

Vergaderjaar 2003–2004

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2004

Hierbij biedt ik u mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het plan van aanpak aan voor de evaluatie van het Schipholbeleid. Onder het Schipholbeleid wordt hier verstaan het beleid zoals dat is vastgelegd in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten.

In bijgaand plan van aanpak is beschreven hoe wij de evaluatie willen aanpakken. De evaluatie beperkt zich tot het Schipholbeleid voor het vijf-banenstelsel zoals dat is vastgelegd in de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten. Dit plan bevat een beschrijving van onderwerpen van de evaluatie, een beschrijving van wat wel en niet in de evaluatie wordt betrokken, een beschrijving van het proces dat wordt gevolgd en de wijze waarop belanghebbenden bij de evaluatie worden betrokken. Het plan moet daarmee aan alle betrokkenen helderheid geven over wat wel en niet kan worden verwacht van de evaluatie.

In het plan zal om te beginnen, conform de afspraak met de Kamers, worden getoetst of de bescherming van de omgeving tegen de milieueffecten van het vliegverkeer voldoet aan de eisen die daaraan in de wet zijn gesteld (motie Baarda). Er is, onder meer in de Eerste Kamer, veel discussie geweest of de toets op de criteria in de Schipholwet wel de juiste uitvoering is van de motie Baarda. De motie is daar duidelijk over en de criteria in de wet zijn door de wetgever juist opgenomen om discussie over de invulling van het begrip gelijkwaardigheid te beslechten. Omdat ik het niet zinvol acht een discussie te voeren over de juistheid van systemen of uitleg van de motie, heb ik tijdens de begrotingsbehandeling op 20 april 2004 aan de Eerste Kamer gevraagd welke elementen gemist worden bij de uitvoering van de motie, zodat ook die in beeld kunnen worden gebracht in de evaluatie. Een schriftelijke reactie van de Eerste Kamer verwacht ik voor het zomerreces te ontvangen. Op basis van voorstellen van de Eerste Kamer kunnen elementen aan dit plan worden toegevoegd, als deze voorstellen haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Ik ben van mening dat deze toets een te beperkte invulling van de evaluatie zou zijn. Ik wil ook graag de effectiviteit van het beleid toetsen: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's? Bovendien ben ik geïnteresseerd in voorstellen voor mogelijke verbeteringen van het Schipholbeleid.

In elk geval laat ik, zoals afgesproken met de Eerste Kamer, een rapportage opstellen over de geluidshinder vanaf 1990 in het gebied dat met meer dan 20 Ke is belast; het zgn. buitengebied. Daarbij wordt ook het aantal ernstig gehinderden in dat gebied berekend. Ook de situatie in het gebied daarbuiten met een geluidbelasting beneden 20Ke breng ik in beeld, voor zover daar gegevens over zijn. Deze rapportage zal eind van dit jaar worden opgesteld en aan u worden toegezonden. In 2005 wordt de rapportage aangevuld met de gegevens over dat jaar. De rapportages vormen onderdeel van de evaluatie van het Schipholbeleid.

Als eerste fase van de uitvoering van het plan wordt een toetsingkader vastgesteld voor de beoordeling van de effectiviteit en mogelijke voorstellen voor verbetering. In dit toetsingskader zullen criteria worden uitgewerkt voor de beheersing van de milieueffecten en voor de mainport. Daarmee wordt vooraf helder gemaakt waaraan voorstellen worden getoetst, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt.

De inspraakperiode voor de inbreng van ideeën loopt van 1 september 2004 tot en met 30 april 2005. Vervolgens zal een toetsing van deze ideeën aan het toetsingskader plaatsvinden. Daarbij zal de onafhankelijkheid worden geborgd. In dit plan zijn voorstellen opgenomen voor de borging van deze onafhankelijkheid. Die betreffen alle drie de elementen van deze evaluatie, namelijk de uitvoering van de motie Baarda, de effectiviteit van het beleid en de voorstellen voor mogelijke verbetering.

Voor de uitvoering van de motie Baarda zal begin 2005 een eerste «tussenrapportage» van het gebruiksjaar 2004 aan de Kamers worden gezonden. Voor het jaar 2005 zal dit uiteraard pas eind 2005/begin 2006 mogelijk zijn.

Eind 2005, begin 2006 zullen alle gegevens voor de evaluatie beschikbaar zijn en zal de balans worden opgemaakt. Vervolgens kunnen de beleidsmatige conclusies worden getrokken: is aanpassing van het beleid wenselijk, en zo ja, hoe. In de loop van 2006 kan worden gestart met de eventuele aanpassing van de wet- en regelgeving.

Het hele proces zoals hiervoor beschreven heeft een uiterst ambitieuze planning. Ik wil alle partijen de mogelijkheid geven ideeën aan te dragen. Sommige van hen zoals de CROS hebben al aangegeven de planning te krap te vinden. Ik meen echter dat deze ambitieuze planning haalbaar moet zijn, als alle partijen daaraan meewerken

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Samenvatting

Voor u ligt het plan van aanpak voor de evaluatie van het Schipholbeleid, zoals dat is vastgelegd in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten. Dit plan bevat een beschrijving van onderwerpen van de evaluatie, een beschrijving van wat wel en niet in de evaluatie wordt betrokken, een beschrijving van het proces dat wordt gevolgd en de wijze waarop belanghebbenden bij de evaluatie worden betrokken. Het plan moet daarmee aan alle betrokkenen helderheid geven over wat wel en niet kan worden verwacht van de evaluatie.

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De kern van het beleid in de wet en de besluiten is het bieden van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

Er zijn daarom regels en grenzen gesteld aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Met deze regels en grenzen worden de effecten in de omgeving beperkt, zodat de overlast en risico's voor omwonenden worden begrensd. Dat wil overigens niet zeggen dat er géén geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn. Die zaken zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een mainport.

Binnen de gestelde milieuruimte heeft de luchtvaart de ruimte om zich verder te ontwikkelen. Groei is mogelijk door stiller, schoner en veiliger te vliegen. Er zijn dus geen eisen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer, maar aan de effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

In 1995 is besloten dat Schiphol mag uitbreiden met een nieuwe start- en landingsbaan, de Vijfde baan, inmiddels gedoopt tot Polderbaan. De groei van de luchtvaart mocht plaatsvinden binnen milieugrenzen: *per saldo* stand still ten opzichte van de situatie van 1990. Voor het vliegtuiggeluid werd zelfs een forse verbetering van de situatie beoogd. Groei van de luchtvaart en toch stand still of verbetering van de milieusituatie was mogelijk, doordat in het verlengde van de nieuwe baan weinig woongebieden liggen. Stand still of verbetering per saldo betekent dus *over het geheel*. Het werd niet overal beter. Op sommige plaatsen kwam meer geluid, op andere minder.

Het besluit voor de nieuwe baan en de milieugrenzen is in 1995 vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Al snel daarna (1998) besloot het kabinet dat deze PKB vervangen moest worden door nieuw beleid voor Schiphol. Dit nieuwe beleid moet een bescherming bieden aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de milieunormen van de PKB. Het nieuwe beleid is vastgelegd in de Schipholwet en twee Luchthavenbesluiten.

In de Schipholwet zijn criteria vastgesteld in zogeheten overgangsartikelen, waarin is verwoord wat onder een gelijkwaardige bescherming wordt verstaan. De grenzen en regels in de Luchthavenbesluiten zijn aan die criteria in de wet getoetst (MER Schiphol 2003), om te zien of de beoogde bescherming wordt geboden. Dat bleek het geval.

Toch was er zorg of de bescherming in de praktijk wel goed zou zijn. De Eerste Kamer heeft deze zorg verwoord in een motie, de motie Baarda. Deze motie betekent dat in de praktijk wordt getoetst of de beoogde bescherming, zoals vastgelegd in de Schipholwet wordt geboden. De uitvoering van de motie Baarda dient drie jaar na inwerkingtreding van de Wet, dus vóór 20 februari 2006 te zijn afgerond. De toets zal conform de motie gericht zijn op de praktijk in de jaren 2004 en 2005. In dit plan van aanpak is beschreven hoe deze toets zal worden uitgevoerd.

Er is, onder meer in de Eerste Kamer, veel discussie of de toets op de criteria in de Schipholwet wel de juiste uitvoering is van de motie. De motie is daar duidelijk over, en de criteria in de wet zijn door de wetgever juist opgenomen om discussie over de invulling van het begrip gelijkwaardigheid te beslechten. Omdat het niet zinvol is een discussie over de juistheid van systemen of uitleg van de motie te voeren, heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tijdens de begrotings-behandeling op 20 april 2004 aan de Eerste Kamer gevraagd welke elementen gemist worden in de uitvoering van de motie, zodat ook die in beeld kunnen worden gebracht bij de evaluatie. Hierover wordt overleg gevoerd met de Eerste Kamer. Op basis van voorstellen van de Eerste Kamer zullen elementen aan dit plan worden toegevoegd, als deze voorstellen haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Naast deze evaluatie wil het kabinet meer. Het wil toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's? De evaluatie zal op basis van de verzamelde feiten inzicht geven in de effectiviteit van het beleid. In dit plan is beschreven hoe deze toets van de effectiviteit van het beleid zal worden uitgevoerd.

Tot slot wil het kabinet graag mogelijke verbeteringen van het beleid verkennen en waar nodig doorvoeren. Daarom is het ministerie van Verkeer en Waterstaat benieuwd naar de praktijkervaringen en voorstellen voor verbetering van alle belanghebbenden. Deze voorstellen zullen worden getoetst aan de twee eisen in de Schipholwet: een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving van de luchthaven, en de mogelijke ontwikkeling van de mainport. In dit plan is aangegeven hoe de toetsing aan deze eisen wordt uitgevoerd.

Aan de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) is gevraagd voorstellen te doen voor een handhavingssysteem in het buitengebied en het gebruik van geluidsmetingen in de handhaving. Het advies van de commissie zal als een van de voorstellen voor verbetering van het beleid bij de evaluatie worden betrokken.

Ook de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) wordt gevraagd om – vanuit haar taak om de hinder zoveel mogelijk te beperken – mogelijke verbeteringen van het beleid aan te dragen. De CROS heeft zelf aangegeven mogelijke verbeteringen van de ligging van de vliegroutes te willen onderzoeken. Daarnaast zou de CROS ook voorstellen kunnen doen voor flexibilisering van het beleid, waardoor het Rijk meer stuurt op hoofdlijnen, en de regio en de sector meer ruimte krijgen om tezamen verbeteringen door te voeren. Tot slot zou de CROS ook een rol kunnen krijgen in de toetsing van voorstellen van anderen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de regie over de evaluatie van het Schipholbeleid. Het Ministerie van V&W is samen met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verantwoordelijk voor het uitbrengen van het verslag over de evaluatie. Waar dat wenselijk is, zullen delen van de evaluatie door een externe onafhankelijke partij kunnen worden uitgevoerd. In dit plan is een aantal opties beschreven voor de borging van de onafhankelijkheid. Deze opties worden aan de Kamer voorgelegd. Het proces van de evaluatie zal in alle openheid worden uitgevoerd.

Inhoudsopgave plan van aanpak Evaluatie Schipholbeleid

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding tot de evaluatie	6
1.2	Aanpak van de evaluatie	6
2	Evaluatie	6
2.1	Doel van de evaluatie	6
2.2	Het Schipholbeleid	7
2.3	Definitie van evaluatie	8
2.4	Berekeningen versus meten	9
3	Inhoud van de Evaluatie	10
	Leeswijzer	10
3.1	Periode waarop de evaluatie op betrekking heeft	10
3.2	Toetsing beoogde bescherming – uitvoering motie Baarda	11
3.3	Verplichte ingrediënten voor de evaluatie	12
3.4	Toetsen van de effectiviteit van het beleid	13
3.5	Voorstellen voor verbetering van het beleid	14
3.5.1	Format voor voorstellen voor verbetering van het beleid	14
3.5.2	Procesgang voorstellen voor verbetering van het beleid	15
3.6	Rolverdeling	16
3.7	Borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie	17
4	Coördinatie en Uitvoering	18
4.1	Procesbeschrijving	18
4.2	Vervolgtraject en parallelle trajecten	19
	Bijlage	
1	Woordenlijst	21

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding tot de evaluatie

Met de Kamer is afgesproken om op uiterlijk op 20 februari 2006, drie jaar na ingebruikname de motie Baarda uit te voeren: bieden de Luchthavenbesluiten de in de wet beoogde bescherming? Dit is de directe aanleiding voor de evaluatie.

Daarnaast wil het kabinet meer. Het wil toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's? Bovendien is het kabinet benieuwd naar mogelijke verbeteringen.

Deze twee elementen van evaluatie zijn op zichzelf niet gebonden aan een moment, zoals februari 2006. Om praktische redenen is het wel wenselijk om alle elementen van de evaluatie in de tijd te bundelen, zodat er één integrale afweging kan worden gemaakt over het beleid en de wensen tot aanpassing. Daarom ligt voor u het plan voor de evaluatie voor alle drie de elementen: gericht op de toetsing van de beoogde bescherming van de omgeving, de effectiviteit van het beleid en mogelijke verbeteringen van het beleid.

1.2 Aanpak van de evaluatie

De evaluatie zal beginnen met het monitoren van de effecten en het opdoen van praktijkervaringen. Daarna zullen voorstellen voor verbetering worden geïnventariseerd. Deze voorstellen worden getoetst aan een toetsingskader.

Eind 2005, begin 2006 zullen alle gegevens op een rij worden gezet en zal de balans worden opgemaakt. Vervolgens kunnen de beleidsmatige conclusies worden getrokken: is aanpassing van het beleid wenselijk, en zo ja, hoe.

In de loop van 2006 kan zonedig worden gestart met de aanpassing van de wetten regelgeving.

2 EVALUATIE

2.1 Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft tot doel om het huidige Schipholbeleid te beoordelen en zonedig te verbeteren. Die beoordeling kent meerdere elementen:

- toets of in de praktijk de beoogde bescherming wordt geboden, zoals vastgelegd in de overgangsartikelen van de Schipholwet (artikel XI t/m XIII), mogelijk aangevuld met wensen van de Eerste Kamer;
- toets of hoe het beleid in de praktijk werkt en kijk op basis van de praktijkervaringen:
 - of het beleid effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's;
 - welke verbeteringen in het beleid mogelijk zijn.

De evaluatie is gericht op de wet- en regelgeving voor het vijfbanenstelsel en niet op de besluitvorming rond mogelijke wijzigingen van het banenstelsel in de toekomst.

2.2 Het Schipholbeleid

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De kern van het beleid in de wet en de besluiten is het bieden van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

Er zijn daarom regels en grenzen gesteld aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Met deze regels en grenzen worden de effecten in de omgeving beperkt, zodat de overlast en risico's voor omwonenden worden begrensd. Dat wil overigens niet zeggen dat er géén geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn. Die zaken zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een mainport.

Binnen de gestelde milieuruimte heeft de luchtvaart ruimte om zich verder te ontwikkelen. Groei is mogelijk door stiller, schoner en veiliger te vliegen. Er zijn dus geen eisen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer, maar aan de effecten er van in de omgeving. De mainport is van groot belang voor de bereikbaarheid en de Nederlandse economie. Daarvoor is een hoge netwerkqualiteit (bestemmingen, frequenties, betrouwbaarheid) nodig. Dit vraagt om het accommoderen van een grote alliantie van luchtvaartmaatschappijen. Daartoe is een hoogwaardige luchthaven (inclusief omliggend luchtruim) nodig met voldoende capaciteit tegen concurrerende tarieven.

In 1995 is besloten dat Schiphol mag uitbreiden met een nieuwe start- en landingsbaan, de Vijfde baan, inmiddels gedoopt tot Polderbaan. De groei van de luchtvaart mocht plaatsvinden binnen milieugrenzen: *per saldo* stand still ten opzichte van de situatie van 1990. Voor het vliegtuigeluid werd zelfs een forse verbetering van de situatie beoogd. Groei van de luchtvaart en toch stand still of verbetering van de milieusituatie was mogelijk, doordat in het verlengde van de nieuwe baan weinig woongebieden liggen. Stand still of verbetering per saldo betekent dus *over het geheel*. Het werd niet overal beter. Op sommige plaatsen kwam meer geluid, op andere minder.

Het besluit voor de nieuwe baan en de milieugrenzen is in 1995 vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Al snel daarna (1998) besloot het kabinet dat deze PKB vervangen moest worden door nieuw beleid voor Schiphol. Dit nieuwe beleid moet een bescherming bieden aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de bescherming die geboden wordt door de milieunormen van de PKB. Het nieuwe beleid is vastgelegd in de Schipholwet en twee Luchthavenbesluiten. In de Schipholwet zijn criteria vastgesteld in zogeheten overgangsartikelen, waarin is verwoord wat onder een gelijkwaardige bescherming wordt verstaan.

De Schipholwet (hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart)

De Schipholwet is een kaderwet. De wet:

- bepaalt de functie van de handhaver, de Inspecteur Generaal van Verkeer en Waterstaat, en zijn taken en bevoegdheden;
- voorziet in een onderlinge zorgplicht van de sectorpartijen;
- regelt de verantwoordelijkheden van de verkeersleiding op de luchthaven;
- voorziet in de instelling van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol;
- kent een ontheffingsbepaling voor beperkingen aan het gebruik van de ruimte vanwege veiligheid en geluid;
- voorziet in twee besluiten waarin de regels en de milieugrenzen voor het luchtverkeer en het gebruik van de ruimte rond de luchthaven worden vastgelegd en geeft aan wat daarin geregeld kan worden. Dit zijn de zogenoemde Luchthavenbesluiten;

- legt de bescherming van de omgeving vast die dient te worden geboden door de eerste Luchthavenbesluiten;
- bepaalt dat alle volgende besluiten een gelijkwaardige of betere bescherming dienen te bieden ten opzichte van de eerste besluiten; de criteria aan deze gelijkwaardige of betere bescherming zijn niet nader bepaald in de wet;
- legt de mainportdoelstelling vast, zodat de ruimte binnen de milieu- en veiligheidsnormen optimaal kan worden benut.

Luchthavenbesluiten

De milieunormen liggen vast in twee Luchthavenbesluiten bij de Schipholwet, het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De Luchthavenbesluiten zijn Algemene Maatregelen van Bestuur.

Het LVB is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor de aspecten externe veiligheid, geluid, lokale luchtverontreiniging en geur. Er zijn daartoe:

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

Het LIB bevat beperkingen aan het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven. Die beperkingen zijn nodig vanwege de externe veiligheidsrisico's en de geluidbelasting door het vliegverkeer. Het gaat om veiligheidssloopzones, geluidssloopzones, bouwhoogtebeperkingen en gebieden met bouwbeperkingen voor diverse gebruiksfuncties.

Doel van het LIB is te voorkomen dat grote concentraties mensen permanent in de nabijheid van de luchthaven verblijven en/of geluidsgevoelige bestemmingen worden gerealiseerd. De bescherming van de omgeving kan alleen in combinatie met de ruimtelijke ordeningsmaatregelen worden bereikt. Daarnaast wordt in de Nota Ruimte een ruimtelijk ordeningsbeleid vastgelegd voor de ruimere omgeving van de luchthaven. Bij de evaluatie zal dit beleid met het ruimtelijk ordeningsbeleid van het LVB in samenhang worden gezien.

2.3 Definitie van evaluatie

De evaluatie van het Schipholbeleid als bedoeld in dit plan van aanpak als volgt gedefinieerd:

- toets of in de praktijk de beoogde bescherming wordt geboden, zoals vastgelegd in de overgangsartikelen van de Schipholwet (artikel XI t/m XIII), mogelijk aangevuld met wensen van de Eerste Kamer;
- toets of hoe het beleid in de praktijk werkt en kijk op basis van de praktijkervaringen:
 - of het beleid effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's;
 - welke verbeteringen in het beleid mogelijk zijn;
- verzamel de benodigde gegevens voor deze toetsen;
- trek beleidsmatige conclusies op basis van de toetsen en de verzamelde gegevens.

Vervolgens kan het beleid desgewenst worden aangepast.

Het kader van de evaluatie zijn de eisen in de Schipholwet, namelijk een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving en de mainportdoelstelling. Natuurlijk is het ook mogelijk om ook dit kader onderwerp

van evaluatie te maken. Daar wordt echter bij deze evaluatie niet van uitgegaan.

2.4 Berekeningen versus meten

Voor de evaluatie zullen de beste beschikbare gegevens worden gebruikt. Voor een groot deel moet gebruik worden gemaakt van verwerking van de gegevens met modellen en berekeningsmethoden. Deze berekeningsmethoden sluiten aan bij EU-richtlijnen.

- *Externe veiligheid*: er is momenteel nog geen Europese richtlijn over de wijze waarop de externe veiligheid bij luchthavens bepaald moet worden. Er wordt in Nederland daarom gebruik gemaakt van het rekeninstrument kwantitatieve risico analyse, dat voor transport van gevaarlijke stoffen over land en water en de chemische industrie wordt gehanteerd. Nederland, het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartcentrum, heeft hiervoor een eigen rekenmodel ontwikkeld. Dit Nederlandse model is overigens, in het kader van de ruimtelijke ordening vraagstukken, ook al toegepast bij grote buitenlandse luchthavens zoals Heathrow en Frankfurt Airport.
- *Uitstoot van luchtverontreinigende stoffen*: voor de berekening van de uitstoot van vliegtuigen wordt gebruik gemaakt van een internationale database. Voor de luchtkwaliteit is aangesloten bij de EU-richtlijn voor luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven moet voldoen aan de eisen die in deze EU-richtlijn staan. Deze eisen staan ook in het Nederlandse Besluit Luchtkwaliteit.
- *Geluid*: de weergave van het geluid in de omgeving wordt conform de EU richtlijn voor omgevingslawaai weergegeven. Het geluid wordt uitgedrukt als jaargemiddeld getal. De jaarlijkse geluidbelasting wordt berekend in de EU-geluidmaten Lden (een maat voor geluid in het gehele etmaal, met een weging naar dag, avond en nacht) en Lnight (een maat voor geluid in de nacht). Voor de vergelijking met eerdere situaties, zoals de referentiesituatie 1990, wordt daarnaast soms gebruik gemaakt van de oude Nederlandse eenheden (Ke en Laeq). Voor de weergave van het geluid in de omgeving wordt gebruik gemaakt van geluidmeetgegevens (per vliegtuigtype) en radar-gegevens die aangeven wanneer welk vliegtuig waar vloog. Deze gegevens worden vervolgens gewogen naar het dagdeel ('s nachts telt het geluid 10 keer zo zwaar als overdag in de geluidbelasting) en gemiddeld over een jaar. Op deze wijze kan de geluidbelasting in de gehele omgeving van de luchthaven worden bepaald. Het is daarnaast mogelijk om in plaats van de meetgegevens per vliegtuigtype het geluid te plaatse te meten, en op basis van die meetgegevens een jaargemiddelde te berekenen. Hiermee kan echter alleen de geluidbelasting in het meetpunt worden bepaald, en niet in de gehele omgeving van de luchthaven.

Voor de uitvoering van de motie Baarda worden de berekeningsmethodes, het woningbestand en de dosis-effect-relaties gehanteerd die ten tijde van de PKB gebruikt zijn voor het berekenen van de eisen aan de bescherming van de leefomgeving, en die ook vereist zijn in de Schipholwet voor de toetsing van de beoogde bescherming van de omgeving van de luchthaven. Voor een vergelijking met deze eisen zal op dezelfde manier moeten worden gerekend.

Daarnaast zullen de milieueffecten met de nieuwste berekeningsmethodes, de laatste inzichten voor dosis-effect-relaties en het meest recente gegevens over de bewoning rond de luchthaven in beeld worden gebracht.

In de evaluatie wordt een aantal zaken dus niet gemeten:

- Het externe veiligheidsrisico op een bepaalde plaats in de omgeving meten is niet mogelijk.
- Ook de uitstoot van vliegtuigen is niet te meten. Wel is de luchtkwaliteit in de omgeving te meten. Dit wordt al gedaan door de provincie en het RIVM, die daarvoor een landelijk meetnet hebben. Deze gegevens zullen worden gebruikt.
- Over vliegtuiggeluid is voor de toetsing van de eisen in de wet en PKB gestelde eisen gebiedsdekkende informatie nodig: de hoeveelheid vliegtuiggeluid in de gehele omgeving van de luchthaven. Deze informatie kan alleen worden verkregen op basis van berekeningen. Overigens zijn ook de gegevens over het verleden, zoals de situatie van het referentiejaar 1990 alleen in de vorm van berekeningen beschikbaar.

Wel wordt ondertussen gewerkt aan een meetsysteem voor vliegtuiggeluid rond Schiphol, zodat na de evaluatie meetgegevens kunnen worden gebruikt bij de handhaving van de geluidsgrenzen. De Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) heeft daartoe de opdracht om een meetsysteem en meetlocaties voor te stellen.

3 INHOUD VAN DE EVALUATIE

Leeswijzer

- Paragraaf 1 geeft aan op welke periode de evaluatie betrekking heeft.
- Paragraaf 2 van dit hoofdstuk bevat een omschrijving van de ingrediënten die hoe dan ook onderdeel uit zullen maken van de evaluatie, vanwege eerdere gemaakte afspraken.
- Paragraaf 3 beschrijft de toets op de effectiviteit van het beleid.
- Paragraaf 4 geeft het kader voor mogelijke verbeteringen van het beleid.
- Waar de voorstellen daartoe aan moeten voldoen staat in paragraaf 5 beschreven.
- Ingediende voorstellen zullen worden getoetst, waarna zij wel of niet worden meegenomen tijdens de evaluatie. De toetsingscriteria staan beschreven in paragraaf 6.
- Paragraaf 7 ten slotte vermeldt de rolverdeling in de evaluatie.

3.1 Periode waarop de evaluatie op betrekking heeft

Omdat de evaluatie betrekking heeft op het vijfbanenstelsel ligt het voor de hand dat de evaluatie gericht is op de periode vanaf ingebruikname daarvan op 20 februari 2003. Voor de uitvoering van de motie Baarda zullen de gegevens over de jaren 2004 en 2005 worden verzameld, zodat begin 2006 op basis van alle gegevens de balans van de evaluatie kan worden opgemaakt.

Ervaring met het nieuwe beleid voor het vijfbanenstelsel vanaf 2003

De toets op de effectiviteit van het nieuwe beleid, en inspiratie voor mogelijke verbeteringen daar van, kan worden uitgevoerd vanaf 20 februari 2003, het moment van ingebruikname van het beleid. Daarnaast kan er aanleiding zijn om voor bepaalde zaken verder terug te kijken naar de periode van het gebruik van het vierbanenstelsel in de jaren voor 2003. Zo heeft de Eerste Kamer haar wens uitgesproken om vanaf 1990 het vliegtuiggeluid in de omgeving van de luchthaven inzichtelijk te willen hebben.

Uitvoering motie Baarda over de jaren 2004 en 2005

De uitvoering van de motie Baarda zal betrekking hebben op de jaren 2004

en 2005. Het jaar 2003 is in de motie niet genoemd, omdat het eerste jaar een overgangsjaar is (van 20 februari tot 1 november 2003). De evaluatie conform de motie dient uiterlijk drie jaar na ingebruikname van het beleid, dus op 20 februari 2006 te worden afgerond.

Integrale afweging van het beleid start begin 2006

Omdat het wenselijk is een integrale afweging te maken over het beleid zullen ook de andere elementen van de evaluatie (effectiviteit, mogelijke verbeteringen) dan worden afgerond. Begin 2006 kan worden gestart met de besluitvorming over mogelijke wijziging van het beleid.

Dat betekent dat begin 2006 alle zaken die voor de evaluatie van belang zijn, gereed moeten zijn.

In het voorjaar van 2006 kunnen dan de beleidsmatige conclusies worden getrokken, waarna de mogelijke wijziging van wet- en regelgeving kan worden gestart.

3.2 Toetsing beoogde bescherming – uitvoering motie Baarda

Motie Baarda

Uitvoering van de motie Baarda moet antwoord geven op de vraag: wordt de bescherming die werd beoogd daadwerkelijk geboden? De beoogde bescherming is beschreven in de overgangsbesluiten in de Schipholwet (Stb. 374; artikelen XI t/m XIII). Het toetsen aan de beoogde bescherming betekent dus concreet dat wordt onderzocht of aan onderstaande eisen wordt voldaan. Deze eisen betreffen voor externe veiligheid en de uitstoot van luchtverontreiniging een stand still ten opzichte van 1990. De eisen voor geluid betekenen een forse verbetering van de situatie in 1990. De eisen voor geluid, uitstoot en risico zijn gelijk aan die in de PKB, met uitzondering van de eis voor het aantal ernstig geluidgehinderden. Deze is in de PKB 54 000 en in de Schipholwet aangescherpt tot 45 000.

Eisen aan bescherming zoals vastgelegd in de Schipholwet.

Eis in de Schipholwet	Toets in 2004 ¹	Toets in 2005
Geluidbelasting etmaal: Maximaal 10 000 woningen in het gebied met een hoge geluidbelasting (meer dan 35 Ke). In 1990 waren dit 15 100 woningen. Maximaal 45 000 mensen met ernstige hinder in het gebied met meer dan 20 Ke. Dit is ruim 50% minder dan in 1990.		
Geluidbelasting nacht: Maximaal 10 100 woningen in het gebied met meer dan 26 dB(A) Laeq-nacht Maximaal 39 000 mensen met slaapverstoring in het gebied met meer dan 20 dB(A) LAeq-nacht. Dit is circa 70% minder dan in 1990.		
Externe veiligheid: Maximaal 774 woningen in het gebied met een plaatsgebonden risicocontour van meer dan 10 ⁻⁶ . Dit betreft een stand still ten opzichte van 1990.		
Luchtverontreiniging: Maximale emissies van alle luchtverontreinigende bronnen in de omgeving van Schiphol tezamen, gelijk of lager aan die in 1990:		

Eis in de Schipholwet	Toets in 2004 ¹	Toets in 2005
Stof	Maximum emissie per jaar [ton]	
Koolmonoxide	45 701	
Stikstofoxides	19 771	
Vluchtige organische stoffen	21 173	
Zwavel dioxide	1 274	
Fijn stof	1 208	

¹ De tabellen voor 2004 en 2005 worden ingevuld op basis van de berekeningen van de gebruiksjaren 2004 en 2005.

Voor de jaren 2004 en 2005 zal onderzoek worden gedaan naar de effecten en met behulp van *berekeningen* de hierboven beschreven gegevens worden verzameld. Indien in een van de laatste twee kolommen van deze tabel een waarde staat die hoger is dan de maximale waarde in de eerste kolom wordt de beoogde bescherming niet geboden. In dat geval zal het beleid worden aangepast zodat de bescherming wel wordt geboden. In het geval dat alle waarden voldoen aan de eisen (dus gelijk of lager zijn), is aan het criterium van een gelijkwaardige overgang voldaan en hoeven de luchthavenbesluiten niet aangepast te worden.

3.3 Verplichte ingrediënten voor de evaluatie

In het MER Schiphol 2003 zijn toezeggingen gedaan dat het nieuwe normenstelsel geëvalueerd moet worden. Daarnaast zijn toezeggingen gedaan aan het parlement en heeft de Commissie Deskundigen Vliegtuig-geluid (CDV) opdracht gekregen te adviseren¹.

Motie Meijer (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 603, nr. 75)

Tijdens de behandeling op 4 juli 2002 van de twee ontwerp-besluiten inzake Schiphol is door de Tweede Kamer de motie Meijer aangenomen. In deze motie is verzocht om de mogelijkheid van uitruil tussen de verschillende luchtverontreinigende stoffen, een vorm van saldering. De achtergrond van deze motie is het feit dat als wordt gestuurd op een stiller en schoner vliegtuig, het helaas niet zo is dat de uitstoot van alle luchtverontreinigende stoffen daalt. In het Luchthavenverkeerbesluit zijn grenswaarden opgenomen voor vijf verschillende luchtverontreinigende stoffen. Schoner voor de een van deze stoffen leidt vaak tot meer uitstoot van de andere, en andersom. Ook geluidsreductie of brandstofzuiniger heeft effect op de uitstoot. Dit is voor elke stof anders. Dit betekent dat het met de huidige stand der techniek niet reëel is om te eisen dat de vliegtuigen én stiller worden en dat van alle stoffen minder wordt uitgestoten. De motie Meijer is niet letterlijk uitgevoerd, omdat salderen een precedentwerking tot gevolg zou kunnen hebben voor andere situaties in Nederland, ondanks het feit dat de gekozen systematiek voor Schiphol uniek is.

Om reële eisen te stellen aan de luchtvaart, zijn voor de verwachte variatie van de luchtvaartvloot verschillende scenario's doorgerekend. Er is in de grenswaarden voor uitstoot van luchtverontreiniging flexibiliteit ingebouwd, die op basis van deze gegevens nodig wordt geacht. Daarmee is gezorgd dat de luchtvaartsector een incentive heeft om stillere vliegtuigen in te zetten, en, voor een deel van de stoffen, op schonere vliegtuigen. Bij de evaluatie zal worden onderzocht hoe deze eisen hebben uitgepakt. Daarbij zal ook onderzocht worden of tot een verbetering van de milieukwaliteit gekomen kan worden.

Evaluatie handhavingssystematiek milieunormen

In de evaluatie wordt onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de

¹ Zie 4.2 (pagina 20)

handhavingssystematiek van de milieunormen zoals die is vastgelegd in de Schipholwet (titel 8.3). Zijn er in 2003, 2004 of 2005 overschrijdingen geweest, welke maatregelen zijn getroffen en hebben deze maatregelen effect gehad.

3.4 Toetsen van de effectiviteit van het beleid

Zoals dat met nieuw beleid gebruikelijk is, wil het kabinet toetsen of dat beleid in de praktijk effectief is. Voor het Schipholbeleid betekent dat: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's?

Er wordt gekeken of deze doelstellingen zijn gehaald, en of dat te danken is aan het gevoerde beleid. Dat betekent dan niet alleen wordt onderzocht of de luchtvaartsector zich gehouden heeft aan de gestelde regels, maar ook of met het stellen en naleven van die regels is bijgedragen aan het beheersen van de overlast en of binnen die regels de luchtvaart zich kon ontwikkelen. Het toetsingskader voor de effectiviteit zal in de eerste fase van de evaluatie worden uitgewerkt. Onderstaand is een eerste voorzet gedaan voor ingrediënten van het toetsingskader. Het toetsingskader zal zowel worden gebruikt voor de toetsing van de effectiviteit als voorstellen voor verbetering van het beleid.

Milieu en veiligheid

- Hoe is de ontwikkeling van het aantal gehinderden en slaapverstoorden in het gebied rond Schiphol en hoe verhoudt zich dit tot de doelstelling. Heeft het beleid inderdaad bijgedragen aan een bescherming van de leefomgeving?
- Zorgen de regels voor het gebruik van de banen en het luchtruim rondom Schiphol voor beheersing van de overlast in de omgeving van Schiphol?
- Zorgen de veiligheidscontouren in combinatie met de grenswaarden voor geluidbelasting en regels voor het gebruik van het banenstelsel en het luchtruim er voor dat de omwonenden van Schiphol buiten de sloopzones geen hoger risico hebben dan beoogd is?
- Dragen de grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen er toe bij dat geen overschrijding plaatsvindt van de grenswaarden voor de lokale luchtkwaliteit in Nederland?
- Dragen dezelfde grenswaarden er aan bij dat er voor de sector een stimulans is schonere vliegtuigen aan te schaffen?
- Hebben de regels ter beperking van de geuroverlast de gewenste effecten gehad?

Ruimtelijke ordening

- Wat is de ontwikkeling van het ruimtegebruik binnen het beperkingengebied (woningen en bedrijven)?
- Wanneer is van dat beleid afgeweken, en wat zijn de redenen daarvoor geweest?
- Hoe veel en welke woningen in de veiligheids- en geluidssloopzones zijn bij de gemeenten aangeboden voor verkoop, met andere woorden wat is het gevolg van de motie Hofstra¹?
- Welke gevolgen heeft deze motie voor de gemeenten en de Rijksoverheid (Rijkswaterstaat)?
- Het LIB geldt als voorbereidingsbesluit: zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen in overeenstemming gebracht met het LIB en is dat binnen de gestelde termijn van 1 jaar gedaan?

¹ De motie Hofstra voorziet in de vrije keus van bewoners om hun woning al dan niet aan de gemeente ter verkoop en sloop aan te bieden.

Mainport

De effecten van voorstellen op de mainport, kunnen onder meer worden uitgedrukt in:

- aantallen passagiers, aantallen vliegbewegingen, tonnen vracht
- winst
- internationale concurrentiepositie
- economisch belang van de mainport
- bijdrage van de mainport aan de bereikbaarheid van Nederland door de lucht
- netwerkkwaliteit: bestemmingen, frequenties, betrouwbaarheid
- concurrentiepositie voor internationale vestigingen van de mainport regio

Overig

- Heeft de communicatie over het beleid met betrokkenen en tussen betrokken onderling bijgedragen aan begrip en draagvlak voor het beleid? Hoe is de rol en bijdrage van informatievoorziening en informatie-uitwisseling geweest?
- Het beleid beschrijft de verantwoordelijkheden van de partijen en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de sectorpartijen onderling (de zorgplicht tussen de exploitant van de luchthaven, de verkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen). Hoe heeft dit in de praktijk uitgewerkt?
- De luchtvaartsector dient zich als ‘goede buur’ te gedragen. Hoe heeft dit in de praktijk heeft uitgepakt?
- Wat zijn de effecten van het nieuwe beleid voor onder andere: de mainport, ruimte voor groei, de internationale concurrentiepositie van Schiphol en haar gebruikers (level playing field), een flexibele operatie, mogelijkheid tot innovatie?

3.5 Voorstellen voor verbetering van het beleid

Naast de toets voor gelijkwaardigheid en effectiviteit is de vraag welke verbeteringen van het beleid mogelijk zijn. Daarom zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van VROM benieuwd naar de praktijk-ervaringen van alle belanghebbenden en voorstellen voor verbetering van het beleid. Daarom is het ministerie van Verkeer en Waterstaat benieuwd naar voorstellen voor verbetering van het beleid. Deze voorstellen zullen worden getoetst aan het toetsingskader van deze evaluatie dat ook wordt gehanteerd om de effectiviteit van het beleid te toetsen. De kern daarvan is, conform de Schipholwet: een gelijke of betere situatie voor de mainport Schiphol en een gelijke of betere bescherming van de leefomgeving van Schiphol. Voorstellen die worden gedaan in de periode oktober 2004 tot en met april 2005 ter verbetering van het huidige stelsel, kunnen bij de evaluatie worden betrokken. Onderstaand is beschreven welke informatie bij de voorstellen gewenst is om ze te kunnen beoordelen.

3.5.1 Format voor voorstellen voor verbetering van het beleid

Het huidige beleid is met zorg en in goed overleg met diverse betrokken partijen tot stand gebracht. Er is een balans gekozen tussen de lusten en de lasten die de luchtvaart op Schiphol met zich mee brengt. Er is gezocht naar een goed handhaafbaar beleid, dat voldoende flexibiliteit kent en de overlast beheerst. Het beleid is nieuw, en dus is het goed mogelijk dat in de praktijk blijkt dat bepaalde zaken niet goed werken, dat verbetering mogelijk is. Daarom staat het kabinet open voor mogelijke verbeteringen van het beleid. Informatie is nodig om voorstellen voor verbetering goed te kunnen beoordelen en te kunnen afwegen of het voorstel inderdaad tot

verbetering leidt en past binnen het kader van het beleid. Deze informatie is hieronder beschreven.

Format voor voorstellen voor verbetering van het beleid:

- 1 De ervaringen die hebben geleid tot het voorstel.
- 2 Een beschrijving van de elementen van het huidige beleid die voor verbetering vatbaar zijn.
- 3 De concrete voorstellen en/of alternatieven voor het wijzigen van het beleid.
- 4 Een onderbouwing van het voorstel.
- 5 Een beschrijving van de consequenties van de voorgestelde wijzigingen voor
 - (a) de mainport en
 - (b) de overlast van die mainport in de omgeving.
- 6 Een beschrijving van het mogelijk tijdpad voor implementatie en noodzakelijke voorwaarden voor implementatie.
- 7 Een inschatting of de voorgestelde verbetering een wijziging van wet- of regelgeving vergt, of niet en inclusief toelichting.

Alle betrokkenen kunnen op basis van ervaringen met het stelsel voorstellen doen voor verbetering. Deze worden, als de benodigde informatie bij het voorstel is gegeven, getoetst aan het toetsingskader van de evaluatie.

Dan kan worden beoordeeld of het voorstel bij de evaluatie wordt betrokken. Uiteraard zal in de loop van de evaluatie naast deze individuele toetsing een toetsing over de gebundelde voorstellen worden uitgevoerd, om een goede integrale afweging te kunnen maken, en te kunnen zien wat het gezamenlijk effect van de voorstellen is.

3.5.2 Procesgang voorstellen voor verbetering van het beleid

Voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid kunnen in de periode van 1 september 2004 tot 30 april 2005 aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden toegestuurd. Na deze periode zal het ministerie de voorstellen toetsen aan het toetsingskader. Waar nodig zal onderzoek worden gedaan om de effecten nader in beeld te brengen. Over dit proces zal in alle openheid met de belanghebbenden worden gecommuniceerd. Al deze onderzoeken zullen gezamenlijk met de uitvoering van de motie Baarda gebundeld worden in een rapportage, welke aan de Kamer zal worden toegezonden.

Op basis van deze rapportage kan het beleid desgewenst worden aangepast. In de Schipholwet is aangegeven dat voor het toekomstig beleid geldt dat het een gelijkwaardige of betere bescherming moet bieden dan het beleid in de eerste Luchthavenbesluiten. In de wet is niet nader gedefinieerd wat onder die bescherming wordt verstaan.

Om wijziging van het beleid te kunnen toetsen aan deze wettelijke eis, zal worden uitgewerkt wat onder een gelijkwaardige of betere bescherming wordt verstaan. Dit zal in de beginfase van de evaluatie worden uitgevoerd en onderdeel vormen van het toetsingskader. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan criteria als het totaal aantal geluidgehinderden. Zo ook geldt dat de wettelijke mainportdoelstelling niet nader is gedefinieerd en dus niet één op één te toetsen valt. Ook deze doelstelling wordt uitgewerkt en vormt eveneens onderdeel van het toetsingskader. Daarmee wordt een duidelijk toetsingskader vastgelegd voor zowel de effectiviteit als voorstellen voor verbetering van het beleid.

3.6 Rolverdeling

Diverse partijen zijn betrokken bij de evaluatie. Soms omdat ze een belang hebben bij het beleid, soms omdat ze vanuit de wet- en regelgeving een verantwoordelijkheid hebben voor het beleid. Hieronder volgt een opsomming van alle partijen die betrokken zijn bij de evaluatie en hun rol erin.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (V&W) regisseert de evaluatie. V&W evalueert samen met VROM in ieder geval de verplichte ingrediënten voor de evaluatie zoals beschreven in paragraaf 3.1 en toetst op de effectiviteit van het beleid. Afhankelijk van de wijze waarop de onafhankelijkheid wordt geborgd, voert V&W zaken uit of delegeert die aan anderen. Zie hiervoor verder paragraaf 3.7.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is, als handhaver van de milieunormen, één van de belangrijkste betrokken partijen. De inspectie houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, houdt toezicht op de door de sector te verzamelen gegevens benodigd voor de handhaving, deelt haar ervaringskennis met de beleidsdirectie via signaalrapportages en stelt elk half jaar een handhavingsrapportage op die door de Inspecteur Generaal aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De inspectie heeft handhavingsbeleid vastgesteld op basis van de in de wet vastgelegde systematiek en past dit handhavingsbeleid toe. De hierbij opgedane ervaring kan bij de evaluatie worden betrokken.

Ministerie Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM): is samen met V&W verantwoordelijk voor het aanpassen van de Luchthavenbesluiten en de Schipholwet en de uitvoering van de evaluatie.

VROM Inspectie (VI) handhaaft in samenwerking met de IVW de ruimtelijke bepalingen uit het Luchthavenindelingbesluit. De VROM-inspectie levert in de evaluatie de gegevens over de ontwikkeling van het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven en de afwijkingen van de regels over het ruimtegebruik.

Ministerie Economische Zaken (EZ) heeft geen wettelijk vastgelegde rol. Vanwege haar verantwoordelijkheid voor economische aspecten zoals de mainportontwikkeling, ligt betrokkenheid bij deze evaluatie echter voor de hand.

Commissie voor de Milieueffectrapportage is verantwoordelijk voor een onafhankelijke toetsing van de uitvoering van het Milieueffectrapport dat wordt opgesteld voor de motie Baarda.

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) heeft een belangrijke rol in de evaluatie vanuit haar taak de hinder zoveel mogelijk te beperken. In de CROS kan de omgeving van de luchthaven samen met de luchtvaartsector ideeën ontwikkelen en onderzoeken voor verbetering van het beleid. Hierdoor kan het maatschappelijk draagvlak voor voorstellen worden getoetst. Overigens hoeven niet alle voorstellen voor verbetering van het beleid vanuit de CROS te wachten op de evaluatie.

Betrokken sectorpartijen: Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland en luchtvaartmaatschappijen Deze partijen zullen als direct betrokkenen en belanghebbenden zeer nauw betrokken zijn bij de evaluatie van het beleid. Vanwege het belang van een goed draagvlak voor het ondernemen van de luchtvaartsector is het wenselijk dat de sectorpartijen hun voorstellen voor verbetering inbrengen in de CROS.

Omwonenden, gemeenten en provincies zijn betrokken partijen uit de omgeving van Schiphol. Om een goede afweging te kunnen maken tussen het mainportbelang en het belang van de omwonenden is het wenselijk dat praktijkervaringen en voorstellen tot verbetering van het beleid door omwonenden, gemeenten en provincies in de CROS worden besproken.

3.7 Borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie

Er wordt grote waarde gehecht aan de onafhankelijkheid van de uitvoering van de evaluatie. Hieronder wordt een voorstel gedaan voor de borging van de onafhankelijkheid in de verschillende drie sporen van de evaluatie.

Borging van onafhankelijkheid van de uitvoering van de motie Baarda

Met de Eerste Kamer zal worden overlegd of aanvullende gegevens gewenst zijn, naast hetgeen in dit plan is beschreven. Vervolgens wordt aan een onafhankelijk en deskundig bureau gevraagd de rapportage op te stellen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat kan de juistheid toetsen van de gegevens die daarvoor worden gebruikt. Daarnaast wordt een derde partij gezocht die de procesgang van de uitvoering van de motie van een oordeel voorziet.

Borging van onafhankelijkheid van de toetsing van de effectiviteit van het beleid

Het toetsingskader voor de effectiviteit en voorstellen voor verbetering wordt opgesteld door het kabinet en met de Kamer besproken. Vervolgens wordt aan een onafhankelijke partij gevraagd op basis van de verzamelde praktijkervaringen de effectiviteit van het beleid te toetsen aan het toetsingskader. Deze partij wordt samengesteld met zowel Nederlandse als buitenlandse deskundigen. De partij stelt een rapportage op over de toetsing.

Borging van onafhankelijkheid van de toetsing van de voorstellen voor verbetering van het beleid

Het toetsingskader voor de effectiviteit en voorstellen voor verbetering wordt opgesteld door het kabinet en met de Kamer besproken. Voorstellen voor verbetering worden verzameld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zonodig wordt aanvullend onderzoek verricht om de effecten van de voorstellen in beeld te brengen. Vervolgens worden de voorstellen getoetst aan het toetsingskader door een onafhankelijke partij. Deze partij wordt samengesteld met zowel Nederlandse als buitenlandse deskundigen. De partij stelt een rapportage op over de toetsing. Alle gegevens over de voorstellen zijn publiekelijk inzichtelijk. De onafhankelijke partij doet een voorstel voor bundeling van de voorstellen die aan het toetsingskader voldoen. De gebundelde voorstellen worden vervolgens in een m.e.r.-procedure als alternatieven onderzocht.

De rapportage van de drie sporen wordt gebundeld in één milieueffect-rapport. De Commissie voor de Milieueffectrapportage zal tot slot een onafhankelijk oordeel geven over de rapportage over de milieueffecten.

Daarnaast kan ook de CROS een rol krijgen in de evaluatie, zoals bijvoorbeeld de beoordeling van voorstellen voor verbetering. Daarmee kan een goed beeld worden verkregen van het draagvlak voor de voorstellen bij de luchtvaartsector en de bestuurders en omwonenden in de omgeving van de luchthaven. Met de CROS wordt over haar rol in de evaluatie overlegd.

De samenstelling en de werkwijze van een onafhankelijke partij wordt nader uitgewerkt en zal samen met het toetsingskader aan de Kamer worden voorgelegd.

4 COÖRDINATIE EN UITVOERING

4.1 Procesbeschrijving

Het periode waarover de evaluatie plaats heeft, begint met de ingebruikname van de vijfde baan op 20 februari 2003 en eindigt met de besluitvorming in 2006. Het proces van de evaluatie is weergegeven in de figuur op de volgende bladzijde. Onderstaand worden de verschillende onderdelen van het proces toegelicht.

Plan van aanpak bespreken met betrokkenen

Met dit plan wordt duidelijk gemaakt wat wel en wat niet bij de evaluatie wordt betrokken, wat de rollen zijn van de verschillende partijen en welk proces wordt gevolgd. Het plan zal met de betrokkenen worden besproken, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is.

Toetsingskader uitwerken

In de eerste fase van de evaluatie zal het toetsingskader verder worden uitgewerkt. De definities van de mainportdoelstelling en de toetsingscriteria voor een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau worden in het toetsingskader vastgelegd. Daarmee is helder en eenduidig waaraan de effectiviteit van het beleid en de voorstellen voor verbetering zullen worden getoetst.

Monitoring van gegevens voor de evaluatie

Vanaf het moment dat de Polderbaan in gebruik is genomen worden gegevens gemonitord over het vliegverkeer van Schiphol. Te denken valt aan gegevens voor de uitvoering van de motie Baarda en de opdrachten van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid. Veel van deze gegevens zijn al voorhanden voor de handhaving van de regels en grenswaarden die door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat wordt uitgevoerd. Indien nodig worden aanvullende gegevens verzameld.

Eerste rapportage over effecten van het vliegverkeer eind 2004

Aan het eind van 2004 zal een eerste rapportage worden opgesteld voor de uitvoering van de motie Baarda en over de aan de Eerste Kamer toegezegde effecten van de geluidbelasting in het buitengebied.

Voorstellen voor verbetering

Eenieder die een voorstel tot verbetering van het stelsel heeft, kan in dit plan vinden welke informatie wordt gevraagd over de voorstellen. Voorstellen die worden aangeleverd in de periode tot 30 april 2005 kunnen bij de evaluatie worden betrokken.

Toetsing van voorstellen voor verbetering van het beleid

Vervolgens zullen de voorstellen worden geïnventariseerd en getoetst aan de «terms of reference». Helder zal worden gesteld welke voorstellen wel en welke niet worden betrokken bij de evaluatie en waarom. Indien nodig zullen onderzoeken worden gestart waarbij de onderlinge samenhang van de verschillende voorstellen in beeld zal worden gebracht, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt. Na de eerste toetsing wordt een beperkt aantal scenario's opgesteld, waarin de voorstellen worden verwerkt. Van deze scenario's worden de effecten op mainport en omgeving weergegeven, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt.

4.2 Vervolgtraject en parallelle trajecten

In de loop van 2006 zal op basis van de resultaten van de evaluatie de besluitvorming starten.

Als dit betekent dat de Luchthavenbesluiten of de Schipholwet moeten worden gewijzigd, zal dit volgens het wettelijke traject verlopen.

Naast de resultaten van de evaluatie zullen ook de resultaten van verschillende parallelle trajecten in 2006 in de evaluatie moeten worden meegenomen, te weten:

Voorstellen Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV)

De opdracht van de CDV betreft de volgende drie zaken:

1. Voorstellen voor een aanvullend handhavingssysteem voor het «buitengebied». Dit betreft het ontwerpen van een «LVB plus» systeem. «Plus», want de ring van handhavingpunten in het LVB geeft reeds een bescherming van het buitengebied. Het buitengebied is conform de PKB het gebied met meer dan 20 Ke aan geluidbelasting. De commissie doet voorstellen voor de begrenzing van het buitengebied. De begrenzing van het buitengebied is geen begrenzing van het gebied waar overlast optreedt. Ook buiten het buitengebied dat de commissie zal kiezen doet zich overlast voor.
2. Voorstellen voor de manier waarop geluidsmetingen kunnen worden gebruikt in de handhaving van de geluidsbelasting. Daarbij is ook het vraagstuk van «de overgang van rekenen naar meten» aan de orde. De commissie zegt in haar tweede voortgangsrapportage de indruk te krijgen dat de complexiteit van goede geluidsmetingen voor handhaving vaak wordt onderschat. Er is een wezenlijk verschil tussen enerzijds geluidsmetingen voor «monitoring» waarbij ten behoeve van informatievoorziening het geluid van vliegtuigen wordt gemeten (daarmee houden Schiphol met het NOMOS systeem en de CROS zich bezig) en anderzijds geluidsmetingen voor «handhaving» van grenswaarden, waarmee de commissie zich bezig houdt en waaraan veel hogere eisen worden gesteld, omdat «de luchtvaartsector» daarop wordt afgerekend.
3. In de Schipholwet is gekozen voor een overgang naar de Europese maten Lden en Lnight, op een wijze die niet meer en niet minder ruimte voor de luchtvaart oplevert. De commissie zal onderzoeken hoe die overgang is verlopen, door te kijken naar zowel de oude, Nederlandse maten voor vliegtuiggeluid, als naar de nieuwe, Europese maten. De commissie kijkt daarbij naar het geluid in de jaren van 2000 tot en met 2005.

Onderdelen 1 en 2 worden momenteel uitgevoerd, onderdeel 3 kan worden uitgevoerd wanneer de gegevens daarvoor beschikbaar zijn, derhalve na 1 november 2005. De voorstellen van de CDV zullen worden betrokken bij de evaluatie.

Groepsrisiconorm

Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een stand still van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer. Een voorstel voor wijziging van dit onderdeel van de Schipholwet is daarom in procedure gebracht. Het causale model wordt wel verder ontwikkeld en zal primair gericht zijn verbetering en beheersing van de interne (vlieg)veiligheid van het vliegverkeer en niet de externe veiligheid. Voor het groepsrisico wordt eerst verkend welke mogelijkheden er zijn om tot een verdere beheersing te komen. Het groepsrisico wordt reeds beheerst door het ruimtelijke

ordeningsbeleid in het LIB (sloopzones, verbod op nieuwbouw) en de begrenzing van het risico dat de luchtvaart mag veroorzaken in het LVB. Voorstellen voor (aanvullende) beheersing van het groepsrisico zullen bij de evaluatie in 2006 worden betrokken.

Slaapverstoringsonderzoek

November 2002 is het onderzoek «Slaapverstoring door vliegtuiggeluid» aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarvan is toegezegd dat de resultaten van dit onderzoek in een breder kader geplaatst zullen worden en daarbij onder andere het advies van de Gezondheidsraad betrokken wordt. In het najaar zal een kabinetsstandpunt over het nachtrecht voor Schiphol worden geformuleerd. De resultaten hiervan zullen ook in de evaluatie worden meegenomen.

Amendement Van Gijzel:

Via een amendement van Tweede Kamerlid Van Gijzel is de verplichting in de wet opgenomen om nog in 2005 een stand still voor het groepsrisico rond Schiphol te bereiken, waarbij het groepsrisico door (her)berekening met een hiervoor te ontwikkelen statistisch causaal model moet worden bepaald.

Baarda (motie):

Op grond van deze motie moeten de doeltreffendheid en het effect in de praktijk van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol worden geëvalueerd.

Buitengebied:

In de PKB is het buitengebied gedefinieerd als het gebied dat ligt tussen de 35 Ke en de 20 Ke-contour. In het huidige stelsel hebben deze contouren geen wettelijke status. De Commissie Deskundigen Vliegtuig-geluid is gevraagd te kijken naar een handhavinggebied voor het buitengebied. Hierbij hoeft de commissie zich niet te beperken tot het gebied binnen de oude 20 Ke-contour maar de commissie bepaald zelf de grootte van het buitengebied.

Causaal model:

Dit betreft een model waarmee zoveel mogelijk causale relaties, die kunnen leiden tot ongevallen met vliegtuigen, worden geïnventariseerd en geanalyseerd om uiteindelijk de vliegveiligheid te verhogen. Door het kwantificeren van de kansen en relaties van de schakels in de potentiële ongevalketens, wordt nagegaan waar de hoogste bijdragen zitten en waar dus aandacht aan besteed moet worden.

Contour (geluid-/risico-):

De geluidscontour verbindt punten in het verlengde van start- en landingsbanen, waar de jaarlijks gemiddelde geluidbelasting dezelfde waarde heeft, bijvoorbeeld 35 of 20 Ke. De risicocontour verbindt punten in het verlengde van start- en landingsbanen waar het plaatsgebonden risico dezelfde waarde heeft, bijvoorbeeld 10^{-5} of 10^{-6} . Binnen de door deze contouren omsloten gebieden gelden beperkingen aan het ruimtegebruik, bijvoorbeeld voor woningen, kantoren en bedrijven. Zie ook onder *externe veiligheid*.

Externe veiligheid:

De externe veiligheid heeft betrekking op het risico dat mensen buiten het vliegtuig lopen om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeluk. Dat risico wordt in kaart gebracht met een rekenmodel. Voor de luchthaven Schiphol gelden maatregelen in die gebieden waar het risico hoger is dan 10^{-5} of 10^{-6} . De 10^{-5} contour geeft het gebied aan waarbinnen de kans dat iemand die altijd op die plek aanwezig is getroffen zou worden door een vliegtuigongeluk, eens in de honderdduizend jaar is. De 10^{-6} geeft volgens hetzelfde principe de kans van eens in de miljoen jaar. In de Schipholwet wordt externe veiligheid weergegeven via de maten plaatsgebonden risico (was individueel risico), groepsrisico en totaal risicogewicht.

Geluidbelasting:

Dit is een maat voor het geluid dat door alle vliegtuigen gezamenlijk gedurende een jaar wordt veroorzaakt. Daarbij worden de geluidniveaus van alle vliegtuigen die van het vliegveld vertrekken en aankomen op een voorgeschreven manier bij elkaar opgeteld. Ke en Lden (hele etmaal) alsmede LAeq-nacht en Lnight (alleen de nacht) zijn maten voor de geluidbelasting.

Gehinderden en ernstig gehinderden:

Het aantal gehinderden en ernstig gehinderden wordt berekend op basis van dosis-effectrelaties. Bij een bepaalde «dosis» berekende geluidbelasting, is het effect dat X procent van de mensen gehinderd en Y procent van de mensen ernstig gehinderd is door geluid.

Grenswaarden voor geluid:

Deze zijn vastgelegd voor handhavingpunten en het Totaal Volume Geluid. In de handhavingpunten zijn grenzen gesteld aan de maximale geluidbelasting die in een bepaald punt mag optreden. Dit is een vaste – dat wil zeggen: niet elk jaar andere – waarde voor de geluidbelasting, die formeel wordt vastgesteld. De door het werkelijk gebruik van een vliegveld veroorzaakte geluidbelasting mag in dat punt niet hoger zijn dan de grenswaarde die voor dat punt geldt, anders gezegd: de grenswaarde mag niet worden overschreden. Naast de grenswaarden in de handhavingpunten is er ook een grenswaarde gesteld aan de totale hoeveelheid geluid (TVG) die het luchtverkeer in een jaar mag produceren.

Grenswaarden voor externe veiligheid:

Voor de risico's die vliegen met zich meebrengt is een maximum gesteld in de vorm van het Totaal Risico Gewicht (TRG). Hierin worden alle risico's van alle vliegtuigbewegingen bij elkaar opgeteld en de som mag niet hoger zijn dan de waarde in het LVB.

Grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen:

Voor een vijftal luchtverontreinigende stoffen zijn grenswaarden opgenomen. Deze grenswaarden geven aan dat per kg vliegtuig niet meer dan x gram van een bepaalde stof mag worden uitgestoten. Deze grenswaarden nemen in de loop der jaren wel af om de sector te stimuleren een schonere vloot aan te schaffen.

Grenswaardescenario:

Deze bestaat uit die set invoergegevens waarmee de grenswaarden voor de geluidbelasting zijn berekend.

Groepsrisico(norm):

Voor het groepsrisico Schiphol is als norm in de wet opgenomen dat in 2005 een standstill ten opzichte van het referentiejaar 1990 Schiphol moet worden bereikt.

Handhaving:

De handhaving heeft tot doel het controleren van de naleving van wet- en regelgeving. In het geval van Schiphol meer het specifiek bevorderen van naleving van regels en grenswaarden. Indien regels worden overtreden volgen bestuurlijke boetes, indien grenswaarden worden overschreden volgen maatregelen (van de IG) om overschrijdingen in de toekomst te voorkomen.

Handhavingspunt:

Dit is een vast punt in de omgeving van het vliegveld waarin een grenswaarde die geldt voor geluidbelasting wordt gehandhaafd. De geluidbelasting die in dat punt wordt veroorzaakt door het werkelijk gebruik van het vliegveld wordt bepaald en getoetst aan die grenswaarde.

Leefomgeving:

Onder bescherming van de omgeving wordt verstaan het beperken van:

- het geluid en dus de hinder en slaapverstoring
- de veiligheidsrisico's
- de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen
- de geuroverlast als gevolg van het vliegverkeer rondom Schiphol

Normenstelsel:

De regels en grenzen die zijn gesteld aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.

Overlast:

De hinder die wordt ondervonden als gevolg van vliegtuigbewegingen (overdag dan wel 's nachts). Deze hinder kan veroorzaakt worden door het geluid, het gevoel van onveiligheid, de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, de stank of een combinatie.

Slaapverstoorden:

Het aantal slaapverstoorden wordt berekend op basis van dosis-effectrelaties. Bij een bepaalde «dosis» berekende geluidbelasting, is het effect dat X procent van de mensen slaapverstoord is door geluid.

Stand still:

Bijvoorbeeld de stand still voor groepsrisico zou in moeten houden dat het aantal woningen binnen de risicocontour hetzelfde zou moeten zijn dan het aantal woningen binnen dezelfde contour in 1990. Door het aantal vliegtuigbewegingen en de spreiding over het gebied, veranderen de contouren van vorm.

Veiligheidssloopzones:

De sloopzones omvatten de plaatsgebonden risicocontouren 10^{-5} met meteotoeslag. Buiten deze zones zal, op uitzonderlijke jaren na, het plaatsgebonden risico dus lager zijn. Uitgangspunt van de sloopzones is dat daarin geen mensen wonen.

Vijfbanenstelsel:

Het stelsel van start en landingsbanen op de luchthaven Schiphol bestaande uit de: Aalsmeerbaan, Buitenveldertbaan, Kaagbaan, Polderbaan en Zwanenburgbaan.

Zorgplicht:

De exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen hebben een zorgplicht (Schipholwet art. 8.16), gericht op het bevorderen van het goede verloop van het luchthavenluchtverkeer. De zorgplicht houdt (ook) in dat zijzelf en in onderlinge samenwerking de voorzieningen moeten treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te zorgen dat de grenswaarden zoals neergelegd in het LVB niet worden overschreden. De betrokken partijen kunnen elkaar aan deze zorgplicht houden.