dat op termijn de spreiding van de vliegtuigstroom rond de vliegroutes zal afnemen en de breedte van de luchtverkeerwegen kan worden versmald.

De handhavingspunten liggen niet exact onder de verschillende vliegroutes en de daar omheen gelegen luchtverkeerwegen. Dat zou ook bepaald ongewenst zijn, aangezien de handhavingspunten (overwegend) in woongebieden zijn gelegen en de vliegroutes (binnen de luchtverkeerwegen) juist zodanig zijn bepaald dat het verkeer over zo min mogelijk woongebied vliegt.

De geluidbelasting die het vliegverkeer veroorzaakt beperkt zich bovendien niet tot het gebied dat direct onder de vliegroute is gelegen. Of het verkeer nu binnen of buiten een luchtverkeerweg vliegt, het zal steeds in twee of meer handhavingspunten een bepaalde hoeveelheid geluidbelasting tot gevolg hebben. Er kan dus niet ongemerkt tussen twee handhavingspunten door worden gevlogen. Een verplaatsing van de vliegtuigstroom meer naar rechts betekent meer geluidbelasting in het handhavingspunt rechts en minder in het punt links. Meer naar links heeft het omgekeerde tot gevolg.

De leden van de fractie **GroenLinks** vragen verder of er een doorslaggevende reden is waarom in artikel IX van het wetsvoorstel niet expliciet is opgenomen dat de geluidssituatie zodanig moet verbeteren dat het aantal ernstig gehinderden ten opzichte van 1990 met 50% afneemt en het aantal slaapgestoorden met 75%, conform de PKB, de aanwijzing en de Tnl-nota.

Zoals de leden aangeven zijn in de PKB indicatieve referentiegetallen opgenomen voor het aantal ernstig gehinderden (54 000) en het aantal slaapgestoorden (39 000). Deze indicatieve referentiegetallen komen overeen met een daling ten opzichte van de situatie in 1990 met circa 40 respectievelijk 70 procent (en niet zoals de leden beweren 50 en 75 procent). In de Tnl-nota is aangegeven dat bij het vaststellen van de grenswaarden voor de geluidbelasting in het nieuwe stelsel eenmalig zal worden getoetst aan het aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden. Daarbij is de daling van het aantal ernstig gehinderden ten opzichte van de PKB aangescherpt van 40 naar 50 procent.

Deze, deels aangescherpte percentages zijn in artikel XII eenduidig weergegeven in aantallen ernstig gehinderden (45 000) en slaapgestoorden (39 000). Daarbij is ook bepaald dat de aantallen zullen worden bepaald op de wijze waarop dat in de PKB is gebeurd. Artikel XII bewerkstelligt daarmee dat de overgang gelijkwaardig aan de PKB geschiedt en op het punt van het aantal ernstig gehinderden zelfs meer dan gelijkwaardig is.

De leden van de fractie **GroenLinks** vragen naar het aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden in 1990, indien deze berekend wordt met respectievelijk L_{den} en L_{night} . Deze leden vragen of deze aantallen in het MER worden opgenomen. De leden vragen waarom de regering 50% van het voor 1990 met L_{den} berekende aantal ernstig gehinderden en 25% van het voor 1990 met L_{night} berekende aantal slaapverstoorden niet heeft opgenomen in artikel XII lid 1b (in plaats van de met K_e berekende 45 000) respectievelijk lid 2b (in plaats van de met 7-urige L_{Aeq} berekende 39 000).

De overgang van Ke naar L_{den} en van L_{Aeq} naar L_{night} valt geheel los te zien van de overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. De overgang naar de nieuwe maten komt voort uit de harmonisatie van geluidbelastingsindicatoren binnen de EU. Aangezien de voorbereiding van deze harmonisatie in een vergevorderd stadium verkeert, is er voor gekozen daar voor het nieuwe normenstelsel voor Schiphol op te anticiperen.

In het jaar 1990 en ten tijde van de PKB werd de geluidbelasting voor het gehele etmaal uitgedrukt in de Kosten-eenheid. Aangezien het nieuwe stelsel gelijkwaardig dient te zijn aan het PKB-stelsel wordt in de overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel aan de Ke- en L_{Aeq} -normen en de indicatieve referentiegetallen voor het aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden in de PKB getoetst. Dat betekent dat de aantallen ernstig gehinderden en slaapgestoorden bepaald worden conform de PKB, volgens de vaste relatie tussen de Ke en hinder, resp. de relatie tussen L_{Aeq} en slaapverstoring.

De regering heeft daarom geen aanleiding de situatie van 1990 voor L_{den} en L_{night} te bepalen. Los daarvan, zou het ook lastig uit te voeren zijn, aangezien voor de bepaling van de L_{den} en de L_{night} meer (gedetailleerde) vlieggegevens nodig zijn dan voor Ke en de L_{Aeq} . Deze gegevens zouden dan achteraf moeten worden gegenereerd, wat een zekere willekeur met zich mee zou brengen.

De leden van de **GroenLinks** fractie vragen of bij de berekening van de grenswaarden in L_{night} ervan wordt uitgegaan dat het relatieve aandeel vliegtuigbewegingen tussen 6 en 7 uur ten opzichte van het aantal in de gehele nacht ongeveer even groot is als in het vliegscenario dat voor de berekening van de nachtzone uit de PKB en de Aanwijzing is gebruikt. Mocht dat niet het geval zijn, welk relatief aandeel voor de L_{night} -grenswaarden in het luchthavenverkeerbesluit wordt gehanteerd en hoe dit aandeel in het scenario van de Aanwijzing was. De leden vragen hoe het relatieve aandeel vliegtuigbewegingen tussen 6 en 7 uur groter kan zijn dan in het scenario van de Aanwijzing, zonder in strijd te komen met de criteria van 10 000 woningen, 45 000 ernstig gehinderden, 10 100 woningen en 39 000 slaapgestoorden.

Het relatieve aantal bewegingen in de periode tussen 6 en 7 uur ten opzichte van het aantal bewegingen in de periode tussen 23 en 7 uur (de periode waarop de L_{night} is gebaseerd) bedraagt 48% voor het verkeersscenario dat gebruikt is voor de berekeningen van de grenswaarden van de geluidbelasting in het eerste luchthavenverkeerbesluit. Het aantal bewegingen in het uur tussen 6 en 7 uur is dus bijna net zo groot als voor de periode tussen 23 en 6 uur. Bij de aanwijzing S4S2 voor het vierbanenstelsel (juni 2000) wordt eenzelfde percentage geconstateerd.

Het verkeersscenario voor de PKB en voor de aanwijzing S5P bevat geen expliciete informatie over het aantal bewegingen in het uur tussen 6 en 7 uur. Deze scenario's zijn onderverdeeld in drie tijdblokken voor piek, off-piek en nachtverkeer. De periode voor de nacht loopt van 23 tot 6 uur. De off-piek periode van 6 tot 8 uur en 20 en 23 uur. De piekperiode van 8 tot 20 uur. Met deze gegevens kan niet exact achterhaald worden welk aandeel van het verkeer tussen en 6 en 7 uur werd geprognoseerd. In het NLR-rapport, in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu, waarbij het verkeersscenario van de aanwijzing S5P is doorgerekend voor L_{den} en L_{night} , is wel een aanname gedaan over het aantal bewegingen in het uur tussen 6 en 7 uur door de aantallen in de off-piek evenredig verdeeld te veronderstellen over de uren van de off-piek. Met deze aanname bedraagt het percentage vluchten in de periode 6 en 7 uur, 50% van de periode 23 en 7 uur. Dit percentage komt goed overeen met de eerder vermelde percentages de berekeningen voor het luchthavenverkeerbesluit en de

De verdeling van het aantal vliegbewegingen over het etmaal is echter geen criterium voor de gelijkwaardige overgang. Het nieuwe stelsel is immers niet gericht op aantallen vliegtuigbewegingen, maar op de begrenzing van de effecten van het vliegverkeer. Daarom zijn in artikel XII de door de leden genoemde randvoorwaarden gesteld: maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke contour, maximaal 10 100 woningen binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} contour, maximaal 45 000 ernstig gehinderden binnen de 20 Ke contour en maximaal 39 000 slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} contour. Het aandeel van de bewegingen binnen een bepaalde periode van het etmaal kan daarbij variëren, bijvoorbeeld door de samenstelling van de vloot in een bepaald deel van het etmaal, of door de verdeling van het verkeer binnen het luchtruim.

Deze leden merken ook nog op dat een relatief grote hoeveelheid vliegverkeer tussen 6 en 7 uur zal leiden tot relatief veel slaapverstoring in dit uur. De Aanwijzing staat dit naar de mening van de leden niet toe. De leden vragen hoe de regering dit probleem op zal lossen.

Noch in het PKB-stelsel, noch in het nieuwe stelsel worden grenzen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer of geluidbelasting in het uur tussen 6 en 7.

De luchtvaartsector is zelf verantwoordelijk voor de planning en afhandeling van de vluchten op de luchthaven en dient dus zelf te bepalen hoeveel vluchten op welke tijdstippen van het etmaal zullen worden uitgevoerd. Daarbij dient de luchtvaartsector zich te houden aan de regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim en aan de grenswaarden voor geluid, veiligheid en luchtverontreiniging. De luchtvaartsector kan vluchten tussen 6 uur en 7 uur uitvoeren, maar enkel wanneer dat past binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden (regels en grenswaarden). Dit geldt zowel voor het PKB-stelsel als voor het nieuwe stelsel.

In het nieuwe stelsel zullen de L_{den} en de L_{night} respectievelijk de Ke en de L_{Aeq} als maten voor de geluidbelasting vervangen. Zowel in de Ke als in de L_{den} worden weegfactoren toegepast, waardoor vluchten in de avond, nacht en vroege ochtend zwaarder meewegen in de geluidsberekeningen. Deze vluchten worden door deze weegfactoren ontmoedigd. Verder wordt in het nieuwe stelsel, evenals in de PKB-systematiek, een grens gesteld aan de nachtelijke geluidbelasting. Het nieuwe stelsel is derhalve gelijkwaardig aan dat van de PKB. De periode voor de berekening van de nachtelijke geluidbelasting wordt in het nieuwe stelsel echter met een uur uitgebreid: de L_{Aeq} heeft namelijk betrekking op de periode van 23 uur tot 6 uur, terwijl de L_{night} betrekking heeft op de periode van 23 uur tot 7 uur. Tenslotte is in de PKB voor de luchthaven Schiphol het zogeheten nachtregime vastgelegd. Dit nachtregime stelt nadere regels in de nacht met als doel de nachtelijke geluidbelasting te beperken. Dit betreft vooral een beperkte baanopenstelling in de nacht. In de PKB is bepaald dat het nachtregime geldt voor de periode 23 uur tot 6 uur. Ook in het nieuwe stelsel worden voor de periode tussen 23 en 6 uur regels gesteld, onder meer voor de openstelling van de banen, het gebruik van bepaalde luchtverkeerswegen en de grenzen aan afwijkingen van de luchtverkeerswegen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen hoe het scenario voor de berekening van de grenswaarden in L_{den} en L_{night} zodanig wordt aangepast dat voldaan wordt aan de criteria voor het aantal ernstig gehinderden resp. slaapgestoorden. De leden vragen of daartoe verschillende scenario's in het MER worden doorgerekend.

Voor het vaststellen van grenswaarden in L_{den} en L_{night} in het luchthavenverkeerbesluit is in eerste instantie gebruik gemaakt van een basis-scenario dat door de luchtvaartsector is aangeleverd en dat een zo realistisch mogelijke verwachting geven van het gebruik van de luchthaven in 2005.

Het basisscenario is ingevoerd in een rekenmodel welke de geluidbelasting uitrekent in netwerkpunten rond Schiphol in Ke. Op basis van deze rekenresultaten zijn geluidcontouren geconstrueerd en is het aantal woningen bepaald binnen de 35 Ke contour en het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke contour. Aangezien het aantal woningen binnen de 35 Ke contour het in artikel XII toegestane aantal woningen binnen de 35 Ke oversteeg, is het verkeersscenario aangepast door het aantal vliegtuigbewegingen zodanig te verminderen tot voldaan werd aan de randvoorwaarden (aantal woningen binnen 35 Ke en aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke). Hierbij bleek het aantal woningen binnen de 35 Ke contour maatgevend. Het aantal ernstig gehinderden bleek voor dit passende scenario ruim beneden de randvoorwaarde van 45 000 te liggen, zoals genoemd in artikel XII. Vervolgens zijn de L_{den} -grenswaarden berekend op basis van het passende scenario van 2005 gebruikmakend van een L_{den} rekenmodel.

Voor de L_{night} is een soortgelijke procedure uitgevoerd met dien verstande dat de toets aan de randvoorwaarden in artikel XII hierbij is uitgevoerd met de L_{Aeq} -nacht (berekend voor de periode 23⁻⁶ uur). Aangezien de L_{Aeq} -resultaten van het basisscenario (5600 woningen) voor 2005 ruimschoots voldoen aan de gestelde randvoorwaarden (10 100 woningen) is het aantal bewegingen in de nachtperiode zodanig opgeschaald dat voldaan werd aan het aantal woningen binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} contour van het basisscenario voor 2010 (6900 woningen). Dit laatste scenario bleek ook ruimschoots te voldoen aan de in artikel XII gestelde randvoorwaarden. Het aantal slaapgestoorden behorend tot het opgeschaalde basisscenario van 2005 bleek ruim beneden het in artikel XII gestelde aantal van 39 000 te liggen. Op zichzelf laat de randvoorwaarden in artikel XII net als de PKB 10 100 woningen toe binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} contour. De sector heeft echter aangegeven dat de contour met 6900 woningen genoeg ruimte biedt voor het verwachte gebruik van de luchthaven in de toekomst. Dit betekent dus dat het nieuwe stelsel een verbetering kent voor de geluidssituatie in de nacht ten opzichte van de PKB.

Voor het berekenen van de L_{night} dosismaat dient een extra uur (6–7 uur) te worden berekend ten opzichte van de L_{Aeq} -nacht dosismaat (23⁻⁶ uur). De verkeersaantallen zijn voor dit extra uur met dezelfde factor opgeschaald als het L_{Aeq} basisscenario. Vervolgens zijn de L_{night} -grenswaarden berekend op basis van het passende scenario (23–7 uur) van het peiljaar 2005 gebruikmakend van een L_{night} rekenmodel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af in hoeverre er bereidheid is bij de regering om in het MER een vergelijking op te nemen van de geluidbelasting in L_{den} en L_{night} zoals die met het scenario van de aanwijzing zou zijn en volgens het in het luchthavenverkeerbesluit gekozen scenario en die vergelijking zowel geografisch (op kaart roze en rood waar het hoger is en licht groen en groen waar het lager is) te maken als qua aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden.

In de Tnl-nota is aangegeven dat het nieuwe normenstelsel gelijkwaardig dient te zijn aan de PKB. Om die reden toetst de regering de nieuwe normen aan de PKB-normen en niet aan de berekeningen of scenario's die in de aanwijzing zijn gemaakt.

De normen in de PKB (en ook de berekeningen in de aanwijzing) zijn uitgedrukt in de destijds gehanteerde eenheden, voor de geluidbelasting

Ke voor het etmaal en de L_{Aeq} voor de nacht. Dat betekent bij toetsing aan de PKB-normen daaraan moet worden getoetst. Daarom zijn de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid, zoals voor geluid beschreven in artikel XII, direct gebaseerd op de PKB-normen en niet op een herziening daarvan.

Overigens is het – los van de vraag omtrent de wenselijkheid – gecompliceerd om geluidberekeningen van de PKB of de aanwijzing uit te voeren voor L_{den} of L_{night} . Dit komt doordat voor de berekeningen in L_{den} en L_{night} aanvullende informatie nodig is. Deze informatie is niet voorhanden. Dat betekent dat voor het uitvoeren van dergelijke berekeningen aannames moeten worden gedaan. Deze aannames betekenen dat er geen eenduidige toetsgrond is voor de gelijkwaardigheid. Dit achten wij onwenselijk.

De leden van de fractie **GroenLinks** vragen waarom de regering de commissie Berkhout ten behoeve van de behandeling van het luchthavenverkeerbesluit niet de opdracht heeft gegeven te adviseren over de vraag welk aantal en welke locatie van handhavingspunten met welke in L_{den} uitgedrukte waarde nodig is om de in de PKB aangegeven vermindering van het aantal ernstig gehinderden te kunnen realiseren en te handhaven.

Wij verwijzen de leden op dit punt naar het antwoord dat wij hierboven gaven op vragen van de leden van de **CDA**-fractie.

De leden van de fractie van **D66** stellen vast dat voor wat betreft geluidbelasting gewerkt moet worden met nieuwe, door de EU gehanteerde eenheden, L_{den} en L_{night} , in plaats van Kosteneenheden. Omrekening is lastig, zo menen de leden, omdat de L-waarden uitgaan van de hinder per lokatie, terwijl de Kosteneenheden gebaseerd zijn op contouren, ongeacht de ondervonden hinder per locatie. Met de geavanceerde computermodellen waarover het NLR beschikt kunnen volgens de leden contouren worden berekend die aangeven waar en in welke mate omwonenden geluidsoverlast ondervinden. Evenwel, de resultaten zijn afhankelijk van de input, die, volgens de genoemde leden door metingen wordt verkregen. En de rekenmodellen kunnen worden verfijnd door steeds het rekenresultaat te vergelijken met meetgegevens en de modellen vervolgens aan te passen.

Volgens de leden is de commissie Berkhout van mening dat de artikelen XII 1d, XII 2d en XII 3c ten onrechte vastleggen dat metingen moeten worden verricht op de 35Ke-contour en niet daar buiten. Maar metingen ook buiten de Ke-contour lijkt een verlangen. Het gaat immers om werkelijk ondervonden hinder. Een berekening kan daar een voorspelling over doen, een meting kan hem feitelijk vaststellen.

Geluid veroorzaakt door vliegtuigen manifesteert zich niet als een homogeen veld. Het kan plaatselijk zeer verschillen, afhankelijk van gebruikte startbanen, windrichting en -sterkte en temperatuur. De door de EU gebruikte eenheid houdt meer rekening met de lokale verschillen dan de K-eenheid. Gebruik van de eerste is dan ook een verbetering maar de fractie van **D66** kan zich voorstellen dat er, zeker in het begin, een dichter meetnet nodig is, dat zich uitstrekt tot gebieden verder verwijderd van de luchthaven, dan bij het werken met Kosteneenheden. Op die manier zou ook beter kunnen worden vastgesteld of er sprake is van een gelijkwaardige vertaling van de normen uit de PKB Schiphol en Omgeving. Het is evenwel een complexe materie en de argumentatie is de **D66**-fractie nog niet geheel duidelijk. De leden vragen de regering nog enige verheldering over deze zaken.

De geluidbelasting zal in ieder geval tot 2005 worden berekend door gebruik te maken van rekenmodellen. Voor de handhaving van de grenswaarden wordt een rekenmodel gebruikt dat gebruik maakt van de

werkelijk gevlogen vliegbanen van vliegtuigen. Pas na 2005 zal mogelijk worden overgegaan op een systeem van handhaving dat gebaseerd is op metingen.

Met de overgang van de PKB-systematiek naar de nieuwe systematiek zal de huidige Ke worden vervangen door de Europees voorgestelde L_{den} . De belangrijkste verschillen tussen beide maten zijn:

bij de Ke wordt gebruik gemaakt van het maximale waargenomen geluidniveau van een vliegtuigpassage in een bepaald waarneempunt. Bij de L_{den} wordt de geluidenergie van de gehele vliegtuigpassage meegenomen;

bij de Ke wordt een drempelwaarde gehanteerd van 65 dB(A). Vliegtuigpassages met geluidniveaus onder de 65 dB(A) worden niet meegenomen in de Ke-formule. De L_{den} kent geen drempelwaarde. Alle vliegtuigpassages worden meegenomen;

bij de Ke worden deels andere etmaalweegfactoren gehanteerd dan bij de L_{den} ;

de Ke kent een andere sommatieformule van individuele geluidbijdragen om te komen tot geluidbelasting dan de L_{den} .

Met beide maten kan de geluidbelasting in een waarneempunt worden berekend. Indien er voldoende waarneempunten zijn berekend dan kunnen er geluidcontouren worden berekend welke een lijn op de kaart met gelijke geluidbelasting weergeeft. Dit is voor alle maten voor de geluidbelasting mogelijk.

Doordat in de L_{den} de geluidenergie van de gehele geluidpassage wordt meegenomen bevatten de L_{den} -contouren een minder grillig verloop¹ dan bij de Ke die immers gebaseerd is op het maximale geluidniveau dat overeenkomt met slechts één toestand van het vliegtuig (het moment waarop het maximale geluidniveau op de grond wordt waargenomen). In die zin is de variatie in de geluidbelasting van waarneempunt naar waarneempunt voor de Ke in het algemeen veel groter dan voor de L_{den} . De Ke reageert gevoeliger. De L_{den} heeft een groter «uitsmerend vermogen». Ten gevolge van deze eigenschap zou de Ke een verfijnder berekeningsnetwerk vereisen dan de L_{den} .

In de nieuwe systematiek zal de geluidbelasting voor het gehele etmaal worden beheerst door middel van grenswaarden in het eerste luchthavenverkeerbesluit voor 31 handhavingspunten nabij de 35 Ke contour en het totaal volume van de geluidbelasting. In de huidige systematiek wordt de geluidbelasting beheerst door handhaving in een groter aantal punten welke gelegen zijn rond de 35 Ke contour, langs de rand van de geluidszone. Doordat een vliegtuig niet slechts direct beneden de vliegroute op de grond geluidbelasting veroorzaakt maar ook vele kilometers zijdelings daarvan, kan ook met het beperktere aantal punten de geluidbelasting worden beheerst. Er kan dus niet tussen twee handhavingspunten worden doorgevlogen, zonder dat zulks invloed heeft op de geluidbelasting in die punten.

Dit aspect wordt door de overgang naar de L_{den} nog eens versterkt, door het reeds genoemde grotere «uitsmerend vermogen» van de L_{den} .

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** delen mee van mening te zijn dat ook de geluidshinder buiten de 35Ke zonegrens moet worden gemeten.

Net als in het PKB-stelsel kent het nieuwe stelsel geen handhavingselementen in «het gebied buiten de 35 Ke», maar wordt de uitgang van de schaduwwerking van de handhaving van de geluidbelasting op de 35 Ke in de handhavingspunten. Daarom is in artikel XII voor het eerste luchthavenverkeerbesluit bepaald dat handhavingspunten nabij de 35 Ke dienen te liggen. De bescherming van verder van de luchthaven gelegen gebieden vloeit in het nieuwe stelsel, net als in het huidige stelsel, mede

¹ Het ontbreken van een drempelwaarde in de L_{den} is hier ook van invloed.

voort uit de combinatie van handhavingpunten, het totale volume van de geluidsimmissie, de regels voor baangebruik en minimum vlieghoogten. Wel komt de regering tegemoet aan de zorg voor de ontwikkeling van de geluidbelasting in het gebied buiten de 35 Ke, door een handhavingssysteem voor het gebied tussen de 20–35 Ke te ontwikkelen met behulp van de gegevens die de monitoringspunten in de woongebieden tussen de 35 en de 20 Ke contour opleveren. De commissie deskundigen vliegtuiggeluid heeft opdracht gekregen te adviseren over dit handhavingssysteem alsmede over het inzetten van geluidmetingen in de handhaving.

Het lid van de **OSF** vraagt of de niet-gelijkwaardige ontwikkelingen op de aspecten geluid, (externe) veiligheid (groepsrisico), gezondheid, stank en CO₂ wellicht afgewenteld worden op het gebied buiten de 35 Ke-zone om ze binnen die zone min of meer gelijkwaardig te houden. Dit te meer waar in dat veel grotere gebied, buiten de 35 Ke, waar ook veel meer mensen wonen, gekozen is voor een meegroeiend plafond in plaats van een absoluut plafond.

Zoals het lid van deze fractie aangeeft is het inderdaad van belang juist bescherming te bieden voor de gebieden waar veel mensen wonen, verder van de luchthaven. Het nieuwe stelsel is er daarom, net als de PKB, op gericht de milieueffecten en risico's zoveel mogelijk te concentreren in een beperkt gebied rond de luchthaven. Er is dus juist sprake van «afwenteling» van effecten op het gebied direct rond de luchthaven, waar relatief weinig mensen wonen. Illustratief is daarvoor de ontwikkeling van het gebied met een geluidbelasting boven de 20 Ke. In het afgelopen decennium is dat gebied in oppervlak gehalveerd, terwijl het aantal vliegtuigbewegingen fors is toegenomen. Bij de toetsing van de randvoorwaarden van het aantal ernstig gehinderden en het aantal slaapgestoorden in het buitengebied volgens overgangsartikel XII blijkt dat de doelstelling zoals geformuleerd in de PKB voor dat gebied ook meer dan ruim wordt gehaald.

Het lid van de **OSF** vraagt of er niet veel meer handhavingpunten dienen te worden ingericht ook buiten de 35 Ke-contour. Even voorbij die contour is het immers niet stil. Het lid vraagt zich af of het niet voor de hand ligt om ter plekke niet alleen te monitoren, maar ook te meten en te handhaven om dit mogelijk dreigende gevaar van niet-gelijkwaardigheid in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en te bestrijden.

Wij verwijzen het lid van deze fractie naar eerdere hierboven gegeven antwoorden op vragen met deze strekking.

Het lid van de **OSF** vraagt of het feit dat 98% van de klachten komt uit het gebied tussen 20- 35 Ke niet een indicatie vormt dat de effecten van de groei buiten de 35 Ke-zone veel groter zullen zijn dan daar binnen en of het vanuit een oogpunt van een verbetering van het imago van de luchtvaart niet belangrijk is om op dit omstreden punt helderheid te verschaffen.

De effecten van een groei van de luchtvaart in termen van geluidbelasting zijn buiten de 35 Ke-contour als zodanig niet groter dan die binnen deze contour. Het gebied met een geluidbelasting boven de 20 Ke is in het afgelopen decennium gehalveerd. Uit de berekeningen voor het MER blijkt dat ook voor de toekomst dit gebied nog verder afneemt.

De verdeling van de klachten binnen en buiten de 35 Ke-contour wordt echter niet alleen bepaald door de hoogte van de geluidbelasting, maar vooral door de bewonersdichtheid.

Naarmate de geluidbelasting lager is, neemt het percentage mensen dat daarvan ernstige hinder ondervindt af. Dat betekent dat de geluidbelasting

ook buiten de 35 Ke hinder veroorzaakt. In het gebied tussen de 35 Ke en de 20 Ke-contour wonen aanmerkelijk meer mensen dan binnen de 35 Ke-contour. De 35 Ke-contour is namelijk zodanig gevormd dat zo min mogelijk woongebieden daarbinnen liggen. Het beperkte aantal woningen ten opzichte van het gebied buiten de contour is ook mede het effect van het gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid: binnen de 35 Ke-contour gelden bouwbeperkingen voor woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen. Tot slot is het van belang aan te geven dat, net als in het PKB-stelsel, het gebruik van de luchthaven onder het nieuwe stelsel gepaard zal gaan met hinder. De begrenzing van de geluidbelasting zorgt ervoor dat deze hinder (voor zover veroorzaakt door de geluidbelasting) wordt beheerst. Daarnaast zal in de conform titel 8.7 in te stellen commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol zich richten op het zoveel mogelijk beperken van de hinder.

Het lid van de **OSF** vraagt of de regering bereid is artikel 12 lid d in die zin aan te passen met de tekst «waarop en waarbuiten» de handhavingspunten kunnen liggen. Naar de mening van het lid dwingt de gelijkwaardigheid met het PKB-gebied (35–20 Ke) tot een ruimere gebiedskeuze in de Wet luchtvaart.

Wij verwijzen het lid op dit punt naar eerdere antwoorden op gelijkgerichte vragen die hierboven zijn gegeven.

Het lid van de **OSF** vraagt of de minister nog eens wil uiteenzetten hoe de gelijkwaardigheidsgarantie is gerealiseerd bij de overgang van Ke naar L_{den} als bij eenzelfde geluidsbelasting uitgedrukt in L_{den} in de tijdsperiode 07–08, 18–19 en 20–23 uur het aantal toe te stane vliegbewegingen hoger tot veel hoger kan zijn dan bij uitdrukking in Ke. Het lid vraagt zich af of het juist is dat bij toepassing van L_{den} meer in de nacht kan worden gevlogen zonder straf.

Zoals het lid terecht aangeeft zijn er verschillen in de etmaalweegfactoren tussen de Ke en L_{den} . Hierboven en overigens ook in het MER Schiphol 2003 is op deze verschillen uitgebreid ingegaan. In de nacht zijn de weegfactoren van de Ke en de L_{den} gelijk en kan er dus bij toepassing van de L_{den} niet meer worden gevlogen dan in de Ke. In de avond en vroege ochtend verschillen de weegfactoren: deels zijn ze hoger voor de L_{den} , deels hoger voor de Ke.

De gelijkwaardige overgang van de Ke naar de L_{den} is een overgang welke plaatsvindt op één moment en wel met een passend scenario dat voldoet aan de randvoorwaarden in artikel XII voor de Ke. Precies hetzelfde scenario wordt gebruikt voor het vaststellen van de nieuwe grenswaarden in de L_{den} . Voor het scenario zijn de te accommoderen vliegbewegingen dus gelijk voor Ke en L_{den} .

Door afwijking van de verkeersverdeling over het etmaal ten opzichte van het scenario kunnen er door de verschillen in weegfactoren in de avond en vroege ochtend verschillen optreden in het te accommoderen aantal bewegingen. Dit kan alleen voorkomen worden indien de Ke niet wordt vervangen door de L_{den} . Gelijkwaardigheid betekent dus niet gelijk.

Het lid van de **OSF** merkt op dat in L_{den} slaapverstoring niet verwerkt is. Het lid van **OSF** vraagt hoe de gelijkwaardigheid met PKB/Ke in dat opzicht wordt gegarandeerd.

Zoals wij hierboven al opmerkten zijn zowel de Ke als de L_{den} zijn geluidmaten die gebaseerd zijn op de relatie tussen geluidbelasting en hinder. Zowel in de Ke-systematiek als in de L_{den} -systematiek geldt voor de nachtperiode een nachtstraffactor van 10. Bij de Ke tussen 23 en 6 uur,

en bij de L_{den} tussen 23 en 7 uur. Vluchten in de nacht wegen dus zwaarder mee in de berekeningen van de geluidbelasting omdat nachtelijke vluchten in het algemeen als hinderlijker worden ervaren. Voor slaapverstoring wordt zowel in het PKB-stelsel als in het nieuwe stelsel een aparte geluidmaat gehanteerd, respectievelijk de L_{Aeq} en de L_{night} . De grenzen aan de geluidbelasting die de luchtvaartsector in de nacht mag veroorzaken zijn bedoeld om een effect als slaapverstoring te beperken. Deze benadering is in het nieuwe stelsel niet anders dan die in de PKB.

Het lid van de **OSF** merkt tenslotte nog op dat in deze wet is gekozen voor een top-down-benadering: van de lucht naar de grond, met als gevolg dat wordt berekend/gemeten waar gevlogen wordt/behoort te worden. (bieten-mythe) Het lid van **OSF** vraagt of niet juist een bottom-up-benadering te verkiezen is: van de grond naar de lucht. Dan wordt naar de mening van het lid immers juist het effect van vluchten berekend/gemeten op plekken waar mensen wonen, zodat wordt gehandhaafd waar nodig.

Het nieuwe stelsel is nadrukkelijk gericht op het beschermen van de bevolking. Daarom zijn de handhavingspunten (overwegend) gelegen in woongebieden. Er is dus geen sprake van dat alleen daar gemeten wordt, waar gevlogen wordt. Voor de luchtverkeerwegen geldt vanzelfsprekend dat die gericht zijn op waar gevlogen dient te worden. Ook daarbij is de bottom-up benadering gekozen: de wegen zijn zodanig gekozen dat zo min mogelijk over bewoond gebied wordt gevlogen. Datzelfde geldt voor de aanleg van de Vijfde baan. Deze is zodanig gesitueerd dat de milieueffecten en risico's tengevolge van het vliegverkeer zo min mogelijk in bewoond gebied plaatsvinden.

8. Gezondheidsaspecten

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennis genomen van het rapport Grote luchthavens en gezondheid van de Gezondheidsraad, uitgebracht bij brief van 2 september 1999. Dit advies werd uitgebracht door een internationale commissie van deskundigen. De centrale vraag van het advies luidt: beïnvloeden de activiteiten in een groot-vliegveldsysteem de gezondheid? De commissie beantwoordt deze vraag met: ja. De visie van de commissie op de relatie tussen gezondheid en milieu houdt in, dat ook een aantasting van de kwaliteit van leven, zoals door voortdurende blootstelling aan geluid of geur, mogelijk op den duur tot ziekte leidt, zij het afhankelijk van allerlei factoren. Aandacht vraagt de commissie ook in dit verband voor de gevoeligheid van kinderen. Deze leden vragen het commentaar van de regering op dit rapport. Voorts vragen zij of in het onderhavige voorstel wordt voldaan aan de in het rapport genoemde opvattingen.

De Gezondheidsraad heeft het rapport Grote luchthavens en gezondheid opgesteld op verzoek van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. De Gezondheidsraad heeft zich in het advies gericht op het «luchthavensysteem» als geheel, dat wil zeggen dat niet alleen gekeken is naar activiteiten die direct gerelateerd zijn aan luchtvaart, maar ook naar bedrijfsactiviteiten, bebouwing en verkeer rondom een luchthaven. Omwonenden staan niet alleen bloot aan milieuverontreiniging afkomstig van de luchtvaart, maar ook aan milieuverontreiniging die samenhangt met de aanwezigheid van een groot verstedelijkt en geïndustrialiseerd gebied. Gezondheid rond grote luchthavens dient in de ogen van de Gezondheidsraad dan ook integraal benaderd te worden door middel van «gezondheidseffectrapportages». De Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) die momenteel rond de luchthaven

Schiphol wordt uitgevoerd is volgens de Gezondheidsraad een uitzonderlijk goed voorbeeld van gestructureerd onderzoek naar de gezondheid zoals de Gezondheidsraad dat voorstaat. De conclusies van de Gezondheidsraad zijn een belangrijke ondersteuning voor het onderzoeksprogramma GES waarmee ook in de toekomst de gezondheid van omwonenden gemonitord zal worden.

Zoals op verschillende plaatsen in deze memorie is betoogd is het uitgangspunt voor het nieuwe stelsel dat dit een aan het PKB-stelsel gelijkwaardige bescherming biedt voor wat betreft de milieubelasting van de omgeving. Door het stellen van grenzen aan de milieubelasting die het luchthavenluchtverkeer mag veroorzaken wordt de omgeving beschermd tegen (gezondheids)effecten die met die belasting samenhangen. Het is op zich mogelijk dat op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid het noodzakelijk blijkt om het beschermingsniveau van het stelsel aan te scherpen. Dat is met name voorstelbaar als dit voortvloeit uit de gezondheidsrapportages in het kader van de GES. Op basis van de tot nu toe verschenen rapportages – met inbegrip van het genoemde rapport van de Gezondheidsraad – is daartoe geen aanleiding.

Deze leden vragen bovendien waarom de minister van VWS niet betrokken is bij de opstelling van het wetsvoorstel.

Alle wetsvoorstellen worden in de ministerraad behandeld. In het algemeen is er voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad van een wetsvoorstel zo nodig (ambtelijk) contact over het voorstel tussen de ministeries die bij het onderwerp betrokken zijn. Ten behoeve van de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is een interdepartementale ambtelijke stuurgroep in het leven geroepen. In die stuurgroep was ook het ministerie van VWS vertegenwoordigd.

De leden van de commissie stellen vast dat een behoorlijk aantal personen gezondheidsproblemen heeft vanwege het geluid. Zo zijn er veel slaapverstoorden. De regering heeft kennis kunnen nemen van de recente rapportage van de gemeenschappelijke GGD'en in de regio Amstelland en Meerlanden. De leden vragen of de regering wil reageren op de inhoud van het rapport en vragen wat hier concreet mee wordt gedaan.

De GGD'en in de regio Amstelland en Meerlanden geven een reactie op onderzoek dat door het RIVM is uitgevoerd in het kader van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES). Daarbij baseren de GGD'en hun constatering voorname op een vragenlijstonderzoek waarbij omwonenden van de luchthaven gevraagd werd een oordeel te geven over milieu- en gezondheidsaspecten. Het aantal mensen dat in dit onderzoek aangeeft zich gehinderd te voelen door vliegtuiggeluid of door vliegtuiggeluid in de slaap te worden gestoord, blijkt groter te zijn dan op basis van gangbare, internationale dosis-responsrelaties verwacht kan worden. Het RIVM geeft hiervoor als mogelijke verklaringen onder andere dat mensen gevoeliger voor geluiden kunnen zijn geworden, dat de bezorgdheid over veiligheid kan zijn toegenomen en dat het debat over uitbreiding van de luchthaven kan hebben bijgedragen aan een toename in geluidhinder.

De ingebruikname van de Vijfde baan zal tot gevolg hebben dat effecten als geluidhinder en veiligheidsrisico's ten opzichte van het vierbanenstelsel zullen verminderen, maar deze zullen niet verdwijnen. Bij de aanwezigheid van een luchthaven als Schiphol zullen er altijd mensen in de omgeving van de luchthaven zijn, die aangeven dat zij in hun slaap worden gestoord door vliegtuiggeluid. Het nieuwe stelsel beoogt in dit verband een goede, met het PKB-stelsel gelijkwaardige bescherming te

bieden. Het stelsel is er echter niet op gericht om het aantal klachten op een bepaald maximum te begrenzen.

9. Verspreide opmerkingen

De leden van de **CDA**-fractie vragen wat de stand van zaken is van de aanleg van de Vijfde baan is.

Alle noodzakelijke gronden voor de aanleg van de Vijfde baan zijn thans in handen van de exploitant. Er wordt voortvarend gewerkt aan de aanleg.

De leden van de **PvdA**-fractie spreken uit te hopen dat de BTW-maatregel die voor binnenlandse luchtvaart is genomen, ook Europees ingang zal vinden. Duurzaamheid in de luchtvaart is allerminst gediend door beprijzing die integrale kosten niet in rekening brengt.

Wij sluiten ons van harte aan bij de opmerking van deze leden. Zoals de leden bekend, zetten wij er ons voor in dat een dergelijke maatregel in Europees verband wordt genomen.

Het lid van de **OSF** vraagt waarom voortdurend van een vijfbanenstelsel wordt gesproken terwijl het in werkelijkheid om zes banen gaat. Hij vraagt zich af of hieruit mag worden opgemaakt dat na het gereedkomen van de zesde «Vijfde baan» bijvoorbeeld de Oostbaan met aanvliegeroute over de Amsterdamse binnenstad wordt gesloten. Zo, niet dan vraagt hij of de regering wil uitleggen waarom bij Schiphol anders geteld wordt dan de rekenkunde voorschrijft en hoe dit zich verhoudt met de behandeling van Schiphol als een gewoon bedrijf.

De verklaring voor de gebruikte terminologie, waarop het lid van deze fractie doelt, moet worden gezocht in het sterk afwijkende karakter van de Oostbaan ten opzichte van de andere banen. De Oostbaan is korter dan de andere banen en wordt gebruikt voor de afwikkeling van «general aviation» (kleinere vliegtuigen) De Oostbaan zal na de openstelling van de Vijfde baan niet gesloten worden.

Sluiting is ook overigens in het PKB-stelsel niet voorzien. Dat neemt niet weg dat het gebruik van de baan zal moeten passen binnen de gestelde geluidbelastinggrenzen. Ten behoeve van de handhaving wordt overigens een handhavingspunt in het verlengde van de Oostbaan geplaatst.

10. Artikelen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met betrekking tot de artikelen nog de volgende vragen.

Artikel 8.4

Waarom is het overeenstemmingsvereiste met de minister van VROM geschrappt?

Deze vraag is reeds beantwoord in onderdeel 4 van deze memorie.

Artikel 8.9

In welke gevallen zijn op grond van het derde lid afwijkingen mogelijk?

Als een gemeente bijvoorbeeld vrijstelling wil verlenen van een bestemmingsplan door toepassing te geven aan artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient zij het luchthavenindelingbesluit in acht te nemen. De gemeente kan afwijken van het luchthavenindelingbesluit als zij een verklaring van geen bezwaar op grond van het derde lid heeft

ontvangen. Deze verklaring van geen bezwaar wordt verleend door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM.

Het beleid zal er – met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting – op zijn gericht om slechts in beperkte mate van deze bevoegdheid gebruik te maken. Het ligt in de rede om met dit beleid aan te sluiten bij de reeds onder het PKB-stelsel gehanteerde uitzonderingsgevallen. Zo zijn afwijkingen van het verbod op de nieuwbouw van gevoelige objecten denkbaar bij het opvullen van een open gat binnen aaneengesloten bebouwing, bij een functiewijziging, bij de herbouw van een woning op een minder milieubelaste plaats of bij het bouwen van een bedrijfs-woning.

Het is ook denkbaar dat een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven ten behoeve van een bouwwerk dat de in het luchthaven-indelingbesluit opgenomen maximale bouwhoogte overschrijdt, in het bijzondere geval dat geen afbreuk wordt gedaan aan een veilige afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer.

Artikel 8.15

Waarom is het overeenstemmingsvereiste met de minister van VROM geschrappt?

Deze vraag is reeds beantwoord in onderdeel 4 van deze memorie.

Artikel 8.22

Aan welke maatregelen wordt gedacht bij overschrijding van de grenswaarden?

De inspecteur-generaal zal maatregelen treffen in het geval de betrokkenen er niet in slagen een overschrijding van de vastgestelde grenswaarden te voorkomen.

De maatregelen kunnen alle onderwerpen betreffen waarover regels gesteld kunnen worden. Een maatregel kan gericht zijn tot de exploitant, tot de luchtverkeersleiding of tot de gezagvoerders.

Bij het voorschrijven van maatregelen gaat het er niet om of iemand blaam treft en zo ja wie blaam treft. Een dergelijk ingrijpen dient immers gericht te zijn op het terugdringen van de belasting in de toekomst. Degene tot wie de maatregel is gericht, moet het wel in zijn macht hebben aan de maatregel te voldoen. Uiteraard moet een maatregel voldoen aan algemene rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit. De maatregelen zullen in zijn algemeenheid zo zijn ingericht dat zij kunnen worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector. Indien bijvoorbeeld de grenswaarde voor het totale volume van de geluidsimmissie (TVG) is overschreden, ligt het voor de hand dat een maatregel van de inspecteur-generaal zal zijn gericht tot de exploitant ingeval deze te veel of te veel lawaaiig luchtverkeer op de luchthaven heeft toegelaten. De maatregel kan tot gevolg hebben dat de maximale afhandelingscapaciteit (declared capacity) van de luchthaven wordt beperkt (te onderscheiden eventueel in de dag en de nachtperiode of onderdelen daarvan).

In het gegeven voorbeeld kan het zijn dat de exploitant zelf zijn tariefstelling voor de meer lawaaiige vliegtuigen zodanig bijstelt dat de inspecteur-generaal de maatregel op enig moment kan matigen (of deze kan intrekken), omdat de tariefstelling van de exploitant zoveel vrucht afwerpt dat het doel van de maatregel (het terugdringen van de geluidbelasting binnen de grenswaarde) zal worden gerealiseerd.

Een variant op de boven gegeven casus kan zijn dat de luchtvaartsector «stille» vliegprocedures gebruikt waardoor een overschrijding van het

TVG in de toekomst voorkomen wordt. Dit zou voor de inspecteur-generaal eveneens reden kunnen zijn de maatregel in te trekken (of te matigen) indien hij tot het oordeel komt dat de invoering van de «stille» procedures het gewenste resultaat heeft.

Een ander voorbeeld is dat de grenswaarden in een aantal handhavingspunten wordt overschreden zonder dat het TVG is overschreden. Dit duidt er op dat de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving niet evenwichtig is geschied.

Een maatregel van de inspecteur-generaal kan zijn gericht op het terugdringen van de geluidbelasting door het gebruik van (specifieke) luchtverkeerwegen in te perken. Het ligt voor de hand dat in een dergelijk geval de maatregel (ook) is gericht tot de luchtverkeersleiding. De maatregel kan beperkingen stellen aan de tijdstippen of de frequentie waarmee de luchtverkeerwegen worden gebruikt of het soort vliegtuigen dat ervan gebruik maakt. De maatregel kan ook ingrijpen in het geluidpreferentieel baangebruikssysteem zoals dit door betrokkenen wordt gehanteerd.

Artikel 8.23, tweede lid

Is verlenging van een vrijstelling mogelijk is?

Het wetsvoorstel kent op zichzelf niet de figuur van de verlenging van de vrijstelling. Zie in dit verband ook het tweede lid van dit artikel. Zo dit zou spelen dan zal opnieuw een besluit in de zin van het eerste lid onder onderdeel a van dit artikel moeten worden genomen.

Artikel 8.29

Wanneer wordt het parlement geïnformeerd over het verslag van de inspecteur-generaal?

De inspecteur-generaal brengt op grond van artikel 8.29, eerste lid, verslag uit aan de ministers van V en W en van VROM. Als daar van de zijde van de Eerste of Tweede Kamer behoefte aan blijkt te bestaan zullen de ministers de kamer(s) over het verslag van de inspecteur-generaal informeren.

Artikel 8.31, eerste lid

Door welke onpartijdige instantie wordt de schade beoordeeld en vastgesteld?

Als beroep wordt gedaan op dit artikel zal de minister van V en W toepassing geven aan de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Stcrt. 172).

Conform het bepaalde in hoofdstuk 2 van deze regeling dient een onafhankelijke commissie de minister van advies over de aanvraag tot vergoeding van geleden schade. De commissie brengt de minister rapport uit van haar bevindingen en adviseert over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding. De minister beslist, na ontvangst van het advies van de commissie, over het verzoek.

Artikel 11.18

Door wie wordt het in artikel 11.18, eerste lid, bedoelde rapport opgesteld?

Het rapport van de overtreding wordt opgemaakt vanwege het bevoegde orgaan: de minister van V en W. De hiermee samenhangende werkzaamheden zullen verricht worden door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Artikel III

Welke beroepsmogelijkheden voor de burger blijven nog over?

De rechtsbescherming ten aanzien van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit is beschreven in onderdeel 5 van deze memorie.

Artikel XII

Kan ook buiten de in het eerste lid, onderdeel d, het tweede lid, onderdeel d en het derde lid, onderdeel c, aangegeven contour worden gemeten?

Artikel XII bepaalt met inachtneming van welke regels de grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal en voor de geluidbelasting gedurende de nacht vastgesteld moeten worden. Het artikel verbiedt noch verplicht tot het doen van metingen van de geluidbelasting.

Om vast te kunnen stellen hoe de geluidbelasting in enig gebruiksjaar zich verhoudt tot de grenswaarden, moet deze geluidbelasting bepaald worden. Dit geschiedt met behulp van de gegevens die overeenkomstig titel 8.5 van het wetsvoorstel aan de inspecteur-generaal worden verstrekt en met behulp van de gegevens die hij zelf verwerft. De gegevensverstrekking aan de inspecteur-generaal wordt nader geregeld in de in die titel bedoelde ministeriële regeling. De gegevensvoorziening van de inspecteur-generaal zal zodanig zijn dat hij – onder meer – de geluidbelasting kan bepalen in de handhavingpunten die overeenkomstig artikel XII uitgaande van de 35 Ke-contour en de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour zijn gesitueerd.

Ook de hiervoor genoemde ministeriële regeling staat er niet aan in de weg dat (ook) op andere plaatsen de geluidbelasting wordt gemeten of anderszins bepaald.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De eerste kolom vermeldt de uitspraken uit de PKB Schiphol en Omgeving («gegeelde» onderdelen).

In de tweede kolom is aangegeven of het onderdeel in het kader van het wetsvoorstel al dan niet wordt overgenomen.

PKB Schiphol en Omgeving	Wetsvoorstel
I Inleiding	
<p>Sommige onderdelen van de PKB acht het kabinet van zodanig belang dat voor wijziging hiervan de PKB-procedure moet worden doorlopen. Deze onderdelen zijn beslissingen van wezenlijk belang in de zin van artikel 3, lid 2 van het Besluit Ruimtelijke Ordening en zijn in deze PKB met een gele kleur gemarkeerd. (PKB, pagina 4)</p>	<p>Niet overgenomen. De PKB wordt ingetrokken (artikel VI).</p>
II Uitgangspunten van beleid	
<p>Het kabinet kiest voor een versterking van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol en de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Het streven naar een duurzame ontwikkeling en een beheerste, gerichte groei van de luchthaven tot mainport is daarbij uitgangspunt. Deze ontwikkeling is geplaatst in de context van de internationale ontwikkelingen in de economie en de luchtvaart en de toegenomen aandacht voor het milieubeleid, zoals dat als pijler van het regeringsbeleid door het kabinet wordt gehanteerd. (PKB, pagina 6)</p>	<p>Overgenomen in de volgende zin: Mainportdoelstelling en doelstelling leefmilieu opgenomen in de considerans en in artikel 8.3 van het wetsvoorstel. Aan de randvoorwaarden voor milieu en externe veiligheid voor de gelijkwaardige overgang naar de eerste uitvoeringsbesluiten wordt in de overgangsbepalingen IX tot en met XII uitdrukking gegeven. Voor daarop volgende uitvoeringsbesluiten garanderen artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid, een wettelijk minimum beschermingsniveau.</p>
<p>Schiphol krijgt de ruimte zich te ontwikkelen tot mainport. Onder een mainport wordt verstaan een luchthaven die functioneert als de thuisbasis en de centrale luchthaven in Europa voor tenminste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen, en waar de wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren maximaal is. (PKB, pagina 7)</p>	<p>Definitie mainport niet overgenomen. Mainport doelstelling komt tot uiting in de considerans en artikel 8.3 van het wetsvoorstel.</p>
<p>Onder vrijwel alle weersomstandigheden moet voldoende baan-capaciteit aanwezig zijn om, ook in de piekuren, vluchten binnen de gehanteerde norm van vertragingen te kunnen afwickelen. Daarbij moet voldaan kunnen worden aan de punctualiteitsnormen die hiervoor gelden. (PKB, pagina 7)</p>	<p>Niet overgenomen. Strookt niet met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt.</p>
<p>Er moeten voldoende pieropstelplaatsen voor vliegtuigen zijn om in de piekuren alle vliegtuigen te kunnen verwerken. Ook moet de capaciteit van de terminals op Schiphol toereikend zijn om het te verwachten passagiers- en vrachtaanbod binnen de gestelde normen te kunnen verwerken. (PKB, pagina 7)</p>	<p>Als boven.</p>
<p>Vanwege het streven naar een duurzame ontwikkeling moet verbetering plaatsvinden van de kwaliteit van het leefmilieu. Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaart-geluid. (PKB, pagina 8)</p>	<p>Aan de randvoorwaarden voor milieu en externe veiligheid voor de gelijkwaardige overgang naar de eerste uitvoeringsbesluiten wordt in de overgangsbepalingen IX tot en met XII uitdrukking gegeven. Voor daarop volgende uitvoeringsbesluiten garanderen artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid, een wettelijk minimum beschermingsniveau.</p>
<p>Het kabinet gaat uit van een ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met een zelfde marge (inclusief trucking, het vervoer van luchtvracht over de weg) en tenminste 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015. Deze ontwikkeling moet gestalte krijgen binnen de in deze PKB opgenomen ruimtelijke reserveringen. Het beleid is erop gericht verdere groei van de luchtvaart op Schiphol te voorkomen. (PKB, pagina 9)</p>	<p>Niet overgenomen in het wetsvoorstel.</p>
<p>Het kabinet hanteert bij de vaststelling van de geluidszone als doelstelling een reductie van het aantal woningen binnen de geluidszone van 15 100 in 1990 naar 10 000 in de periode nadat de vijfde baan in gebruik is genomen. In de periode tot het in gebruik nemen van de vijfde baan geldt het maximum van 15 100 woningen. (PKB, pagina 9)</p>	<p>Overgenomen. Zie artikel XI van het wetsvoorstel.</p>
<p>Overeenkomstig de Luchtvaartwet wordt de geluidbelasting door de luchtvaart op basis van de geluidszone gehandhaafd. (PKB, pagina 10)</p>	<p>Overgenomen zij het niet dat de handhaving geschiedt op basis van een geluidszone maar op basis van (onder meer) grenswaarden. Zie bijvoorbeeld artikel 8.15 en 8.20 van het wetsvoorstel.</p>
<p>Op het aspect externe veiligheid heeft het kabinet besloten in deze PKB een specifiek beleid voor de luchthaven Schiphol vast te leggen. Dit beleid omvat het vaststellen van een externe veiligheidszone voor het vijfbanenstelsel op basis van de contour 10⁻⁵ individueel risico en het medebetrekken van aspecten van externe veiligheid bij het instellen van een vrijwaringszone. (PKB, pagina 10)</p>	<p>Overgenomen. Zie artikel X van het wetsvoorstel. Artikel IX bevat een specifieke bepaling met betrekking tot de vrijwaringszone uit de PKB.</p>

Om de noodzakelijke condities te kunnen bieden voor het handhaven of realiseren van ruimtelijke kwaliteit en ter verbetering van de milieukwaliteit is de rijksbufferzone Spaarnwoude uitgebreid tot de rijksbufferzone Amsterdam–Haarlem en wordt een vrijwaringsbeleid geïntroduceerd in een ruim gebied rond de luchthaven. Het vrijwaringsbeleid biedt een ruimtelijk afwegingskader met betrekking tot de vestiging van woningen, andere milieugevoelige bestemmingen, bedrijven en kantoren in de vrijwaringszone. (PKB, pagina 10)

III Beleidskeuzen Luchthaven

Bij de uitbreiding van het luchtvaartterrein wordt rekening gehouden met de aanpassing en de uitbreiding van het banenstelsel (inclusief taxibanen), de uitbreiding van het vrachtareaal van Schiphol en de ontwikkeling van een beperkt aantal satellieten. Voor de aanleg van taxibanen en satellieten worden binnen het luchtvaartterrein zoekgebieden aangegeven. Het zoekgebied voor satellieten wordt in het noordwesten begrensd door de Hoofdvaart. Wat betreft de tussen het centrale areaal en de vijfde baan aan te leggen taxibanen wordt rekening gehouden met een zuidelijke en een noordelijke taxibaan. Het gebied tussen de taxibanen behoudt zijn open agrarische karakter. (PKB, pagina 11)

Op korte termijn moet de Zwanenburgbaan geschikt worden gemaakt voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting en moet de Kaagbaan in zuidwestelijke richting worden verlengd. (PKB, pagina 12) Het huidige banenstelsel van Schiphol moet worden uitgebreid met een vijfde start- en landingsbaan, parallel aan de huidige Zwanenburgbaan (inclusief taxibanen). Deze baan dient uiterlijk in 2003 operationeel te zijn en mag uitsluitend voor starts in en landingen vanuit noordelijke richting gebruikt worden. (PKB, pagina 12)

Door het preferent gebruik van de Kaagbaan en de vijfde baan voor starts en landingen worden – in het bijzonder gedurende de nacht – de woongebieden Amsterdam-Buitenveldert, Amstelveen, Aalsmeer en Zwanenburg zoveel mogelijk ontzien. (PKB, pagina 12)

Nadat de Zwanenburgbaan geschikt is gemaakt voor gebruik in en vanuit zuidelijke richting wordt de Aalsmeerbaan tussen 23.00 en 06.00 uur (voor de komende 3 jaar: 07.00 uur) gesloten. Het nachtelijk gebruik van de Zwanenburgbaan krijgt de preferentie die de Aalsmeerbaan tot dat moment had. (PKB, pagina 13)

Het gebruik van de Buitenveldertbaan wordt na verlenging van de Kaagbaan tussen 23.00 en 06.00 uur (voor de komende 3 jaar: 07.00 uur) beperkt tot die gevallen waarbij dit uit veiligheidsoverwegingen noodzakelijk is. (PKB, pagina 13)

Na ingebruikneming van de vijfde baan is de Zwanenburgbaan tussen 23.00 en 06.00 uur gesloten voor verkeer vanuit het noorden. (PKB, pagina 13)

Door handhaving wordt vanaf het moment dat de vijfde baan in gebruik wordt genomen gegarandeerd dat de feitelijke geluidbelasting in punt K te Aalsmeer op jaarbasis niet hoger zal zijn dan 49 Ke. (PKB, pagina 13)

IV Beleidskeuze substitutie

Het kabinet hecht grote waarde aan het bevorderen van substitutie van lucht naar rail en wil Nederland hiertoe opnemen in het toekomstige Europese netwerk van hoge snelheidsrailverbindingen. Het kabinet biedt daarmee de voorwaarden voor een substitutie van tenminste 5 miljoen passagiers in 2015. (PKB, pagina 14)

V Beleidskeuzen milieukwaliteit

Voor luchtvaartgeluid geldt voor de situatie vanaf 2003 met de vijfde baan: het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour, behorende bij de 35 Ke-zone die maximaal 10 000 woningen omvat, zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 54 000.

Het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt binnen de 20 dB(A)-nachtcontour behorende bij de 26 dB(A)-nachtzone die maximaal 10 100 woningen omvat, zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde slaapgestoorden binnen de 20 dB(A)-nachtcontour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 39 000. (PKB, pagina 16)

Voor beide zones wordt, evenals in de rest van de PKB, uitgegaan van het woningbestand in 1990, conform de IMER. (PKB, pagina 16)

De bufferzone is vastgelegd in de PKB Actualisering Vinex. Het op grond van het wetsvoorstel vast te leggen beperkingengebied omvat de vrijwaringszone, behalve de bufferzone

Voor zo ver nodig wordt een en ander vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit (artikel 8.5 wetsvoorstel, luchthavengebied).

Gerealiseerd.

Eerste zin: niet overgenomen. Het wetsvoorstel ziet niet op het realiseren van de vijfde baan (zie hiervoor de Wet procedures vijfde baan Schiphol).

Tweede zin: het gebruik van de vijfde baan wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit bij de bepaling van de grenswaarden in de handhavingspunten.

De eerste zin wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit. Voor de tweede zin geldt dat het gebruik van het geluidspreferentieel baangebruik systeem binnen de door het luchthavenverkeerbesluit gestelde grenswaarden en regels een zaak is van de luchtvaartsector.

Overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Niet overgenomen. Punten in woongebieden waarvoor grenswaarden zijn gesteld liggen op of nabij de berekende 35 Ke-contour (artikel XI wetsvoorstel).

Niet overgenomen. Besluitvorming over de HSL-Zuid heeft plaatsgevonden in het kader van de PKB HSL-Zuid. Zuiderzeelijn en HSL-Oost bevinden zich nog in de studiefase. Het beleid met betrekking tot substitutie is anderszins vormgegeven in de PKB Nationaal verkeers- en vervoersplan.

Overgenomen. Zal worden gerealiseerd in het luchthavenverkeerbesluit.

Idem.

Voor luchtverontreiniging geldt stand-still ten opzichte van 1990. De volgende stoffen zijn onderzocht: CO₂, CO, NO_x, VOS, SO₂ en Zwarte rook. Ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk, worden voor geen van deze stoffen de grenswaarden overschreden, zowel niet in 1990, als niet in 2015 en wordt voor alle bronnen tezamen voldaan aan stand-still ten opzichte van 1990. Voor het referentiejaar 1990 is de uitstoot in het studiegebied van 10x10 km rond de luchthaven ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming: CO₂: 644 000 ton; CO: 8 224 ton; NO_x: 6 446 ton; VOS: 1662 ton; SO₂: 283 ton; Zwarte rook: 246 ton. (PKB, pagina 16)

Ook voor geur geldt als eis stand-still ten opzichte van 1990. Hieraan wordt voldaan. Voor het referentiejaar 1990 is het aantal inwoners binnen 98 procentiel 1Ge/m³ 84 400 en binnen 99,5 procentiel 1Ge/m³ 480 500. (PKB, pagina 16)

Het Kabinet zal in het kader van ABEL (Algemeen Beoordelingskader Externe Veiligheid Luchthavens) nader onderzoeken hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden.

Binnen de parameters geluid, luchtverontreiniging, stank en externe veiligheid geldt dat de milieu-situatie in bepaalde deelgebieden kan verslechteren, terwijl in andere deelgebieden een verbetering optreedt. Tussen de parameters is in beginsel geen saldering mogelijk. Een significante verbetering van het leefmilieu ten aanzien van een parameter kan echter opwegen tegen een geringe verslechtering van een andere parameter. (PKB, pagina 16)

In de veiligheidszone in ruime zin geldt een bouwverbod. Dit betekent dat er geen nieuwe woningen mogen worden gebouwd en dat de vestiging van nieuwe bedrijven binnen deze zone niet is toegestaan. Bestaande bedrijven worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. In de nabijheid van aaneengesloten woonbebouwing mogen geen nieuwe risicobronnen worden gevestigd en geen bestaande risicobronnen worden uitgebreid als het risico van calamiteiten voor omwonenden daardoor significant wordt verhoogd. (PKB, pagina 21)

Binnen de veiligheidszone in engere zin geldt een bouwverbod voor nieuwe woningen en worden bestaande woningen aan de woonbestemming onttrokken. De veiligheidszone in engere zin zal uiterlijk in 2015 bewoningsvrij dienen te zijn. Vestiging van nieuwe bedrijven is in deze zone niet toegestaan. Bestaande bedrijven kunnen worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. (PKB, pagina 21)

Vanaf 1999 wordt iedere vijf jaar bezien of de veiligheidszone in engere zin op basis van de dan bestaande inzichten en kwantitatieve gegevens over de ontwikkeling van de externe veiligheid moet worden uitgebreid. Naast een hernieuwde berekening van het risico, dient daarbij ook gebruik te worden gemaakt van het voortschrijdend inzicht over de kwalitatieve ontwikkeling van de veiligheid per vliegtuigbeweging en van de gegevens over het aantal vliegtuigbewegingen; dit zowel over de voorliggende jaren als met een verwachting daarover voor de komende periode. Daarbij wordt steeds gestreefd naar het bereiken van stand-still, hetgeen betekent geen toename van onveiligheid, wat zal worden afgemeten aan de ontwikkeling van het gesommeerd gewogen risico zowel binnen de externe veiligheidszone in ruime zin als binnen het toetsingsgebied externe veiligheid (overeenkomend met de contour 10⁻⁶ individueel risico voor het vijfbanenstelsel in 2015). (PKB, pagina 22)

VII Beleidskeuzen ruimtelijke kwaliteit

Binnen de vrijwaringszone mogen in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd voor zover niet reeds vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen. (PKB, pagina 29)

Wordt anders, maar gelijkwaardig overgenomen in het wetsvoorstel (zie memorie van toelichting § 3.3.3). Zie ook artikel XII van het wetsvoorstel. Misslagen in de aantallen zijn hersteld.

Niet overgenomen. In het wetsvoorstel is geen getalsmatige geurnorm vastgelegd. Wel worden geurbeperkende maatregelen vastgesteld.

Omtrent het project ABEL is de Tweede Kamer bij brief van 23 juli 1999 door de Minister van VROM geïnformeerd (Kamerstukken II 1998–1999, 26 205, nr. 5).

Omtrent het beleid met betrekking tot het groepsrisico is de Tweede Kamer laatstelijk geïnformeerd door de Minister van V&W bij brief van 31 mei 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 6).

Eerste zin overgenomen: het wettelijk minimum beschermingsniveau laat *binnen* milieuparameters saldering toe bij het vaststellen van nieuwe besluiten. Tweede zin is overgenomen. Derde zin is niet overgenomen, het wetsvoorstel kent een scherper criterium: er vindt geen saldering *tussen* milieuparameters plaats.

Gewijzigd. In nieuwe stelsel geen twee maar één veiligheidszone per baankop. Binnen die zone zijn geen gevoelige objecten toegestaan («sloopzone»). De «sloopzone» wordt bepaald op basis van een scherpere norm (individueel risico van 10⁻⁵). Zie artikel X van het wetsvoorstel.

Als boven.

Niet overgenomen. De veiligheidszone conform het wetsvoorstel zal niet variabel zijn. Het beginsel van stand-still wordt voor individueel risico gehandhaafd (artikel X van het wetsvoorstel).

Wordt overgenomen in het luchthavenindelingbesluit. Zie memorie van toelichting § 2.3.

De selectiviteit ten aanzien van de vestiging van nieuwe bedrijven en kantoren binnen de vrijwaringszone dient – voor zover het niet gaat om vigerende bestemmingsplannen – in principe gebaseerd te zijn op het weren van niet-Schipholgebonden bedrijvigheid uit de nabijheid van de luchthaven en het op afstand houden van bedrijven en kantoren met veel werknemers per hectare. In de vrijwaringszone geldt dat vestiging van nieuwe risicobronnen, die zouden kunnen bijdragen aan de verhoging van het risico van calamiteiten voor omwonenden, moet worden voorkomen. Dit houdt in dat binnen de vrijwaringszone, in de nabijheid van aaneengesloten woonbebouwing, geen nieuwe risicobronnen – zoals de nieuwbouw van opslagplaatsen voor gevaarlijke stoffen en chemische installaties – mogen worden gevestigd en bestaande risicobronnen niet mogen worden uitgebreid, als het risico van calamiteiten voor omwonenden daardoor significant wordt verhoogd. (PKB, pagina 29)

Voor de ontwikkeling van Schiphol tot mainport is het van belang dat er een selectief beleid gevoerd wordt ten aanzien van de bedrijvenontwikkeling op of in de directe omgeving van de luchthaven. Om de economische uitstraling te kunnen realiseren die voor een mainport noodzakelijk is, moet er voldoende terrein aanwezig zijn om de Schipholgebonden bedrijven te kunnen huisvesten. Het kabinet gaat er van uit dat onder verantwoordelijkheid van het Bestuursforum Schiphol in het gebied rond Schiphol wordt voorzien in de additionele behoefte van twee maal 75 hectare netto voor Schipholgebonden bedrijvigheid in de periode tot 2015. (PKB, pagina 32)

De passage over het op afstand houden van niet-Schipholgebonden bedrijven wordt niet overgenomen want wordt thans beschouwd als een zaak van de regio. Zie in dit verband ook het voornemen van de minister van VROM ter zake van het groepsrisico zoals aangegeven in onderdeel 1.4 van deze nota.

Binnen de individueel risicocontouren zullen zich geen woningen of gevoelige bedrijven en kantoren mogen bevinden. Zoals ook elders gebruikelijk, zal het bevoegd gezag met betrekking tot de vergunningverlening ingevolge de Wet milieubeheer met genoemde aspecten rekening moeten houden.

Niet overgenomen. Voor zo ver niet reeds gerealiseerd in streek- en bestemmingsplannen wordt een en ander thans als een zaak van de regio beschouwd.

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	1
2.	Inleiding	16
3.	Horen van de Raad van State	19
4.	Raamwet en projectwet; de plaats van de ruimtelijke ordening; de verhouding tot andere regelgeving; onderlinge verhouding tussen de amvb's	23
5.	Rechtsbescherming	34
6.	Gelijkwaardigheid	38
7.	De nieuwe geluidsnormen: handhaving	44
8.	Gezondheidsaspecten	65
9.	Verspreide opmerkingen	67
10.	Artikelen	67
	Bijlage 1 Overzicht PKB Schiphol en Omgeving	71