

27 603

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 april 2002

Wij danken de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat voor de voortvarendheid waarmee zij de behandeling van het wetsvoorstel verder ter hand hebben genomen. Wij begrijpen, dat de leden van de vaste commissie onze opvatting delen dat vanuit bestuurlijk en politiek oogpunt finale besluitvorming over dit wetsvoorstel (en over de eerste ontwerpuitvoeringsbesluiten) op korte termijn aan de orde zou moeten zijn, zonder dat overigens de zorgvuldigheid daarbij geweld zou moeten worden aangedaan.

De leden hebben, naar aanleiding van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de commissie van 15 maart 2002, nog de behoefte gevoeld tot het stellen van enige nadere vragen en het maken van enkele nadere opmerkingen.

Deze vragen en opmerkingen hebben merendeels betrekking op de door het wetsvoorstel beoogde gelijkwaardige omzetting van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, op het opnieuw horen van de Raad van State, op de aspecten geluid en externe veiligheid en op de rechtsbescherming. Wij hopen met deze nadere memorie van antwoord de door de leden gestelde vragen en gemaakte opmerkingen naar hun gevoelens afdoende te hebben beantwoord, opdat de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel ter hand kan worden genomen.

Hier willen wij alvast aantekenen dat wij begrip hebben voor de twijfels die sommige van de leden naar voren brengen, namelijk of de (noodzakelijkerwijs vooraf) berekende gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel ook in de praktijk van het nieuwe stelsel uit zal komen. Het is mede daarom dat voor de komende jaren voorzien is in een uitgebreid monitoringsprogramma dat zal uitmonden in een evaluatie in 2005. Bij deze evaluatie zal niet alleen de ontwikkeling van de milieu- en veiligheidsbelasting worden betrokken (en de werking van het stelsel in dat opzicht) maar ook de juridisch-bestuurlijke effectiviteit van het stelsel. Afhankelijk van de conclusies die uit deze evaluatie worden getrokken, zullen – zonodig – wet en besluiten, uiteraard in overleg met de volksvertegenwoordiging, worden aangepast.

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

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat voor hen de aspecten rechtszekerheid, gelijkwaardigheid en gezondheid centraal staan bij hun beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel. Met teleurstelling stelden deze leden ten aanzien daarvan vast dat de regering in de memorie van antwoord nog geen afdoende en overtuigende antwoorden heeft gegeven.

Zij lazen op bladzijde 17 van de memorie van antwoord dat het ook de regering niet is ontgaan dat veel ontwikkelingen rond de luchthaven Schiphol door burgers en bestuurders met de nodige scepsis worden gezien, maar dat wij er niettemin van overtuigd zijn dat het onderhavige wetsvoorstel ertoe bij zal dragen dat de vastgelopen besluitvorming rond Schiphol weer vlot kan worden getrokken. Deze leden merkten daarbij op dat dan wel door middel van duidelijke en inzichtelijke antwoorden de ongerustheid bij burgers en bestuurders moet worden weggenomen.

De leden van de **VVD**-fractie wensten ten behoeve van dit nader voorlopig verslag nog een tweetal onderwerpen aan te snijden, te weten geluid en risico.

De leden van de **PvdA**-fractie wilden, onder de aantekening dat het de vraag is of met uitputtende wederzijdse beschouwingen het zicht op de toekomst van Schiphol en allen die zich – hoe dan ook – met die toekomst verbonden weten verbeterd, gebruik maken van de mogelijkheid op enkele aangelegen onderwerpen terug te komen. Los daarvan zagen zij met belangstelling uit naar het MER dat, naar zij verwachtten, meer inzicht zal geven in het dispuut dat over belangrijke onderwerpen plaatsvindt, maar waarschijnlijk niet in een consensus zal eindigen.

Bij de leden van de fractie van **D66** bleven er vraag- en twijfelpunten over.

Wij delen de opvatting van de leden van de **CDA**-fractie, overigens in lijn met vragen en opmerkingen van de leden van andere fracties in het vervolg van het nader voorlopig verslag, dat het begrip gelijkwaardigheid, zeker in het licht van de overgangsartikelen, een van de centrale thema's vormt van dit wetsvoorstel¹. Dit is te meer het geval omdat, naar onze opvatting, het in algemene termen spreken over gelijkwaardigheid tot een spraakverwarring kan leiden (en soms ook heeft geleid) waarbij velen van mening zijn dat zij – gelet op de eigen invulling van het begrip – gelijk hebben. Van belang voor een vruchtbare discussie over de vraag of het nieuwe stelsel «gelijkwaardig» is aan het PKB-stelsel, is slechts te voeren als er in een gemeenschappelijke taal wordt gesproken.

Wij achten het daarom een goede zaak in deze inleiding een korte beschouwing te wijden aan het begrip gelijkwaardigheid. Daarbij gaat het naar onze opvatting niet alleen om het ex ante (dus voordat het stelsel ook daadwerkelijk inwerking treedt) voldoen aan de eisen die in de overgangsartikelen in het wetsvoorstel met betrekking daartoe zijn geformuleerd en om de gelijkwaardige bescherming die daarmee door de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten vergeleken met het PKB-stelsel worden geboden. Juist bij een nieuw stelsel als het onderhavige, dat zich in de praktijk nog moet bewijzen, is het evenzeer van belang dat aan die eisen ook ex post wordt voldaan en dat daartoe de ontwikkeling van de milieubelasting (in termen van geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging) wordt gemonitord in het licht van de eisen met betrekking tot gelijkwaardigheid die het wetsvoorstel aan de eerste

¹ Wij willen deze leden met betrekking tot de andere door hen genoemde thema's (rechtszekerheid en gezondheid) wel verwijzen naar hetgeen hierover elders in deze nadere memorie is opgenomen.

uitvoeringsbesluiten stelt. Om dat te bereiken is een uitgebreid monitoringsprogramma voorgenomen.

Dit monitoringsprogramma zal, in 2005, leiden tot een evaluatie van het nieuwe stelsel. Zowel bij de uitvoering van het monitoringsprogramma als bij de evaluatie zijn externe deskundigen betrokken, zoals bijvoorbeeld de commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Zo nodig, zal het stelsel worden bijgesteld. Met betrekking tot geluid (de uitbreiding van het handhavingssysteem tot het buitengebied) en veiligheid (de ontwikkeling van het statistisch causaal model) is een verdere ontwikkeling van het nieuwe stelsel reeds vastgelegd¹.

Gelijkwaardigheid

In de overgangsartikelen bij het wetsvoorstel zijn concrete eisen (bij wijze van vertaling van concrete PKB-eisen) neergelegd waaraan de eerste uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de gelijkwaardige omzetting van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel moeten voldoen. In het bijzonder kan daarbij worden gewezen op de artikelen X tot en met XIII van het wetsvoorstel (voor wat betreft de omvang van het beperkingengebied, externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging). In dit verband is ook artikel IX van belang. Dit artikel herhaalt immers het algemene uitgangspunt van de PKB (behalve voor geur) en bepaalt dat, de situatie ten opzichte van 1990 niet mag verslechteren dan wel moet verbeteren, moet geschieden «(...) op de wijze zoals voorzien in de artikelen X tot en met XIII». Het begrip gelijkwaardigheid moet dus in het licht van deze concrete eisen worden beoordeeld². Om te beoordelen of ex ante aan die eisen wordt voldaan, is in de overgangsartikelen precies aangegeven welke stappen moeten worden gezet.

Voor wat betreft de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten concludeert de commissie voor de milieueffectrapportage, op basis van het milieueffectrapport, dat deze stappen daadwerkelijk zijn gezet³.

Vervolgens is de vraag aan de orde of het nieuwe stelsel ook een gelijkwaardige *bescherming* biedt vergeleken bij het PKB-stelsel⁴. Kortheidshalve beperken wij ons hier tot de aspecten geluid en externe veiligheid.

Ten aanzien van de bescherming tegen *geluidbelasting* gedurende het etmaal geldt het volgende.

- Het PKB-stelsel beoogt te verzekeren dat buiten een bepaald gebied dat wordt omsloten door de 35 Ke-contour geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan de contourwaarde. Het nieuwe stelsel beoogt te verzekeren dat in woongebieden buiten de (ruimtelijk equivalente) 58 dB(A) L_{den} -contour geen geluidbelasting neerslaat die hoger is dan die contourwaarde.
- Het PKB-stelsel is gericht op het begrenzen van het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour op 10 000. Op grond van artikel XII van het wetsvoorstel moeten de grenswaarden in de eerste uitvoeringsbesluiten eveneens voldoen aan dit criterium.
- Het PKB stelsel is gericht op het beperken van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour op 54 000. Artikel XII van het wetsvoorstel scherpt dit criterium aan tot 45 000.

Mutatis mutandis kan een zelfde betoog worden gehouden over de geluidbelasting gedurende de nacht binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -nachtcontour en het aantal woningen daarin en het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} -nachtcontour. Op grond van artikel XII is voorgeschreven dat de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour maximaal 10 100 woningen omvat en de 20 dB(A) L_{Aeq} -contour maximaal 39 000 slaapgestoorden. Uit het milieueffectrapport voor de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten blijkt dat aan

¹ Zie respectievelijk onze brief van 20 september 2001 aan de Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer (DGL/01.450314) en artikel XI van het wetsvoorstel.

² Deze concrete eisen met betrekking tot gelijkwaardigheid zijn bijvoorbeeld ook al neergelegd in de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl, december 1999) waarover met de volksvertegenwoordiging van gedachten is gewisseld. Zie in dit verband ook de zogeheten meibrief (brief van 31 mei 2000, kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 3).

³ Zie hieromtrent het toetsingsadvies van de commissie, onderdeel 2.1, pagina 4.

⁴ Zie meer uitgebreid deel 1 van het milieueffectrapport Schiphol 2003.

deze eisen ruimschoots wordt voldaan: maximaal 6900 woningen in de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour en maximaal 23 000 slaapgestoorden in de 20 dB(A) L_{Aeq} -contour¹.

Voor *externe veiligheid* kan worden opgemerkt:

- Het PKB-stelsel beoogt te verzekeren dat buiten de veiligheidssloopzones omsloten door de individueel-risico-contouren van $5 \cdot 10^{-5}$, geen hoger individueel risico neerslaat dan die contourwaarde. Zo nodig worden deze zones periodiek aangepast, bijvoorbeeld als gevolg van de groei van het aantal vliegtuigbewegingen. Het nieuwe stelsel beoogt te verzekeren dat buiten veiligheidssloopzones omsloten door de individueel-risico-contouren van $1 \cdot 10^{-5}$ geen hoger risico neerslaat dan die contourwaarde. Het nieuwe stelsel voorziet niet in een periodieke aanpassing van de contour.
- Het PKB-stelsel kent ook buiten de veiligheidszones gebieden met gebruiksbeperkingen. Het nieuwe stelsel kent vergelijkbare en verdergaande gebruiksbeperkingen (bijvoorbeeld binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren).
- Het PKB-stelsel is gericht op stand still van het gesommeerd gewogen risico binnen de 10^{-5} en 10^{-6} individueel-risico-contouren ten opzichte van 1990. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor dit criterium van stand-still omdat dit het mogelijk maakt dat de sloopzones steeds groter worden bij toenemende aantallen vliegtuigbewegingen. Dat zou leiden tot variabele zones en dat is ongewenst. Het wetsvoorstel stelt hiervoor heldere en transparante grenzen in de plaats waarbij de zones de omvang van het luchtverkeer beperken, tenzij de luchtvaartsector de gewenste groei weet te accommoderen door veiliger vliegen en veiliger vliegtuigen. De in artikel XI van het wetsvoorstel vastgelegde maatstaf voor stand-still (het aantal woningen binnen de 10^{-6} individueel-risico-contouren) biedt de gewenste transparantie en helderheid die het PKB-stelsel niet biedt.²

Het is zeer wel voorstelbaar dat de gelijkwaardigheid op meer dan één wijze, met behulp van andere of verschillende instrumenten, haalbaar is. Maar dan verschuift de discussie van de vraag of het nieuwe stelsel gelijkwaardig is, naar de vraag of het ook anders kan. In ieder geval blijkt, uit het milieueffectrapport, dat met het door het kabinet voorgestelde instrumentarium de hierboven gestelde doelen met betrekking tot de gelijkwaardige bescherming van het nieuwe stelsel vergeleken met het PKB-stelsel ex ante ruimschoots worden gehaald.

De praktijk van het vliegen zal, op onderdelen, wellicht afwijken van de scenario's die zijn gebruikt voor de berekening van de grenswaarden voor bijvoorbeeld de geluidbelasting. In het milieueffectrapport ten behoeve van de eerste (ontwerp) uitvoeringsbesluiten is veel onderzoek gedaan naar deze zogeheten scenariogevoeligheid. Uit deze onderzoeken blijkt dat zelfs bij forse variaties op het scenario, dat als grondslag diende voor de bepaling van de grenswaarden, geen of niet noemenswaardige overschrijdingen van de gestelde doelen konden worden gevonden. Overigens is het in de praktijk afwijken van het scenario een risico voor rekening van de luchtvaartsector. De sector zal hoe dan ook binnen de gestelde grenswaarden dienen te blijven. Anders zal handhavend worden opgetreden.

Monitoring en evaluatie

In het milieueffectrapport ten behoeve van de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten zijn de verwachte effecten van het nieuwe stelsel onderzocht. Dat doet er natuurlijk niet aan af dat het stelsel nog door de praktijk moet worden geproefd en dat de daaruit te trekken lessen nog niet

¹ Voor de goede orde zij hierbij vermeld dat voor de genoemde aantallen woningen, geluidgehinderden en slaapgestoorden telkens geldt dat deze aantallen worden bepaald op de wijze die door de PKB wordt bedoeld.

² Overigens voldoet het nieuwe stelsel, door de voorziene sloop van woningen in de in het ontwerp-luchthavenindelingbesluit vastgelegde sloopzones, ook aan de eis van stand-still in PKB-termen.

bekend zijn. Dit kan ook niet anders omdat de vijfde baan nog niet in gebruik is, de daarmee te vliegen routes nog niet gevlogen zijn en het bij het vijfbanenstelsel toe te passen verkeersgeleidingssysteem nog niet in de praktijk is toegepast. Monitoring en evaluatie van het stelsel zijn dus van groot belang. Om die reden is een uitgebreid monitoringsprogramma opgesteld¹.

Zoals hierboven al opgemerkt zal de ontwikkeling van de milieubelasting (in termen van geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging) worden gemonitord in het licht van de eisen met betrekking tot gelijkwaardigheid die in het wetsvoorstel aan de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten zijn gesteld.

Ons wederom beperkend tot geluid en externe veiligheid kan hierover nog het volgende worden opgemerkt.

In de jaren tot en met 2005 zal – met betrekking tot *geluid* – jaarlijks het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour en het aantal slaaggestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} -nachtcontour worden bepaald, conform de in de PKB gehanteerde systematiek. Dit geldt ook voor het aantal woningen in de 35 Ke-contour en de 26 dB(A) L_{Aeq} -nachtcontour, wederom op de wijze zoals in de PKB bepaald (inclusief meteotoeslag). Op die wijze kan dus worden gemonitord of de concrete eisen uit de PKB, zoals deze zijn geformuleerd in de overgangsartikelen in het wetsvoorstel, worden gehaald. De commissie deskundigen vliegtuiggeluid zal over de resultaten van het monitoringsprogramma kunnen beschikken. Aldus kunnen de gegevens van de monitoring van de geluidbelasting in het buitengebied (het gebied tussen de 35 Ke en de 20 Ke) door de commissie mede worden betrokken bij het adviseren over een nieuw te ontwikkelen handhavingssysteem voor dat gebied. Wij zijn voornemens de feitelijke geluidbelasting in het gebied tussen de huidige 35 Ke en de 20 Ke nauwgezet te gaan monitoren, zo snel als dat mogelijk is op basis van metingen. Het is de bedoeling dat de uitkomsten van de meetresultaten worden verwerkt in het te ontwikkelen handhavingssysteem voor dat gebied. De commissie deskundigen vliegtuiggeluid is, zoals bekend, gevraagd voorstellen te doen over de wijze waarop de geluidbelasting in de punten in het buitengebied kan worden gehandhaafd en hoe de belasting op basis van metingen kan worden vastgesteld. Het toekomstige handhavingssysteem zal dus gericht zijn op beheersing en handhaving van de geluidbelasting en gelijkwaardig moeten zijn in zijn beschermende werking voor het buitengebied. In het buitengebied (35 Ke–20 Ke) worden grenswaarden vastgesteld voor de maximale hoeveelheid geluid. De exacte invulling van die grenswaarden is thans niet goed mogelijk omdat hiervoor nader onderzoek en advies (onder andere van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid) nodig is. Het totaal aantal handhavingpunten in het gebied tot de 20 Ke zal mede naar aanleiding van de voorstellen van de commissie worden bepaald. Uiteraard moet het systeem operationeel uitvoerbaar en juridisch handhaafbaar zijn. Daarbij is praktijkervaring dus onontbeerlijk.

Met betrekking tot *externe veiligheid* zal tot en met 2005 worden gemonitord of de door de veiligheidssloopzones beoogde bescherming (namelijk dat daarbuiten geen risico neerslaat van meer dan 10^{-5}) metterdaad wordt geboden.

Ook voor veiligheid is voorzien in een uitbreiding van het nieuwe stelsel. Immers voor 1 januari 2005 dient een statistisch causaal veiligheidsmodel worden geïmplementeerd, dat mede als grondslag dient voor de implementatie van een op het luchtverkeer toegesneden maat voor het bepalen van groepsrisico. Zoals in artikel XI, vijfde lid, van het wetsvoorstel is vastgelegd, moet dit model in 2005 klaar zijn en (kunnen) worden toegevoegd aan de uitvoeringsbesluiten. Vanaf 2005 mogen de risico's, als

¹ Zie hieromtrent ook hoofdstuk 7 van het milieueffectrapport.

berekend met dit nieuwe model, niet groter zijn dan de met dit model berekende risico's 1990. Bij de ontwikkeling van het statistisch causaal model zal een onafhankelijk expert-panel worden ingeschakeld.

Boven beschreven monitoringsprogramma moet leiden tot een evaluatie van het nieuwe stelsel in 2005. Mocht daartoe aanleiding zijn dan zal het nieuwe stelsel aangepast worden. Voor zover bij de evaluatie (mogelijke) belemmeringen aan het licht komen met betrekking tot de juridisch/ bestuurlijke effectieve werking van het stelsel, kan dit voor ons reden zijn om de Raad van State bij de oordeelsvorming over de daaruit te trekken consequenties te betrekken.

Het voorafgaande beschouwend, zijn wij van oordeel dat gelijkwaardigheid, zoals gedefinieerd in concrete eisen uit de PKB, op een juiste wijze – en in lijn met eerdere gedachteswisselingen met de volksvertegenwoordiging, zoals bijvoorbeeld in het kader van de nota TnI – in het voorliggende wetsvoorstel is geïncorporeerd. Uit het milieueffectrapport blijkt dat de bescherming, die door het nieuwe stelsel is beoogd, gelijkwaardig is aan die van het PKB-stelsel en ex ante zelfs ruimschoots aan de eisen voldoet. Het stelsel zal in de jaren tot 2005 uitgebreid, met name ook met betrekking tot de eisen van gelijkwaardigheid, worden gemonitord. Uit de evaluatie van het stelsel in 2005 zullen, indien nodig, consequenties worden getrokken die kunnen leiden tot aanpassing van het stelsel. Deze, eventuele, noodzakelijke wijzingen zullen neerslaan in de volgende uitvoeringsbesluiten. Het beschermingsniveau voor volgende besluiten zal, conform artikel 8.7, vierde lid en artikel 8.17, zevende lid, per saldo gelijkwaardig zijn aan of beter zijn dan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als de eerste besluiten nog van kracht zouden zijn.

Wij zijn dan ook van opvatting dat dit «pakket» zodanige waarborgen bevat dat het thans verantwoord is te komen tot finale besluitvorming omtrent dit wetsvoorstel.

Bij dit alles moet overigens niet uit het oog worden verloren dat er onmiskenbaar milieuvoordelen kleven aan de ingebruikneming van het vijfbanenstelsel op 1 januari 2003. Zo is bij de ingebruikname van het vijfbanenstelsel sprake van meer dan 80% reductie van het aantal vluchten dat via de Schiphol-Oost baan en de Buitenveldertbaan over Amsterdam en Amstelveen wordt afgewikkeld. Ook wordt er dan winst geboekt in termen van verminderde geluidbelasting in de nacht als gevolg van het verschuiven van het nachtverkeer van de Zwanenburgbaan naar de vijfde baan.

Van groot belang is verder dat de vigerende aanwijzing voor de luchthaven geen voorzieningen bevat ten aanzien van externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging. Het nieuwe stelsel voorziet daarin wel. Tot slot zij nog aangetekend, dat de handhaving van de vigerende Luchtvaartwet en de huidige aanwijzing, zoals bekend, niet goed is verzekerd. Het voorliggende wetsvoorstel vult ook in dit opzicht een lacune op¹.

2. Gelijkwaardigheid

De tot de **CDA**-fractie behorende leden stelden vast dat uitvoerig in de memorie van antwoord aandacht wordt besteed aan het uitgangspunt: gelijkwaardigheid of verbetering. Met de leden van de commissie vindt de regering het van het grootste belang – zowel voor de oordeelsvorming door de commissie als voor de Nederlandse bevolking – dat klare wijn wordt geschonken over de eigenschappen van het nieuwe stelsel: is het nu gelijkwaardig of niet. Zij vroegen zich af hoe deze gelijkwaardigheid dan wordt aangetoond. Naar hun opvatting kan dit toch alleen maar

¹ Zie hieromtrent meer uitgebreid onderdeel 3.6 van de nota naar aanleiding van het verslag, kamerstukken II, 2000–2001, 27 603, nr. 6.

verantwoord gebeuren door middel van be- en herberekeningen. Zij vroegen of het in verband met de gelijkwaardigheid niet is gewenst dat herberekeningen voor de daartoe relevante jaren voor alle milieufactoren worden uitgevoerd en nodigden de regering uit deze herberekeningen te doen uitvoeren en overleggen.

Deze leden achten een zorgvuldige beoordeling van de gelijkwaardigheid van groot belang, omdat het hier om een eenmalige toetsing gaat. Immers bij eventuele herzieningen van de uitvoeringsbesluiten is gelijkwaardigheid aan de PKB geen eis meer. Daarom dient nu gelijkwaardigheid aan de PKB overtuigend te worden aangetoond. Zij vroegen zich af of de regering de opvatting van deze leden deelt dat een integrale herberekening van alle milieuvoorwaarden met nieuw verworven inzichten en door de regering beoogde toe te passen middelen essentieel is voor de beoordeling van de gelijkwaardige vertaling van de PKB, zoals deze vooralsnog is geformuleerd in de overgangsartikelen van het wetsvoorstel.

Voor zover deze vragen van de leden van de **CDA**-fractie betrekking hebben op het uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk de gelijkwaardige omzetting van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, willen wij de leden in het bijzonder verwijzen naar onze beschouwing in de inleiding van deze nadere memorie.

Onderstaand zal met name ingegaan worden op de vragen van de leden of er aanleiding is om – voor externe veiligheid, geluid en lokale luchtverontreiniging – de situatie voor 1990, zoals die in de PKB is vastgelegd, te herberekenen.

Voor de aspecten luchtverontreiniging en externe veiligheid is dat inderdaad het geval en is dus ook gebeurd. De reden daarvoor is dat voor die aspecten de berekeningsmodellen zijn verbeterd. Om de nieuwe berekeningen met de in de PKB vastgelegde standstill te kunnen vergelijken is een herberekening nodig. Voor luchtverontreiniging en externe veiligheid wordt daarom in de overgangsartikelen verwezen naar de verbeterde modellen en zijn voor 1990 de waarden herberekend.

Voor geluid ligt de situatie anders. Het berekeningsmodel voor de geluidbelasting waarin de PKB-normen zijn uitgedrukt is niet verbeterd. Een herberekening voor K_e en L_{Aeq} zal leiden tot dezelfde uitkomsten als die in de PKB. Voor de vergelijking met de eisen in de PKB is daarom geen herberekening nodig: 35 Ke is nog steeds 35 Ke. En het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour, zoals in de PKB berekend voor 1990, zal uiteraard ook niet wijzigen.

Wel wordt voor geluid in verband met Europese ontwikkelingen in het nieuwe stelsel overgestapt op nieuwe, Europese maten voor de geluidbelasting, de L_{den} en de L_{night} . Om de gelijkwaardige overgang van de PKB-normen (in K_e en L_{Aeq}) naar de nieuwe maten te borgen, wordt een verkeersscenario eerst getoetst aan de PKB-normen, en worden van dat scenario de L_{den} - en L_{night} -waarden afgeleid. Dit is conform het advies van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid hieromtrent.

De leden van de **CDA**-fractie zouden nu wellicht vragen of, gesteld dat de situatie voor geluid wel herberekend zou worden, maar dan uitgedrukt in L_{den} en L_{night} er dan geen betere gelijkwaardige grenzen kunnen worden vastgesteld.

Voor geluid betekent een dergelijke herberekening in feite het herschrijven van de PKB. Voor geluid is namelijk een bepaalde verbetering ten opzichte van 1990 vastgelegd, die is uitgedrukt in K_e en L_{Aeq} . Deze verbetering zou dan opnieuw moeten worden vastgelegd voor L_{den} en L_{night} . De wijze

waarop dit zou moeten gebeuren is niet eenduidig. Dit wordt hieronder aan de hand van een voorbeeld toegelicht.

Toelichting (de getallen zijn hypothetisch)

In de PKB is als norm vastgelegd dat voor het vijfbanenstelsel geldt dat maximaal 10 000 woningen binnen de 35 Ke zone mogen liggen. Dit is een forse verbetering ten opzichte van 1990, toen 15 000 woningen binnen de 35 Ke lagen.

Stel de L_{den} -contouren voor 1990 worden berekend. Stel de 57 dB(A) L_{den} -contour bevat 18 000 woningen, de contour van 58 dB(A) bevat 11 000 woningen, de contour van 59 dB(A) 8000, etc. Wat wordt nu de nieuwe PKB-norm voor L_{den} ? X woningen binnen Y dB L_{den} ? Welke L_{den} -waarde wordt gekozen? Er is immers, zo blijkt ook uit het MER, geen eenduidig aan te wijzen L_{den} -waarde die correspondeert met 35 Ke. Welke verbetering van het aantal woningen ten opzichte van 1990 moet daarvoor gelden? Men moet zich daarbij bedenken dat de woningen niet gelijkmatig over het gebied zijn verdeeld en derhalve ook geen lineair verband tussen de geluidcontouren en de woningaantallen bestaat.

Herberekening van de PKB-normen voor geluid zou overigens nog een bezwaar met zich meebrengen: de gegevens die nodig zijn voor de L_{den} - en L_{night} -berekeningen zijn zowel voor 1990 als voor latere jaren (en ook voor de berekening van de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel) niet volledig. Dit betekent dat bij deze berekeningen aannames moeten worden gedaan. Deze aannames leiden tot onzekere marges in de uitkomsten. Ook het NLR heeft daar met nadruk op gewezen (NLR-rapport NLR-CR- 2002-114, in opdracht van Stichting Natuur en Milieu). Wij vinden het niet wenselijk om een gelijkwaardige overgang te baseren op berekeningen waarvan de waarde dermate onzeker is.

Resumerend kan worden gesteld dat wij voor zover nodig de effecten op het milieu en veiligheid hebben herberekend. Wij zien geen aanleiding een herberekening van de geluidbelasting in 1990 voor de huidige geluidmaten uit te voeren, aangezien dat niet tot andere uitkomsten zou leiden dan in de PKB. Verder achten wij het onwenselijk de PKB op het punt van geluid te herschrijven. Naar onze mening zou met het herformuleren van de PKB op dit punt ook geen sprake meer zijn van aan de PKB gelijkwaardige normen.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of overweging 2-14 van de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2001 betekent dat de dubbeldoelstelling niet kan worden gehaald en de mainportdoelstelling prevaleert. Zij vroegen of – als dit zo is – er nog sprake kan zijn van gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel aan de PKB.

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak overweegt in de bedoelde uitspraak onder 2-14 dat de huidige PKB slechts een zeer beperkt gebruik toelaat. De zwaarste beperking die voortvloeit uit de PKB is de foutieve opsomming van getallen omtrent de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen in het studiegebied. Artikel XIII van het wetsvoorstel schrijft ten aanzien van de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel een toetsing met betrekking tot deze uitstoot voor, waarbij verbeterde getallen worden gehanteerd.¹ Ook op andere punten kent de PKB passages die op dit moment niet meer gewenst geacht worden. In bijlage 1 bij de memorie van antwoord is reeds in detail vermeld hoe met de «gegeelde» passages uit de PKB (de beslissingen van wezenlijk belang) is omgegaan.

Met betrekking tot het beginsel van de gelijkwaardigheid willen wij deze

¹ Op deze misslag is reeds gewezen bij brief van 11 juli 1997 van de minister van V en W aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996-1997, 23 552, nr. 74). Zie onder meer ook de beschouwing hieromtrent in toelichting bij de artikelen X, XI en XII van het wetsvoorstel en in paragraaf 1.4 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer.

leden voor het overige verwijzen naar onze beschouwing in de inleiding van deze nadere memorie.

De leden van de **GroenLinks**-fractie geven aan het standpunt van de regering te delen dat klare wijn geschonken wordt over de eigenschappen van het nieuwe stelsel: is het nu gelijkwaardig of niet. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend onder verwijzing naar het milieueffectrapport dat op 23 januari 2002 met de ontwerpbesluiten ter inzage is gelegd. Dit MER bevat, aldus de regering, onder andere een gedetailleerde vergelijking van het PKB-stelsel met het nieuwe stelsel (memorie van antwoord blz. 2). Deze leden vroegen zich af hoe de regering dan het oordeel van met name de milieubeweging verklaart, dat deze milieueffectrapportage niet zozeer een MER is, maar een toelichting bij het luchthavenverkeerbesluit.

Ook wij hebben kennis genomen van deze niet verder toegelichte kwalificatie in het persbericht van enkele milieuoorganisaties, waaronder de Stichting Natuur en Milieu en Milieudefensie, bij de presentatie van de uitkomsten van het door hen aan het NLR opgedragen onderzoek. Voor een reactie op de uitkomsten van het NLR-onderzoek verwijzen wij naar de onderstaande beantwoording van vragen van deze leden. De diepere reden voor de gedane kwalificatie is wellicht dat deze milieuoorganisaties andere opvattingen hebben over de normering en de regulering van de milieubelasting ten gevolge van het luchtverkeer op Schiphol dan de regering.

Deze leden stelden verder dat de milieubeweging de regering verwijt dat het milieueffectrapport dat is opgemaakt ten behoeve van de eerste uitvoeringsbesluiten geen informatie bevat over de milieugevolgen. Tevens zou het ook een onvolledig beeld geven van wat nu bekend is over de gezondheidseffecten. De leden vroegen zich af waarom er geen alternatieven zijn aangereikt waarmee milieu en bevolking minder worden belast.

Het zal de leden niet verbazen, dat wij ons niet herkennen in het door de milieubeweging gemaakte verwijt. Dat geldt evenzeer voor de bewering dat in het milieueffectrapport een onvolledig beeld wordt gegeven over wat nu bekend is over de gezondheidseffecten. Wij willen de leden van de GroenLinks-fractie op dit punt verwijzen naar antwoorden op vragen over gezondheidseffecten in onderdeel 8 van deze nadere memorie. Deze leden vroegen zich verder nog af waarom er geen alternatieven zijn aangereikt waarmee milieu en bevolking minder worden belast. Wij begrijpen deze vraag van de leden aldus dat zij zich afvroegen waarom geen – voor de luchtvaartsector – strengere normen in de ontwerpen voor de eerste uitvoeringsbesluiten zijn vastgelegd. Wij herinneren deze leden aan het uitgangspunt dat aan het wetsvoorstel en de uitvoeringsbesluiten ten grondslag ligt, namelijk dat de begrenzingen en beperkingen die aan het luchtverkeer bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel worden gesteld aan omwonenden een bescherming dient te bieden die gelijkwaardig is aan het huidige op de PKB gebaseerde stelsel.

De leden van de GroenLinks-fractie merken verder op dat er niet alleen vanuit de milieubeweging veel kritiek is, maar ook omliggende gemeenten van Schiphol hun zorgen hebben geuit. Zij komen eigenlijk tot een tegengestelde conclusie dan de regering, namelijk dat de eigenschappen van het nieuwe stelsel niet gelijkwaardig zijn. Deze leden sloten zich bij die kritiek aan. De memorie van antwoord heeft hen dan ook niet kunnen overtuigen. Zij verzochten de regering om in de nadere memorie van antwoord ten aanzien van dit onderdeel in te gaan op de reacties van het Platform Leefmilieu regio Schiphol en Stichting

Het Platform Leefmilieu Regio Schiphol geeft in haar brief van 19 februari 2002 aan de vaste commissie een reactie op de Memorie van antwoord. In de reactie worden met betrekking tot een breed scala aan onderwerpen stellingen geponereerd: men mist argumentatie in de memorie van antwoord, men is van mening dat de commissie deskundigen vliegtuigeluid onrecht is aangedaan, men is van mening dat noise mapping conform de EU-richtlijn moet worden opgenomen, er kan tussen de handhavingspunten door kan worden gevlogen, de vertaling van de PKB niet gelijkwaardig is, de rechtsbescherming wordt uitgehold, beloftes uit de PKB over het gebruik van de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan niet worden nagekomen, gezondheidsproblemen niet serieus worden genomen en monitoring wordt gehanteerd als panacee.

Op de meeste van deze onderwerpen is of wordt elders in deze nadere memorie uitgebreid ingegaan. Wij beperken ons hier tot het baangebruik van de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan en de gezondheidsproblemen.

Het Platform geeft aan dat de toezegging uit de PKB over het gebruik van de Buitenveldertbaan en de Aalsmeerbaan niet is nagekomen. In de PKB is over het gebruik van deze banen het volgende vermeld (PKB deel 4, 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 ontlast.» Deze uitspraak in de PKB heeft alleen betrekking op de situatie na ingebruikname van de vijfde baan vanaf 2003. De periode tot 2003 is in milieuopecticht een overgangssituatie. Voor die periode worden geen eisen gesteld aan vermindering van de diverse milieueffecten, de enige concrete randvoorwaarde voor het milieu die de PKB voor de periode tot 2003 bevat is het getal van 15 100 geluidsbelaste woningen binnen de 35 Ke-zone.

Voor het vijfbanenstelsel is het gebruik van de betreffende banen voor de nacht uiterst beperkt: de Aalsmeerbaan en Buitenveldertbaan zijn 's nachts gesloten, behoudens uitzonderingssituaties ten behoeve van de vliegveiligheid.

Er kan dus geen sprake zijn van het niet nakomen van toezeggingen uit de PKB zoals het Platform aangeeft.

Het Platform geeft aan dat de gezondheidsproblemen tengevolge van het luchtverkeer door de ministers niet serieus worden genomen. Juist omdat wij zeer hechten aan een goede bescherming van de gezondheid van omwonenden van de luchthaven Schiphol, is in de jaren negentig gestart met de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES). De GES heeft onder andere tot doel om de leemten in kennis omtrent de relatie tussen milieubelasting door de luchtvaart en gezondheidseffecten bij omwonenden te verminderen. Door grenzen te stellen aan de milieubelasting die de luchtvaartsector mag veroorzaken, worden omwonenden beschermd tegen (gezondheids)effecten die met die belasting kunnen samenhangen. Overigens, zonder het voorafgaande te relativiseren, zou hierbij bedacht moeten worden dat het groot stedelijk milieu meer vervuild is dan de regio Schiphol. Bij het stellen van die grenzen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij nationale en internationale regelgeving, waarin wetenschappelijke kennis omtrent de mogelijke effecten van milieubelasting is meegenomen. Zo gelden voor de omgeving van de luchthaven, net als in de rest van Nederland, grenswaarden voor de luchtkwaliteit (gebaseerd op Europese regelgeving) en worden geluidmaten gehanteerd die door de Europese Unie worden voorgeschreven. De gezondheid van omwonenden van de luchthaven Schiphol zal door het

¹ Ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nrs. 127752.20 en 127752.26.

RIVM ook de komende jaren verder gemonitord worden. Het is mogelijk dat op grond van nieuwe inzichten omtrent gezondheid het noodzakelijk blijkt om het beschermingsniveau dat de milieunormen bieden aan te scherpen. Op basis van de tot nu toe verschenen GES-rapportages is daartoe geen aanleiding.

Daarnaast vragen deze leden naar een reactie op het persbericht van de Stichting Natuur en Milieu.

De Stichting Natuur en Milieu geeft in haar persbericht van 28 februari 2002 aan dat afgesproken is dat het nieuwe stelsel gelijkwaardig dient te zijn aan de aanwijzing voor het vijfbanenstelsel. Dit is echter niet het geval. Al in de nota Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Stb., 1998) en de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl, 1999), is gekozen voor een nieuw stelsel op basis van gelijkwaardigheid aan de PKB. Gelijkwaardig betekent niet dat de situatie in termen van milieubelasting overal *gelijk* zal moeten blijven. Over deze nota's is uitvoering overleg met de Tweede Kamer gevoerd.

De stichting constateert verder dat de in het MER Schiphol 2003 in beeld gebrachte milieueffecten afwijken van die van de aanwijzing voor het vijfbanenstelsel.

Dat is juist en is ook in het MER Schiphol 2003 in beeld gebracht.

De stichting geeft aan dat naar haar mening de milieugevolgen in het MER Schiphol 2003 niet met harde gegevens zijn gestaafd, zoals zij heeft gedaan met de genoemde NLR-berekening en geeft aan dat zij vindt dat de reëel te verwachten geluidhinder en andere effecten in kaart gebracht dienen te worden. De milieugevolgen die in het MER zijn beschreven zijn echter eveneens op uitgebreide berekeningen van hetzelfde NLR gebaseerd. De berekeningen geven een zo reëel mogelijk beeld van de milieueffecten. De berekeningen vormen echter, zoals de stichting terecht constateert, geen bewijs dat de geluidbelasting overal *gelijk* is aan die van de Aanwijzing. Dat is ook nimmer door ons beweerd. De stichting verwijst voor de vergelijking van de berekening van de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel met de berekening van het MER Schiphol 2003 naar een in haar opdracht gedaan onderzoek van het NLR. De conclusie van dit onderzoek is, dat er forse verschillen zijn in de *verdeling* van de geluidsbelasting. Lokaal is de berekende geluidsbelasting conform het overgangartikel (in het MER Schiphol 2003 weergegeven als «Passend 2005») namelijk soms aanmerkelijk hoger dan volgens de «Aanwijzing 1996» dan weer aanmerkelijk lager. Uit de vergelijking in het MER Schiphol 2003, op basis van de huidige indicatoren, de K_e en de L_{Aeq} , komen vergelijkbare verschillen naar voren.

Deze lokale verschillen hebben echter geen betekenis voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel. Wel zijn de concrete eisen die in de PKB zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld dat de geluidszone begrensd door de 35 K_e contour voor het vijfbanenstelsel maximaal 10 000 woningen bevat, ook in het wetsvoorstel (artikel XII) opgenomen. Ook in de PKB is niet vastgelegd *welke* 10 000 woningen binnen de 35 K_e contour vallen¹.

Overigens moeten voor het maken van de door het NLR in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu gemaakte berekeningen in L_{den} - en L_{night} -aannames worden gedaan, waardoor de uitkomsten niet eenduidig zijn. Ook het NLR wijst hier nadrukkelijk op in haar rapport (zie onder meer pagina 5: «deze aanname brengt een bepaalde onnauwkeurigheid met zich mee, welke niet nader is bepaald»).

¹ In de PKB is een indicatieve geluidszone opgenomen, waarmee een indruk is gegeven van de verwachte ligging ervan.

Daarnaast geeft de stichting aan dat zij van mening is dat voor elke woonwijk een grenswaarde voor de geluidbelasting dient te worden

vastgesteld en de bescherming door een beperkt aantal handhavingspunten langs de 35 Ke contour onvoldoende is.

Het kabinet wil hier nogmaals wijzen op de eerder gemaakte keuze voor gelijkwaardigheid aan het PKB-stelsel. Dit stelsel biedt een bescherming tegen een geluidbelasting van meer dan 35 Ke. Slechts binnen de geluidszone waar een beperkt aantal woningen in ligt (en dat fors lager is dan het aantal in 1990) mag deze grenswaarde worden overschreden. Het nieuwe stelsel beoogt dezelfde bescherming te bieden. Daartoe zijn langs de 35 Ke contour handhavingspunten geselecteerd. Uit onderzoek van het NLR is gebleken dat met die punten de daarbuiten gelegen woongebieden (het zogeheten buitengebied) worden beschermd tegen een belasting van meer dan 35 Ke¹.

De leden, behorende tot de fractie van **D66** merkten op, dat gelijkwaardigheid aan het PKB-stelsel, hoeksteen van het voorstel, in de ogen van velen niet is gegarandeerd. Zij stelden vast dat de regering niet bereid is een herberekening ten opzichte van 1990 met de nieuwe methodes te maken, om vast te stellen of aan de doelstellingen op een gelijkwaardige wijze kan worden voldaan.

Wij willen deze leden hier wel verwijzen naar de beantwoording van vragen op dit punt van de leden van de CDA-fractie in onderdeel 2 van deze nadere memorie. Verder stellen deze leden vast dat de regering van mening is dat er geen mogelijkheden zijn voor vliegtuigen om handhavingspunten te mijden en daardoor meer verkeer te accommoderen. Zij constateren dat de commissie deskundigen vliegtuiggeluid daar anders over denkt en «noise mapping» noodzakelijk vindt, in lijn met de Europese regelgeving.

Wij willen de leden van de fractie van D66 onder de aandacht brengen dat in het kader van het MER Schiphol 2003 door het NLR uitgebreid onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om meer verkeer te accommoderen door handhavingspunten te mijden. Uit het onderzoek blijkt dat deze mogelijkheden er niet zijn, zelfs niet wanneer zeer forse, als onwaarschijnlijk te omschrijven, afwijkingen van het scenario worden toegepast. Overigens is ons ook uit het onderzoek van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (deeladvies 2) geenszins gebleken dat afwijkingen van het scenario kunnen leiden tot de mogelijkheid meer verkeer te accommoderen. De commissie geeft in haar advies (deel 2) aan dat afwijking van het scenario wel kan leiden tot een variatie van de geluidbelasting in het gebied buiten de contour van 58 dB(A) L_{den} . Dit blijkt overigens ook uit het milieueffectrapport waarin alle mogelijke afwijkingen van het scenario zijn onderzocht. Daarbij gaat het om mogelijke verschuivingen van de geluidbelasting in het buitengebied, waardoor lokaal een toename en elders een afname plaatsvindt.

De problematiek van de noise mapping in het kader van de EU-richtlijn over omgevingslawaai moet overigens geheel los worden gezien van de locatie van de handhavingspunten en de beschermende werking ervan. Noise mapping heeft namelijk geen betrekking op *normstelling* van de geluidbelasting maar op een vijfjaarlijkse monitoring van die belasting rondom belangrijke wegen, spoorwegen, bepaalde luchthavens en bepaalde industriële complexen. De richtlijn heeft dus een veel breder werkingsgebied dan alleen de luchtvaart. Pas als de richtlijn definitief is vastgesteld en zal zijn geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving kan de door de richtlijn voorgeschreven noise mapping formeel worden ingevoerd. Dat laat overigens onverlet dat hetgeen in het kader van het monitoringsprogramma wordt voorgeschreven materieel in veel opzichten een vooruitlopen betekent op de richtlijn.

¹ In één, in de praktijk als zeer onwaarschijnlijk te omschrijven geval, werd in het onderzoek een hogere waarde gevonden.

De leden van de fractie van **D66** wezen op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake nachtvluchten op de Londense luchthaven Heathrow. Zij vroegen of deze zaak vergelijkbaar is met vragen die rijzen over het luchthavenluchtverkeer van Schiphol en of de regering er zeker van is dat de voorgestelde besluitvorming in stand kan blijven.

In de zaak bij het EHRM werd een besluit van de minister van Verkeer van het Verenigd Koninkrijk aangevallen. Het besluit maakte het toenemen van de geluidbelasting gedurende de nacht in de omgeving van de luchthaven Heathrow mogelijk. Door de appellanten was een inbreuk gesteld op artikel 8 (recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) en een inbreuk op artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het verdrag). Het hof oordeelde dat er inderdaad sprake was van een inbreuk op artikel 8 van het verdrag, met name omdat onvolgende onderzoek was verricht naar de gevolgen van het besluit, zodat een goede belangenafweging niet mogelijk was. Het hof oordeelde dat er ook sprake was van een inbreuk op artikel 13 van de conventie, gelet op de beperkingen die het Engelse recht ter zake bevat ten aanzien van de toetsing door de desbetreffende rechters.

Naar onze mening heeft deze zaak geen directe invloed wat betreft het wetsvoorstel of de eerste uitvoeringsbesluiten.

Het PKB-stelsel behelst een verbetering van de situatie voor luchtvaartgeluid, waaronder geluidbelasting gedurende de nacht en geen verslechtering zoals in de EHRM-zaak. Ten behoeve van het vaststellen van de PKB en de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol is ampel onderzoek gedaan naar de gevolgen van het PKB-stelsel. Het nieuwe stelsel geeft een aan het PKB-stelsel gelijkwaardige bescherming en het onderzoek naar de gelijkwaardigheid ter zake is neergelegd in het milieueffectrapport bij de ontwerp-uitvoeringsbesluiten.

Bovendien is de betekenis van het verdrag verschillend voor het Nederlandse recht en voor het Engelse recht. Artikel 8 van het verdrag werkt direct door in het Nederlandse recht. Als de Nederlandse rechter bijvoorbeeld de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol of – in het nieuwe stelsel – de uitvoeringsbesluiten toetst, wordt getoetst aan het recht *inclusief* artikel 8 van het verdrag (artikel 93 Grondwet). In het Engelse recht is nadere wetgeving nodig om te bewerkstelligen dat de rechter (een beroep op) het bepaalde in artikel 8 van het verdrag in zijn toetsing kan betrekken. Deze wetgeving was destijds (nog) niet tot stand gebracht. Om deze redenen is een vergelijkbare inbreuk op de artikelen 8 en 13 van het verdrag bij het tot stand komen van de eerste uitvoeringsbesluiten niet aan de orde.

Dat neemt niet weg dat de uitspraak betekenis zou kunnen hebben voor latere wijzigingen van de uitvoeringsbesluiten, met name in gevallen waarin een zwaardere belasting van het milieu wordt toegestaan. Deze gevallen zijn echter reeds sterk ingeperkt door het minimum beschermingsniveau zoals dat in de artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid, van het wetsvoorstel is opgenomen. Daar is bepaald dat bij latere wijziging van een uitvoeringsbesluit een beschermingsniveau geboden moet worden dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn.¹ In het geval dat latere wijzigingen van een uitvoeringsbesluit belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu zullen zij vallen onder het (nog aan te passen) Besluit milieueffectrapportage 1994 en zal een milieueffectrapport moeten worden opgesteld. Het onderzoek naar de milieueffecten van dergelijke wijzigingen zal beschreven worden in het milieueffectrapport. Ook op deze wijze voorziet de Nederlandse wetgeving

¹ Voor een nadere beschouwing omtrent het minimum beschermingsniveau zie bijvoorbeeld paragraaf 1.5 van de nota naar aanleiding van het verslag.

in een structuur die een goede uitvoering van de verdragsbepalingen bevordert.

Het lid van de **OSF** had de indruk dat, hoe complex de materie ook is, ter zake van de gelijkwaardigheid ten opzichte van de PKB Schiphol en omgeving complexer wordt geantwoord dan nodig is. Gegeven de verandering in de verschillende criteria die gebruikt gaan worden in de nieuwe wet is nauwelijks na te gaan of daarmee in vergelijking met de situatie in 1990, als vastgelegd in de PKB 1995, van gelijkwaardigheid sprake is. Naar zijn oordeel zal een verantwoorde afweging aanzienlijk worden vergemakkelijkt als kan worden teruggevallen op een herberekening voor de relevante milieufactoren met alle nieuwe normen voor de ijkjaren 1990, 1996, 2003 en 2015.

Hij nodigde de regering uit om alsnog met een dergelijke herberekening te komen. Zo is, naar zijn opvatting, ook beter te beoordelen of door de omzetting van vliegtuigbewegingen via het verouderde Ke-model in L_{den} -waarden een steeds groter deel van het luchtverkeer in 2005 ten opzichte van 1990 nu wel of niet wordt meegerekend. De NLR heeft er eerder al blijk van gegeven tot een dergelijke modelmatige herberekening in staat te zijn (rapport NLR-CR-2000-222).

Wij willen het lid van de OSF verwijzen naar de beantwoording van vragen met gelijke strekking van de leden van de CDA-fractie en van GroenLinks in onderdeel 2 van deze nadere memorie.

3. Horen van de Raad van State

De vaste commissie doet een dringend beroep op de regering om te besluiten tot het vragen van een nieuw advies van de Raad van State. De vaste commissie benadrukt hiermee een vraag die zij reeds gesteld heeft in het voorlopig verslag.

- In hoofdstuk 3 van de memorie van antwoord is uitvoerig betoogd waarom naar onze mening advisering door de Raad van State in dit stadium onwenselijk is. Dit betoog kan als volgt worden samengevat. De Raad is gehoord over het oorspronkelijke wetsvoorstel. De aanbevelingen van de Raad zijn opgevolgd.
- De wijzigingen gedurende de behandeling in de Tweede Kamer zijn per saldo in omvang beperkt, doordat de privatisering in het wetsvoorstel is gebracht en er weer uit is gehaald (tweede en vijfde nota) en omdat de wijze van vaststelling van de besluiten en de rechtsbescherming in twee stappen tot stand is gekomen (vijfde en zesde nota).
- Over de (ingrijpende) tweede nota is advies gevraagd.
- Over de andere wijzigingen is geen advies gevraagd, met name omdat de wijzigingen door de kamer zijn geïnitieerd (dit is in de geest uitvoering geven aan het staande beleid ter zake zie aanwijzingen 277 en 278 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De Tweede Kamer heeft ook niet de behoefte aan advies uitgesproken.
- Advisering door de Raad van State gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is ongebruikelijk en in het algemeen onwenselijk, gelet op de posities van regering, Tweede Kamer en de Raad van State.

Vervolgens heeft de vaste commissie bij brief van 13 maart 2002 aan de minister verzocht uiteen te zetten van welke aard en omvang de gevolgen zullen zijn van het vragen van een nieuw advies aan de Raad van State over het wetsvoorstel.

Aan dit verzoek is voldaan in de brief van 15 maart 2002 aan de voorzitter van de vaste commissie. In die brief is onder meer aandacht besteed aan een aspect dat in de memorie van antwoord slechts terloops is genoemd:

de wens om het nieuwe stelsel voor de luchthaven Schiphol tijdig, dat is per 1 januari 2003, tot stand te brengen.

Het horen van de Raad van State in dit stadium kan – nog daargelaten het betoog in de memorie van antwoord – ernstige gevolgen hebben voor de voortgang van het project Schiphol 2003. Het advies van de Raad van State en het antwoord van de regering zullen als zodanig de nodige tijd opeisen. De brief concludeert dat als het wetsvoorstel niet vóór de verkiezingen door de Eerste Kamer wordt aanvaard, het lopende invoeringstraject afgebroken moet worden. Gelet op de omstandigheid dat in 2002 een nieuwe Tweede Kamer en een nieuw kabinet aantreden en op de logistieke aspecten die met de (feitelijke) invoering van het nieuwe stelsel samenhangen is dan uitstel van ten minste een jaar te verwachten. Dat is bepaald onwenselijk, gelet op de gevolgen voor de omgeving, op de gedane investeringen en op de geloofwaardigheid van de overheid in verband met het tijdig komen tot besluitvorming.

Op 26 maart is er over deze aspecten nader overleg gevoerd met de vaste commissie. Het belang van een tijdige invoering – en daarmee samenhangend het afwickelen van de behandeling van het wetsvoorstel voor de verkiezingen – is daar nadrukkelijk aan de orde gekomen en ook van de zijde van de vaste commissie onderschreven. Anderzijds is door de vaste commissie pregnant naar voren gebracht dat naar haar mening de effectieve werking van het nieuwe stelsel niet op voorhand zeker gesteld is – mede gelet op de adviezen van de commissie voor de milieueffect-rapportage en van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid.

Nu kan de effectiviteit van het nieuwe stelsel in de praktijk slechts door die praktijk zelf bewezen worden. Een goed stelsel van monitoring is daarbij onontbeerlijk. In de inleiding van deze nadere memorie is reeds beschreven hoe wij de monitoring willen verwezenlijken. Vervolgens kan een op de praktijk gebaseerd antwoord gegeven worden op de vraag of het nieuwe stelsel inderdaad een bescherming biedt die gelijkwaardig is aan de concrete bescherming die het PKB-stelsel beoogde te gebieden (evaluatie). Mocht daartoe aanleiding zijn dan zal het nieuwe stelsel aangepast worden. Voor zover bij de evaluatie juridische belemmeringen aan het licht komen, kan er reden zijn om ook de Raad van State bij de oordeelsvorming te betrekken. Bovendien zijn wij bereid om het advies van de Raad van State over de eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten ter kennis te brengen van de Staten-Generaal en – desgewenst – over dat advies nader overleg te voeren. Deze toezegging geldt ook met betrekking tot de aanpassingen van de besluiten op basis van de evaluatie in 2005.

4. Geluid/handhaving

De leden van de **CDA**-fractie wezen er op dat in het nieuwe stelsel de geluidbelasting niet meer uitgedrukt wordt in Ke , zoals in het PKB-stelsel, maar in de nieuwe Europese norm L_{den} en L_{night} . Om duidelijk inzicht te krijgen in de gelijkwaardigheid betekent dit dat voor de in de PKB genoemde relevante jaren de L_{den} - en L_{night} -waarden dienen te worden berekend. Zij vroegen de regering met herberekening in ieder geval ten opzichte van 1990 met de nieuwe methodes aan te geven of aan de doelstellingen op een gelijkwaardige wijze worden voldaan.

Wij verwijzen deze leden naar de beantwoording van gelijklopende vragen in onderdeel 2 van deze nadere memorie.

Deze leden namen kennis van een recent persbericht, waarin staat aangegeven dat uit berekeningen, die het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) heeft gemaakt in opdracht van Stichting

Natuur en Milieu en Milieudéfensie, blijkt dat de geluidbelasting rond Schiphol zowel overdag als 's nachts groter zal worden dan is afgesproken als in 2003 het nieuwe normenstelsel voor vliegtuiglawaai wordt ingevoerd. Deze leden ontvangen gaarne de zienswijze en het commentaar op genoemd rapport van het NLR van de regering. Zij wezen er nog op dat het NLR een vergelijking maakt met de aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol (1996).

Zoals door de leden is aangegeven, heeft het NLR in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu een vergelijking gemaakt tussen de berekening van de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel met de berekening van het MER Schiphol 2003. Het scenario van de Aanwijzing voldoet, net als de berekeningen in het MER Schiphol 2003 aan de PKB-normen. De conclusie van het onderzoek is, dat er verschillen zijn in de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Hierdoor is op sommige plaatsen sprake van een hogere belasting dan conform de Aanwijzing, op andere plaatsen is sprake van een afname. Ook in het MER Schiphol 2003 is deze vergelijking gemaakt, maar dan op basis van de huidige indicatoren, de K_e en de L_{Aeq} . Hieruit komen vergelijkbare verschillen naar voren. Deze verschillen worden veroorzaakt door verschillen in de vloot, verschillen in de verdeling over de routes. Een deel van deze routes is bovendien geoptimaliseerd, zodat minder over woongebieden wordt gevlogen.

Stichting Natuur en Milieu verbindt aan deze verschillen in de verdeling van de geluidbelasting met de Aanwijzing de conclusie, dat het nieuwe geluidstelsel dáárom niet gelijkwaardig zou zijn aan het huidige. Die conclusie is onjuist. Net als voor de aanwijzing gelden voor het nieuwe stelsel, conform overgangsartikel XII de PKB-normen als randvoorwaarde. Daarin is vastgelegd dat de geluidszone, begrensd door de 35 K_e contour, maximaal 10 000 woningen bevat. In de PKB is niet vastgelegd welke 10 000 woningen binnen de 35 K_e -contour vallen.

Het nieuwe geluidstelsel voldoet dus net als de aanwijzing aan de PKB-eisen en het enkele feit dat de verdeling van de geluidbelasting in het nieuwe stelsel lokaal verschillend is van die in de aanwijzing maakt nog niet dat er sprake is van ongelijkwaardigheid met de PKB. Daarnaast is het van belang te benadrukken dat de ingebruikname van de vijfde baan onvermijdelijk gepaard gaat met een verandering van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving ten opzichte van de *huidige situatie* met het vierbanenstelsel. Dit wordt veroorzaakt doordat een geheel nieuwe baan in gebruik genomen wordt (de vijfde baan) waarover een groot deel van het verkeer zal worden afgewikkeld. Daarmee zal tevens het gebruik van de andere banen veranderen.

Deze leden stelden dat een vergelijking met het «ijkjaar» 1990 toch de meest wezenlijke toetsing is om te kunnen bepalen of er sprake is van een gelijkwaardige vertaling van de PKB Schiphol en Omgeving naar het nieuwe normenstelsel. Zij vroegen zich af of de situatie dan nog ernstiger kunnen zijn dan nu door het NLR wordt aangegeven.

De situatie in 1990 is voor de PKB een algemeen uitgangspunt voor de gelijkwaardigheid. Vervolgens specificieert de PKB welke eisen voor het vijfbanenstelsel moeten eisen. Voor geluid is in de PKB de verbetering ten opzichte van de situatie in 1990 vastgelegd: vanaf de ingebruikname van het vijfbanenstelsel maximaal 10 000 woningen binnen de 35 K_e . Aan deze in de PKB vastgestelde verbetering wordt voor het vaststellen van de grenswaarden in het nieuwe stelsel getoetst, net als dat voor de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel is gedaan. Zoals al eerder gesteld, verwijzen wij deze leden voor wat betreft hun vraag naar de herbere-

kening voor geluid in L_{den} voor het jaar 1990 naar de beantwoording van de gelijkkluidende vraag in deze memorie.

Overigens wijzen wij de leden erop dat het feit dat de berekeningen in het MER Schiphol 2003 tot een deels andere *verdeling* van de geluidbelasting over de omgeving leiden dan de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel, niet betekent dat er sprake is van een ernstige situatie, maar dat er sprake is van een andere verdeling die eveneens voldoet aan de PKB-normen.

Verder stelden de leden dat in de memorie van antwoord wordt aangegeven (blz. 9) dat de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer heeft 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 paragraaf 7 van de memorie van antwoord wordt hier nog nader op ingegaan, mede naar aanleiding van de adviezen van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (commissie Berkhout). Deze commissie heeft, voor wat betreft het totale volume van de geluidsemissie (TVG), een voorstel gedaan voor een alternatieve methode (het TVG-landschap). 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 bieden. De regering zegt hiervan dat de commissie dit oordeel overigens niet onderbouwt of toelicht. De leden van de vaste kamercommissie hadden echter een brief van de voorzitter van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid ontvangen waarin erop wordt geattendeerd dat de commissie haar adviezen in de rapporten 1B en 2 niet alleen uitvoerig heeft toegelicht, maar tevens met rekenvoorbeelden heeft onderbouwd¹. De leden van de CDA-fractie leiden hieruit af dat alle gegevens voorhanden zijn om toepassing te geven aan het door de commissie Berkhout voorgestelde model van het TVG-landschap. Deze leden ontvangen gaarne van de regering de harde toezegging dat tegelijk met de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel het nadere voorstel voor het TVG-landschap met handhavingpunten ook buiten de 35 Ke-contour (uitbreiding van het handhavingstelsel voor het buitengebied) wordt toegepast.

Allereerst willen wij de leden erop attenderen dat onze eerdere opmerkingen niet de *adviezen* van de commissie betreffen, maar de stelling van de commissie dat het voorstel van de commissie leidt tot een hogere flexibiliteit voor de sector en betere bescherming van de omgeving. De rekenvoorbeelden in deeladvies 2 betreffen echter niet de onderbouwing van de hogere flexibiliteit en betere bescherming van het voorstel van de commissie, maar gaan in op de vraag of het voorstel met handhavingpunten langs de 35-contour een gelijkwaardige bescherming biedt, indien wordt afgeweken van vliegroutes of innovatieve vliegprocedures worden gehanteerd.

De commissie deskundigen vliegtuiggeluid stelt een alternatief geluidstelsel voor met één grens aan de geluidbelasting in het gehele geluidlandschap (TVG-landschap), aangevuld met een beperkt aantal controlepunten in dat landschap (handhavingpunten).²

De commissie doet een voorstel voor het berekenen van het TVG-landschap en indiceert een mogelijk gebied waarvoor dit berekend zou moeten worden. De commissie geeft daarbij aan dat een nadere definiëring van de vorm van het gebied in een latere fase zal plaatsvinden.³ Het TVG-landschap valt te omschrijven als de integraal van het

¹ Deze brief is ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 127752.31.

² Advies 1b van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 18: «Combineer de begrenzing van een nauwkeurig berekende TVG-waarde, zoals hiervoor aangegeven, met een beperkt aantal handhavingpunten. Situeer deze handhavingpunten niet uitsluitend op de, op 10 000 woningen geïjkte, Ke-contour als bedoeld in de nota Tnl.»

³ Bijlage 1 van advies 2 van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 3: «De geluidsbelasting in L_{den} wordt in een nader te bepalen gebied, het immissiegebied, rond de luchthaven berekend. ... Het gebied boven zee zou uitgezonderd kunnen worden voor de berekening van het TVG. Een nadere definiëring van de vorm van het immissiegebied zal in een latere fase plaatsvinden.»

gehele geluidlandschap, waarbij een klein deel rond het luchthaventerrein wordt uitgezonderd.

Wat betreft de handhavingspunten doet de commissie een voorstel voor een systematiek voor de ligging. Deze komt neer op het kiezen van punten op grond van de hoogte van de geluidbelasting en de dichtheid van de bewoning. De commissie geeft geen concreet voorstel voor aantal en ligging van de punten en geeft aan dat dit een politieke keuze betreft.¹ De commissie geeft in haar rapportage geen onderzoeksresultaten van dit TVG-landschap en de handhavingspunten verspreid over het gehele gebied. De stellingen met betrekking tot de betere bescherming voor de omgeving en de hogere flexibiliteit voor de sector zijn door de commissie in haar rapport niet onderbouwd met onderzoeksresultaten. Dit is ook in lijn met de mededeling van de commissie in haar deeladvies 1b (pagina's 18 en 19): «Omdat op dit moment de consequenties van dit voorstel nog niet volledig kunnen worden overzien stelt de commissie voor dit systeem de komende jaren op zijn operationele integriteit te testen».

Hieronder wordt toegelicht waarom wij dit voorstel van de commissie niet direct hebben overgenomen.

De eerste reden daarvoor is dat het voorstel niet gelijkwaardig is aan het PKB-stelsel. De randvoorwaarde voor het nieuwe stelsel is dat het stelsel gelijkwaardig dient te zijn aan het PKB-stelsel. In het PKB-stelsel geldt (voor het etmaal) één wettelijke grenswaarde voor de geluidbelasting (35 Ke). De geluidbelasting mag binnen de geluidszone hoger zijn dan die waarde maar daarbuiten niet. 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 de 250 punten een geluidbelasting optreedt groter dan bij die punten behorende waarden, afgeleid van 35 Ke. Binnen de geluidszone ligt een beperkt aantal woningen (10 000). Buiten de zone is de vorm van het geluidlandschap flexibel, mits niet hoger dan 35 Ke. Daarnaast is in de PKB de daling van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke ten opzichte van 1990 vastgelegd (indicatief referentiegetal 54 000 ernstig gehinderden). Door de schaduwwerking van de handhaving op 35 Ke aan de rand van de geluidbelasting in het gebied daarbuiten wordt ook de daling van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke bewerkstelligd. Overigens blijkt uit de praktijk van het vierbanenstelsel dat deze schaduwwerking in het buitengebied daadwerkelijk optreedt: buiten de zone loopt de geluidbelasting sterk terug naar minder dan 35 Ke. Met het voorstel van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid wordt enerzijds de geluidbelasting binnen de geluidszone begrensd, waar dat in het PKB-stelsel niet het geval was, en anderzijds een geheel andere begrenzing van de geluidbelasting gehanteerd buiten de geluidszone. In plaats van de grenswaarde van 35 Ke, komen waarden die lager zijn dan 35 Ke die per locatie verschillen, afhankelijk van hun plaats in een geluidlandschap. Er wordt daarmee beoogd het gehele geluidlandschap te beheersen. Alhoewel dat wellicht aantrekkelijk klinkt, is een dergelijk stelsel niet gelijkwaardig aan het bovengeschetste PKB-stelsel. De vraag kan gesteld worden of dat een probleem is en of met het voorstel niet een veel betere bescherming wordt geboden aan de omgeving en bovendien meer flexibiliteit wordt geboden aan de luchtvaartsector.

Deze vragen zijn niet zonder meer te beantwoorden. Het voorstel kent namelijk diverse onzekerheden. Dit geldt zowel voor wat betreft de gelijkwaardige bescherming voor de omgeving als voor de gelijkwaardige groeirimte en flexibiliteit voor de sector.

Om te beginnen de betere bescherming van de omgeving. Welke bescherming biedt een beperkt aantal controlepunten verspreid over de omgeving van de luchthaven, her en der verspreid in het

¹ Advies 2 van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 27: «Hiermede is een transparante systematiek voor het kiezen van de handhavingspunten beschikbaar. Na het kiezen van een grens voor de geluidssterkte en een grens voor de woondichtheid (politieke keuzen), volgen direct de lokale hindergevoelige gebieden waar in ieder geval gehandhaafd dient te worden».

geluidlandschap aan omwonenden? Als voorbeeld kan genoemd worden dat bewoners in woongebied A met niet meer dan 35 Ke belast mogen worden en bewoners in woongebied B met niet meer dan 15 Ke. Los nog van de vraag of het wenselijk is om voor verschillende woongebieden zeer ver uiteenlopende grenswaarden voor de geluidbelasting vast te stellen, is ook zeer de vraag of daarmee een betere bescherming geboden wordt. Het geluidlandschap is immers grillig van vorm, waardoor binnen de woongebieden de geluidbelasting sterk zal variëren. Overigens is het voorstel van de commissie met betrekking tot de punten nog niet operationeel, aangezien geen concreet voorstel gedaan voor het aantal punten, de ligging ervan en de grenswaarden die in de punten zouden moeten gelden, en is onderzocht welke bescherming er daadwerkelijk mee geboden zou worden. Zo is de scenariogevoeligheid van het voorstel niet onderzocht. Daarmee is niet duidelijk of bij afwijkingen van het overgangsscenario met het voorstel van de commissie wel wordt voldaan aan de randvoorwaarden in het overgangsartikel (aantal woningen binnen de 35 Ke, aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke, etc.). Daarnaast is er de grenswaarde voor het TVG-landschap. Benadrukt moet worden dat deze maat dus niet de vorm van het landschap beheerst, hoewel de naam van de maat dat wellicht zou kunnen suggereren. De maat drukt, net als elke andere TVG-maat de totale hoeveelheid geluidbelasting van het vliegverkeer uit in één amorf getal. Dat betekent dat het voor de hoogte van dat getal niet uitmaakt of het geluid als een alpen landschap oogt, met hoge toppen en diepe dalen, dan wel als een egale vlakte. Dit betekent dat een afname ergens in het landschap (bijvoorbeeld dicht bij de luchthaven) gepaard kan gaan met een toename elders (bijvoorbeeld in een verder gelegen woongebied), zonder dat dit doorwerkt in het TVG-landschap. De vraag is in hoeverre dit bijdraagt tot een betere bescherming. Voor de omgeving maakt de lokale hoogte de geluidbelasting wel degelijk uit. Uit het MER-onderzoek naar het TVG-landschap (onderzoeksbijlage geluid 2, onderdeel 5) blijkt dat een berekening voor de overigens onrealistische simulatie met zeer veel verkeer over Amsterdam dit nagenoeg geen effect heeft in het TVG-landschap. De betere bescherming die het TVG-landschap, naar zeggen van de commissie, biedt¹ wordt door dit onderzoek dus niet onderbouwd. Aangezien er door de commissie geen concreet voorstel voor de controlepunten is gedaan en onderzocht, valt ook niet te beoordelen welke bescherming de combinatie van die punten met het TVG-landschap voor de omgeving zou bieden.

Vervolgens de veronderstelde flexibiliteit voor de sector.

In het PKB-stelsel moet de sector ervoor zorgen dat zij de zone niet overschrijdt: buiten de zone niet meer dan 35 Ke. Met de controlepunten verspreid over het gehele landschap wordt de sector geconfronteerd met een scala aan grenswaarden. Het is voor de sector ongewis of zij op een dergelijk systeem kan sturen en welke consequenties dit heeft voor de capaciteit en daarmee de groeimogelijkheden voor de sector.

Met betrekking tot de grenswaarde voor het gehele geluidlandschap: ook dit betekent een wending ten opzichte van de PKB, waarvan de consequenties voor de sector ongewis zijn. Toename van zowel geluidbelasting dicht bij de luchthaven als zeer ver weg (beneden de 35 Ke) telt namelijk mee in het landschap. Dit is in het PKB-stelsel niet het geval en leidt tot onzekere effecten voor de sector. Inzet van bijvoorbeeld startprocedures waarbij snel wordt gestegen, zodat woongebieden hoger wordt overgevlogen en daar dus minder geluidbelasting neerslaat, leidt tot een toename van de geluidbelasting dicht bij de luchthaven. In het PKB-stelsel kan de sector door toepassing van dergelijke startprocedures ruimte voor meer bewegingen creëren, zonder dat dit leidt tot een toename van de geluidbelasting in woongebieden. In het voorstel van de commissie waarin de sector wordt afgerekend op de ontwikkeling van de geluid-

¹ Onder meer in deeladvies 2 van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 8: «In rapport 1B is gesteld dat deze methode tot een juiste waarde van het TVG leidt en daardoor het kabinetsbeleid, gericht op een betere bescherming voor de omwonenden van Schiphol en tot meer flexibiliteit voor de luchtvaartsector, beter dient.»

belasting in het gehele geluidlandschap is onzeker welke consequenties of impulsen dit voor de sector heeft. Geconstateerd moet worden dat zeer onzeker is of het voorstel van de commissie leidt tot meer flexibiliteit voor de luchtvaartsector.

Tot slot is het nog van belang aan te geven dat het voorstel onzekerheden met zich meebrengt doordat ook erg lage waarden van de geluidbelasting worden gehanteerd, zowel in het geluidlandschap als in de controlepunten. Vast gegeven is dat de nauwkeurigheid waarmee de geluidbelasting kan worden bepaald afneemt met de afstand tot de luchthaven. Buiten de 20 Ke is deze nauwkeurigheid laag. Dat betekent dat onbekend is welke waarde aan de bepaling van de veel lagere geluidbelastingsniveau's moet worden toegekend en hoe daar in de handhaving mee moet worden omgegaan.

Resumerend constateren wij dat het voorstel van de commissie op dit moment teveel onzekerheden bevat om het over te kunnen nemen, zowel voor wat betreft de gelijkwaardigheid aan de PKB als voor de bescherming van de omgeving en de flexibiliteit voor de sector. De commissie geeft ook zelf aan de consequenties van het voorstel nog niet volledig te overzien en stelt voor het de komende jaren op zijn operationele integriteit te testen¹. Dit zal aan de orde komen bij de eerstvolgende evaluatie van het nieuwe stelsel in 2005. Bij deze evaluatie zal een aantal belangrijke zaken van het geluidstelsel aan de orde worden gesteld:

- de invoering van een handhavingssysteem voor het buitengebied waarvoor de commissie is gevraagd voorstellen te doen;
- de invoering van het gebruik van geluidmetingen voor de handhaving van de geluidbelasting waarover de commissie is gevraagd te adviseren;
- de evaluatie van de overgang van Ke naar L_{den} door de commissie.

Wij willen benadrukken dat de wet geen belemmeringen kent om dergelijke voorstellen van de commissie bij de eerstvolgende evaluatie van het luchthavenverkeerbesluit in te voeren. Voor elk volgend besluit geldt het wettelijk minimum beschermingsniveau. In het wetsvoorstel is bepaald dat het beschermingsniveau van elk volgend besluit gelijkwaardig moet zijn aan of beter moet zijn dan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn (artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid). Zolang de voorstellen daaraan voldoen, is het mogelijk deze na de evaluatie in 2005 door te voeren.

De leden van de **CDA**-fractie merken voorts op dat de ligging van de handhavingpunten in het wetsvoorstel is vastgelegd. Dit geldt ook voor de verdelingsonafhankelijkseis (art. XII, lid 3 onder c). Op deze punten dient naar de mening van de leden van deze leden het wetsvoorstel te worden gewijzigd. Zij vragen of de regering daartoe bereid is.

Allereerst willen wij deze leden er op attenderen dat de in artikel XII gestelde randvoorwaarden voor de gelijkwaardige overgang van de PKB-normen voor geluid alleen betrekking hebben op het *eerste* luchthavenverkeerbesluit. Dat betekent dat ook hetgeen in artikel XII is bepaald over de ligging van de handhavingpunten en de verdelingsonafhankelijkheid van het TVG alleen betrekking heeft op het eerste besluit. Daarnaast geldt voor elk volgend besluit het wettelijk minimum beschermingsniveau. In het wetsvoorstel is bepaald dat het beschermingsniveau van elk volgend besluit gelijkwaardig moet zijn aan of beter moet zijn dan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn (artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid). Dat betekent dat, gesteld dat een andere ligging van de handavings-

¹ Advies 1b van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 18–19: «Omdat op dit moment de consequenties van dit voorstel nog niet volledig kunnen worden overzien stelt de commissie voor dit systeem de komende jaren op zijn operationele integriteit te testen.»

punten een gelijkwaardige of betere bescherming biedt, die andere ligging in de eerstvolgende evaluatie van het besluit kan worden verwerkt.

De reden om in het overgangsartikel XII voor het eerste luchthaven-verkeerbesluit geen andere ligging van handhavingpunten dan op of nabij de 35 Ke contour mogelijk te maken is gelegen in de eis dat het nieuwe stelsel gelijkwaardig dient te zijn aan de PKB. Ook in het PKB-stelsel is variatie van de geluidbelasting in het gebied buiten de 35 contour mogelijk. Door in het buitengebied nu de geluidbelasting te gaan fixeren door handhavingpunten neer te leggen, worden méér restricties opgelegd aan de sector dan in de PKB. Met andere woorden: de hoogte van de geluidbelasting buiten de 35 Ke contour is in de PKB-stelsel volledig flexibel, en kent slechts een maximum hoogte van 35 Ke. Door nu het geluidlandschap te fixeren door punten in het buitengebied met grenswaarden beneden de 35 Ke neemt de flexibiliteit voor de sector af.

Met betrekking tot de verdelingsonafhankelijkheid van het TVG kan het volgende worden opgemerkt. Het TVG is een maat voor de hoeveelheid geluidbelasting. Voor de bijdrage aan het TVG zou het niet uit moeten maken welke richting een vliegtuig opvliegt. Met andere woorden: het is wenselijk dat het TVG verdelingsonafhankelijk is. Dit wordt overigens ook door de commissie deskundigen vliegtuiggeluid onderschreven¹. Daarom is in het overgangsartikel XII de mogelijkheid geboden het TVG zodanig vorm te geven dat die verdelingsonafhankelijkheid wordt bewerkstelligd. Het artikel stelt dus niet als *eis* aan het TVG dat het verdelingsonafhankelijk is.

In de grenswaarden van de handhavingpunten is net als in de PKB rekening gehouden met de weersafhankelijkheid van de verdeling van de geluidbelasting door middel van de zogenaamde meteotoeslag. Wanneer zich bijvoorbeeld in een jaar meer dan gemiddeld Oostenwind voordoet, moet het baangebruik ten behoeve van de veiligheid van het startende en landende verkeer worden aangepast. Dit leidt tot een verandering van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving, waardoor in sommige punten meer en in andere punten minder geluidbelasting neerslaat. In de handhavingpunten waar de geluidbelasting toeneemt wordt in dat geval de meteotoeslag aangesproken. Het TVG kent als maat voor de hoeveelheid geluidbelasting geen meteotoeslag. Wanneer het voor de waarde van het TVG wel uitmaakt welke kant het verkeer op vliegt, betekent dit dat de capaciteit van de sector wordt beïnvloed door het weer. Uit onderzoek is gebleken dat dit kan leiden tot een capaciteitsverlies voor de sector tot circa 2 procent (onderzoeksbijlage van het MER geluid 2, onderdeel 4 en 5). Dit capaciteitsverlies doet zich niet voor in het PKB-stelsel, dat geen TVG-maat kent. Deze ongelijkwaardigheid valt op twee wijzen op te lossen:

- door een maat voor het TVG te hanteren die onafhankelijk is van de richting waarin het verkeer vliegt, een «verdelingsonafhankelijk» TVG,
- of door ook voor het TVG een meteotoeslag te hanteren.

Het toepassen van een meteotoeslag in het TVG is onwenselijk omdat daarmee één van de functies van het TVG zou vervallen: het TVG bewerkstelligt dat gebruik maken van de meteotoeslag (of de toeslag voor bijzondere weersomstandigheden) in één van de handhavingpunten gepaard moet gaan met een onderuitputting in één van de overige handhavingpunten.

Dit betekent dat het wenselijk is dat het TVG verdelingsonafhankelijk is. Daarom is in artikel XII de mogelijkheid daartoe geboden.

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de regering aan te geven waarom, nu in de besluitvorming de L_{den} - en L_{night} -maat uit de Europese regel-

¹ Deeladvies 2 van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 13: «Het TVG dient zodanig geïmplementeerd te worden dat het (weinig of) niet afhangt van het baan- en routegebruik. Het TVG dient dus een maat te zijn voor het aantal bewegingen en de vlootsamenstelling.»

geving wordt overgenomen, niet ook op de noise-mapping methodiek wordt geanticipeerd.

De Europese richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai heeft op veel meer categorieën omgevingslawaai betrekking dan enkel de luchtvaart (bijvoorbeeld ook op wegverkeer, en locaties van industriële activiteiten). Het door middel van wetgeving anticiperen op de Europese geluidbelastingsindicatoren voor in casu het luchtverkeer op de luchthaven Schiphol is een relatief eenduidige en eenvoudige operatie. Indien nu niet zou worden gekozen voor de Europese indicatoren dan zou deze slag alsnog binnen een zeer afzienbare tijd toch gemaakt moeten worden. Dat is bepaald onwenselijk.

Dit ligt anders bij noise-mapping waarbij het bijvoorbeeld van groot belang is dat de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse rijksbrede regelgeving op een voor iedereen uniforme wijze geschiedt. Om die reden is hierop nu niet vooruit gelopen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van een brief van Bestuurlijke Regio Schiphol aan de minister van Verkeer en Waterstaat, gedateerd 20 februari 2002, waarin opnieuw zorg wordt uitgesproken ten aanzien van:

- de gelijkwaardigheid van het nieuwe milieunormenstelsel waar deze het beschermingsniveau voor de omgeving betreft;
 - het ontbreken van wettelijke regels voor de bescherming van het gebied buiten de 35 Ke;
 - de handhaafbaarheid van de normen en regels.
- Deze leden zouden gaarne een reactie op deze brief van de regering ontvangen waarin gemotiveerd wordt aangetoond dat de zorg en ongerustheid kan worden weggenomen.

Met betrekking tot de gelijkwaardigheid van het beschermingsniveau van de omgeving wijst de Bestuurlijke Regio Schiphol (BRS) met name op de scenariogevoeligheid en de alternatieven voor het TVG.

De BRS wijst erop dat de toetsing van de gelijkwaardigheid aan de PKB eenmalig is en juist daarom nu eisen stelt aan de beoordeling van die gelijkwaardigheid. Het kabinet onderstreept het belang van die gelijkwaardige overgang. Daarnaast wil zij er graag op wijzen dat in het wetsvoorstel is bepaald dat het beschermingsniveau van elk volgend besluit gelijkwaardig moet zijn aan of beter moet zijn dan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn (artikelen 8.7, vierde lid, en 8.17, zevende lid).

Conform het overgangsartikel in de wet wordt de gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel geborgd door de grenswaarden vast te stellen op basis van een scenario dat voldoet aan de in het artikel gestelde randvoorwaarden.

De vraag die van verschillende kanten is opgeworpen luidt: maar wat nu als niet volgens het scenario gevlogen wordt? Wat is dan de betekenis van het geluidstelsel?

Er zal in de praktijk niet (precies) volgens het voor de berekening van de grenswaarden gehanteerde scenario gevlogen worden. Worden de doelen ten aanzien van de bescherming tegen geluidbelasting óók gehaald als van het scenario wordt afgeweken?

Ten behoeve van het milieueffectrapport is naar deze vraag onderzoek verricht. Daarbij is het voor de berekening van de grenswaarden voor de geluidbelasting gehanteerde scenario als uitgangspunt genomen.

Vervolgens is onderzocht wat het effect is van forse afwijkingen van het scenario, voor zover mogelijk binnen de regels en grenswaarden van het luchthavenverkeerbesluit¹ (onderzoeksbijlage van het MER geluid 2, onderdeel 6). Het milieueffectrapport beschrijft het resultaat van dit

¹ Het gaat bij dit onderzoek niet om de vraag of bijvoorbeeld bij een overschrijding van grenswaarden er buiten de 58 dB(A) L_{den} -contour een hogere belasting neer kan slaan. Dat is onmiskenbaar het geval, maar een dergelijke overschrijding moet bestreden worden door een goede handhaving. Hier gaat het om de vraag of – aangenomen dat de grenswaarden en de regels worden gerespecteerd – toch de gestelde doelen gemist worden.

onderzoek ten aanzien van het eerste doel: buiten de (L_{den} -equivalent van de) 35 Ke-contour geen geluidbelasting boven de contourwaarde.

Uit dit onderzoek konden aanvullend ook resultaten gegenereerd worden ten aanzien van het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour en het aantal ernstig geluidgehinderden binnen de 20 Ke-contour.¹ Het onderzoek geeft het volgende beeld: zelfs bij forse afwijkingen van het scenario dat als grondslag diende voor de bepaling van de grenswaarden zijn, geen of slechts beperkte overschrijdingen van deze randvoorwaarden gevonden. Voor wat betreft de gelijkwaardigheidseisen is er dus géén of slechts zeer beperkt sprake van scenariogevoeligheid.

Om vast te stellen of ook in de praktijk de beoogde bescherming daadwerkelijk geboden wordt, wordt in woongebieden in het gebied tussen de 35 en 20 Ke contour de geluidbelasting vanaf 2003 gemonitord. De resultaten van deze monitoring zullen bij de evaluatie van het stelsel in 2005 worden meegenomen.

In het MER Schiphol 2003 is ingegaan op de alternatieven voor het TVG, zoals voorgesteld door de commissie deskundigen vliegtuiggeluid en de commissie MER.

Allereerst bleken beide alternatieven gevoelig te zijn voor de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Eerder in deze memorie is dit aspect toegelicht.

Het voorstel van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (het TVG-landschap) is uitgebreid onderzocht aan de hand van diverse berekeningen. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in de onderzoeksbijlage van het MER, onderdeel 5. Zoals eerder in deze memorie is betoogd is het effect van het TVG-landschap op de bescherming van de omgeving en de flexibiliteit voor de sector ongewis. Als voorbeeld kan genoemd worden dat het PKB-stelsel een incentive kent voor toepassing van vliegprocedures door de sector die leiden tot een toename van de geluidbelasting dicht bij de luchthaven en een afname verder weg, buiten de 35 Ke. Het TVG-landschap kent die incentive niet, doordat ook de geluidbelasting dicht bij de luchthaven in het TVG-landschap meetelt. Doordat ook zeer lage waarden van de geluidbelasting in het TVG-landschap worden meegeteld, ver beneden de 20 Ke, wordt bovendien de betrouwbaarheid van de waarde van dit TVG discutabel. De nauwkeurigheid van de bepaling van de geluidbelasting neemt namelijk sterk af buiten de 35 Ke.

Ook aan het voorstel van de commissie MER voor een alternatief voor het TVG is in het MER aandacht besteed. Het voorstel van de commissie behelst het begrenzen van het totaal aantal ernstig gehinderden (TAEG). Zoals ook in het MER is aangegeven wordt daarmee de sector afgerekend op de ontwikkeling van het aantal inwoners rond Schiphol. Zo leidt de bouw van Haarlemmermeerstad, gelegen tussen de 20 en de 35 Ke, onvermijdelijk tot een toename van het aantal gehinderden. Deze toename zou door de sector gecompenseerd moeten worden door een afname van het aantal vliegbewegingen. Een dergelijke afhankelijkheid van de capaciteit van de sector van de ontwikkeling in de omgeving wordt door het kabinet als onwenselijk gezien.

Met betrekking tot de bescherming van het gebied buiten de 35 Ke uit de BRS haar zorg over de gelijkwaardigheid van het nieuwe stelsel ten opzichte van de PKB. In deze is het van belang een exact beeld te hebben van hetgeen hierover in de PKB is vastgelegd.

Wij merken daarover op dat het PKB-stelsel met betrekking tot geluid een geluidszone kent. Buiten deze zone geldt een grenswaarde van 35 Ke. Binnen deze zone mag deze waarde worden overschreden. In de zone ligt een beperkt aantal woningen (vanaf ingebruikname van het vijfbanenstelsel 10 000). Verder is een indicatief referentiegetal voor het aantal

¹ Deze aantallen vastgesteld overeenkomstig de in de PKB Schiphol en Omgeving gehanteerde methode.

ernstig gehinderden binnen de 20 Ke bepaald (54 000). Dit is, net als het aantal woningen in de 35 Ke, een forse verbetering ten opzichte van 1990. Met andere woorden: de forse daling van het aantal woningen in de 35 Ke ten opzichte van 1990 leidt mede tot een sterke daling van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke.

De geluidszone wordt gehandhaafd door langs de rand van de zone de geluidbelasting te begrenzen. Door de schaduwwerking van de zone is ook in het gebied daarbuiten de geluidbelasting lager dan 35 Ke, en neemt zelfs sterk af naarmate de afstand tot de zone toeneemt doordat het verkeer daar hoger vliegt.

Net als in het PKB-stelsel kent het nieuwe stelsel geen handhavingselementen in het gebied ver buiten de 35 Ke, maar wordt uitgegaan van de schaduwwerking van de handhaving van de geluidbelasting rond 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 in het buitengebied van de grenswaarden in de handhavingpunten.

Uit onderzoek in het kader van het MER (onderzoeksbijlage geluid 2, onderdeel 6) 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 net als de geluidszone de beschreven schaduwwerking in het daarbuiten gelegen gebied tot gevolg heeft.

Eenzijds biedt het stelsel bescherming tegen een geluidbelasting boven de (L_{den} -equivalent van de) 35 Ke in woongebieden in het gebied buiten de handhavingpunten. Dit komt doordat er niet tussen twee handhavingpunten 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 Ke¹ gerealiseerd worden.

Het kabinet is van mening dat daarmee het nieuwe stelsel een bescherming biedt aan het gebied buiten de 35 Ke die gelijkwaardig is aan de bescherming die met de PKB werd beoogd. Het kabinet heeft wel begrip voor de zorg voor de ontwikkeling van de geluidbelasting in het buitengebied. Daarom heeft zij besloten daarvoor een handhavingssysteem te ontwikkelen dat vanaf 2005 zal worden ingevoerd. De commissie deskundigen vliegtuiggeluid zal hiervoor voorstellen doen. De BRS zal bij de ontwikkeling van dit systeem nauw betrokken worden.

Met betrekking tot de handhaafbaarheid wijst de BRS op de handhaving van de regels ten behoeve van de beperking van de geuruitstoot (taxiën op minder motoren en het beperken van het APU-gebruik). De BRS vraagt zich af of – en hoe – deze regels zullen worden gehandhaafd, omdat zij de indruk heeft dat de handhaving zich conform art. 8.22 en 8.23 geheel richt op de handhaving van grenswaarden. Dit is echter niet het geval.

Het wetsvoorstel kent wat betreft het luchthavenverkeerbesluit een onderscheid in de handhaving van regels en de handhaving van grenswaarden. Handhaving van de grenswaarden geschiedt op grond van artikel 8.22: zodra een overschrijding wordt geconstateerd volgt een maatregel van de inspecteur-generaal. Voor de handhaving van de regels is met name artikel 11.16 van belang. Op grond van die bepaling kan de overtreder van een regel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Zie voor een meer uitputtende beschrijving van de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit bijvoorbeeld hoofdstuk 9 (handhaving) van de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit.

¹ Het aantal ernstig gehinderden wordt daarbij bepaald op deze wijze waarop dit in de PKB is geschied.

De leden van de **PvdA**-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat ook geluidsproblemen in een groot gebied rond Schiphol een

aanhoudende zorg zullen blijven. Naar het oordeel van deze leden zou het van wijsheid getuigen wanneer, zoveel als enigszins mogelijk en redelijk is, tegemoet wordt gekomen aan de wensen die in de regio leven. Zij zouden het op prijs stellen wanneer de regering een reactie zou willen geven op de onderzoeken die de Stichting Natuur en Milieu heeft laten uitvoeren door het NLR. De uitkomsten daarvan lijken in negatieve zin af te wijken van eerdere aannames. Zij vroegen naar een verklaring hiervoor.

Wij verwijzen deze leden naar de beantwoording van een gelijkkluidende vraag in onderdeel 2 van deze nadere memorie.

Deze leden vroegen verder of het waar is dat woningbouw mag plaatsvinden op locaties tot 58 dB(A) L_{den} terwijl in de aanwijzing en de PKB 30 Ke de grens is.

De vrijwaringszone in de PKB omvat de 35 Ke-contour en nog een rand daaromheen. Voor de indicatieve begrenzing van de PKB is daarvoor de 30 Ke-contour en de 10^{-6} individueel risicocontour gebruikt. Binnen deze vrijwaringszone is nieuwbouw van woningen en andere gevoelige objecten verboden. Bij de overgang naar het nieuwe stelsel is bepaald dat het gebied waar dergelijke beperkingen gelden in ieder geval de PKB-vrijwaringszone omvat (met uitzondering van delen die tot de rijksbufferzone behoren). Deze vrijwaringszone is vergroot daar waar de 58 dB(A) L_{den} -contour (de ruimtelijke equivalent van de 35 Ke-contour) er buiten valt (zoals opgenomen in overgangartikel X van de wijzigingswet). Feitelijk betekent dit dat de vrijwaringszone uit de PKB in grote mate hetzelfde is gebleven (voorzover deze niet gebaseerd is op de rijksbufferzones). De 58 dB(A) L_{den} -contour valt in het algemeen ruim binnen de grens van de vrijwaringszone van de PKB. Op twee delen van de indicatieve vrijwaringszone is sprake van een marginale verruiming omdat de 58 dB(A) L_{den} -contour daar buiten de grens van de vrijwaringszone uitkomt.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen of de regering de gebruikte zinsnede in de nota naar aanleiding van het verslag «dat opname van (aanzienlijk) meer handhavingspunten óf niet bij het stelsel past, óf geen toegevoegde waarde heeft óf zodanige restricties aan het luchthavenverkeer oplegt, dat niet meer van gelijkwaardigheid gesproken kan worden», kan toelichten.

Zij merkten op dat de eerste twee elementen door de commissie Berkhout niet onderschreven lijken te worden en het derde element nadere toelichting behoeft. Ook in het PKB stelsel is immers sprake van reductie van het aantal ernstig gehinderden in het buitengebied.

Voor wat betreft de toegevoegde waarde van extra punten merken wij het volgende op. Uitgebreid onderzoek in het kader van het MER Schiphol 2003 naar het effect van afwijkingen van het scenario waarop de grenswaarden worden gebaseerd, leidt tot de conclusie dat met de onderzochte punten langs de 35-contour een aan de PKB gelijkwaardige bescherming wordt geboden (onderzoeksbijlage van het MER geluid 2, onderdeel 6). Het onderzoek toont in lijn met de berekeningen in deeladvies 2 van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid aan dat de variatie in het buitengebied met een beperkt aantal punten wel kan toenemen, maar dat dat enerzijds niet leidt tot een geluidbelasting van meer dan (de L_{den} -equivalent van) 35 Ke in buitengelegen woongebieden en anderzijds niet leidt tot meer groeiruimte voor de luchtvaartsector. Kortweg: een hogere geluidbelasting dan 35 Ke tussen twee handhavingspunten in een weiland is mogelijk, maar dit zal niet leiden tot de overschrijding van de 35 Ke in woongebieden in het buitengebied.¹

Het toevoegen van meer punten langs de 35 Ke is dus mogelijk, maar is ten behoeve van een aan de PKB gelijkwaardige bescherming niet nodig.

¹ In één, als in de praktijk als onwaarschijnlijk te omschrijven geval werd in het onderzoek een hogere waarde gevonden.

Met betrekking tot meer handhavingspunten geldt dat ook de commissie deskundigen vliegtuiggeluid pleit voor een beperkt aantal punten.¹ De commissie stelt voor de punten te kiezen op basis van enerzijds de hoogte van de geluidbelasting (de geluidssterkte) en anderzijds de dichtheid van bewoning (hindergevoeligheid). De commissie geeft aan dat de te hanteren hoogte van de belasting en woningdichtheid politieke keuzen zijn. De door ons voorgestelde selectie van handhavingspunten lijkt goed te passen in de door de commissie voorgestelde systematiek. De (politiek bepaalde) hoogte van de geluidbelasting is daarin, conform de PKB 35 Ke. Als locatie zijn de meest hindergevoelige gebieden gekozen: woongebieden. Daarnaast geeft de commissie echter aan dat de punten over een ruim gebied verspreid zouden moeten zijn en niet beperkt zouden moeten zijn tot de 35 Ke-contour.

Het effect van toevoeging van meer punten in het gebied buiten de 35 Ke-contour kan zodanige restricties aan de luchtvaartsector opleggen dat van gelijkwaardigheid aan de PKB in termen van capaciteit en mainport geen sprake meer kan zijn.

Ook in het PKB-stelsel is variatie van de hoogte van de geluidbelasting in het gebied buiten de 35 contour mogelijk. Door daar nu de geluidbelasting te gaan fixeren door handhavingspunten neer te leggen, worden meer restricties opgelegd aan de sector dan in de PKB. Met andere woorden: het geluidlandschap buiten de 35 Ke-contour is in de PKB flexibel, en kent een maximum hoogte van 35 Ke. Door nu het geluidlandschap te fixeren door punten in het buitengebied met grenswaarden beneden de 35 Ke neemt de flexibiliteit voor de sector af.

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen verder of de regering kan toelichten waarom niet de aanbeveling van de commissie Berkhout gevolgd wordt waar deze benadering veel zorgen van omwonenden weg zou kunnen nemen. Zij meenden dat nog onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt of, en zo ja, waarom deze aanpak tot ongelijkwaardigheid voor de luchtvaartsector zou leiden.

Situeer een beperkt aantal handhavingspunten niet alleen op en nabij de 35Ke maar ook op hindergevoelige locaties in de ruime omgeving van de luchthaven.

Bereken het totale volume van de geluidemissie niet met behulp van een beperkt aantal referentiepunten op en nabij de 35Ke, maar op basis van een fijnmazig raster van referentiepunten in de gehele omgeving van de luchthaven.

Wij verwijzen de leden op dit punt naar de beantwoording van eerdere vragen op dit punt in deze nadere memorie.

Deze leden gaven nog aan dat punt K verdwijnt en vroegen zich af op welke wijze de regulerende werking van dit punt in het nieuwe stelsel vorm krijgt.

Punt K ligt buiten de woonkern van Aalsmeer in de omgeving van de veilinggebouwen, binnen de 35 Ke-zone. In het nieuwe stelsel is op de 35 Ke-contour, aan de rand van de woonkern van Aalsmeer een handhavingspunt gesitueerd. Dat punt ligt op enkele honderden meters afstand van punt K.

¹ Advies 1b van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid, pag. 18: «Combineer de begrenzing van een nauwkeurig berekende TVG-waarde, zoals hiervoor aangegeven, met een beperkt aantal handhavingspunten. Situeer deze handhavingspunten niet uitsluitend op de, op 10 000 woningen geïjkte, Ke-contour als bedoeld in de nota Tnl.»

De leden stelden verder dat er een handhavingspunt komt in het verlengde van de Schiphol-Oost baan. Zij vroegen zich af of de grenswaarde in dit punt zo wordt gekozen dat daarmee recht wordt gedaan aan de vigerende afspraken over de toegestane hoeveelheid verkeer op deze baan.

Allereerst willen wij benadrukken dat in de PKB geen uitspraken worden gedaan over de verdeling van het verkeer over de verschillende banen. Ook het nieuwe stelsel doet daarover geen uitspraken.

In het scenario waarop de grenswaarden worden gebaseerd, conform artikel XII, wordt circa 2 procent van het verkeer afgehandeld op de Oostbaan. De grenswaarde in het verlengde van deze baan heeft echter betrekking op de hoeveelheid geluidbelasting en niet op het aantal vliegbewegingen. Veel stille vliegtuigen kunnen dezelfde geluidbelasting opleveren als weinig rumoerige. Bovendien wordt de geluidbelasting in het punt niet alleen beïnvloed door verkeer vanaf de Oostbaan, maar, zij het in beperkte mate, ook door verkeer van de Buitenveldertbaan.

De leden van de **VVD**-fractie refereerden aan de EU-richtlijn waar op pagina 46 van de memorie van antwoord over is gesproken en stelden vragen over een mogelijke interferentie van die richtlijn met de Schipholwet met dien verstande dat deze wet de bestudering en beoordeling van te nemen maatregelen aan de luchthaven opdraagt en de richtlijn voorschrijft dat dit door een onafhankelijke organisatie gedaan moet worden. Zij menen dat standaardisatie van de aanpak van geluidbelasting rond vliegvelden bevorderlijk lijkt voor het realiseren van een meer level playing field binnen Europa.

De richtlijn waar in de memorie van antwoord over gesproken wordt is de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (kortweg de richtlijn omgevingslawaai). Omgevingslawaai is ongewenst of schadelijk geluid buitenshuis dat door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt, inclusief lawaai dat wordt voortgebracht door vervoermiddelen, wegverkeer, spoorwegverkeer, luchtverkeer en locaties van bepaalde industriële activiteiten. Deze richtlijn interfereert niet met de Schipholwet op de in de vraag aangegeven wijze. Wellicht dat deze leden doelen op de ontwerp-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de gemeenschap. In een eerder ontwerp van deze richtlijn werd gesproken over «onafhankelijke bevoegde instanties». Gedurende de voorbereiding van die richtlijn is van Nederlandse zijde ingebracht dat óók vanuit de sector zelf – bijvoorbeeld door de exploitant van de luchthaven – geluidgerelateerde beperkingen ingevoerd kunnen worden met name om de grenswaarden voor de geluidbelasting niet te overschrijden. De term «onafhankelijk» van de richtlijn zou bezwaren op kunnen leveren in verband met door de exploitant te treffen maatregelen. In het nu voorliggende ontwerp is dit bezwaar weggenomen.

Van een (algehele) standaardisatie van de aanpak van de geluidbelasting rond vliegvelden binnen Europa is in deze richtlijnen geen sprake. Deze richtlijnen schrijven de lidstaten niet voor wat het niveau van de geluidbelasting in de omgeving van een luchthaven mag zijn. Nederland behoudt de vrijheid om strengere eisen te stellen dan andere landen in de Europese Unie. De richtlijnen geven wel een aanzet tot standaardisatie. Zo kent de richtlijn omgevingslawaai voorschriften ten aanzien van het gebruik van de L_{den} en de L_{night} als geluidbelastingsindicatoren. De ontwerp-richtlijn omtrent geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen schrijft voor hoe de uitfasering van bepaalde «marginaal conforme vliegtuigen» moet geschieden als tot het verbieden van dergelijke toestellen wordt overgegaan.¹

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben zich verbaasd over de kritiek van de regering op het standpunt van de commissie-Berkhout dat in het nieuwe stelsel borging van de afname van ernstig gehinderden en slaapgestoorden in het -buitengebied- zoals beoogd in de PKB onvol-

¹ Dat zijn bepaalde hoofdstuk-3-vliegtuigen als omschreven in de richtlijn.

doende is verzekerd en de kritiek van de commissie op het aantal en ligging van de handhavingspunten.

De regering stelt in de memorie van antwoord, dat de commissie-Berkhout haar aanbevelingen onvoldoende heeft onderbouwd of toegelicht.

De commissie Berkhout heeft deze leden echter mondeling en schriftelijk laten weten dat de regering de commissieleden onjuist heeft geïnformeerd. De leden van de GroenLinks-fractie vonden dit een ernstig verwijt en verzochten de regering hierin duidelijkheid te verschaffen. De commissie Berkhout beroept zich hierbij op een uitvoerige toelichting, voorzien van een optimale onderbouwing.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden zich de kritiek van de regering aangetrokken en de stukken van de commissie nader onderzocht. Zij konden niet anders concluderen dat de commissie Berkhout op juiste wijze de regering hierop terechtwijst.

Wij willen deze leden erop wijzen dat niet is gesteld dat de commissie haar aanbevelingen in het algemeen onvoldoende heeft onderbouwd of toegelicht. Wel is aangegeven dat met betrekking tot de grotere flexibiliteit voor de sector en de betere bescherming van de omgeving het voorstel van de commissie niet is onderbouwd of toegelicht. Voor een verdere toelichting verwijzen wij de leden naar een beantwoording van een gelijkkluidende vraag eerder in deze nadere memorie.

De leden van de fracties van **CU** en **SGP** merkten op dat elke woonwijk voldoende moet worden beschermd tegen teveel lawaai. Voor een adequate bescherming is het noodzakelijk dat er voldoende handhavingspunten zijn. Graag vernamen zij van de regering hoe dit concreet zal plaatsvinden.

Wij willen deze leden erop attenderen dat de gelijkwaardigheid aan de PKB randvoorwaarde voor het nieuwe stelsel is. In het nieuwe stelsel wordt, net als in het PKB-stelsel, het gebied buiten de 35 Ke-contour beschermd tegen meer dan 35 Ke. Net als in het PKB-stelsel beperkt de handhaving van de geluidbelasting zich tot punten langs die Ke-contour. Uit onderzoek in het kader van het MER Schiphol 2003 blijkt dat ook met een beperkt aantal handhavingspunten een zelfde gelijkwaardige bescherming geboden kan worden. Voor een aan de PKB gelijkwaardige bescherming is het dus niet nodig elke woonwijk van een eigen handhavingspunt te voorzien.

Wellicht zijn de leden van mening dat de door de PKB geboden bescherming niet adequaat is. Dat zou betekenen dat de leden geen aan de PKB gelijkwaardige bescherming voorstaan, maar een (in hun ogen) betere bescherming wenselijk achten. Wij pleiten er echter voor vast te houden aan de eerder gekozen lijn van gelijkwaardigheid, die reeds in de met de Tweede Kamer afgestemde nota's SbtI en TnI is uitgezet.

Daarnaast willen wij memoreren dat het geluidstelsel in 2005 zal worden geëvalueerd. Op dat moment zal onder meer het toegezegde handhavingssysteem voor het buitengebied worden ingevoerd. De facto betekent dit dat een uitbreiding ten opzichte van de PKB, waarin immers geen sprake is van handhaving buiten de 35 Ke-contour. De commissie deskundigen vliegtuigeluid heeft een aanvullende opdracht gekregen om daarvoor voorstellen te doen.

Deze leden stelden verder dat uit de website www.snm.nl blijkt dat doordat nu een herberekening van de geluidsbelasting uitgedrukt in L_{den} conform de in 1996 vastgestelde aanwijzing voor het vijfbanenstelsel en nu er ook voor L_{night} zo'n herberekening is gemaakt, een goede vergelijking mogelijk is.

Daaruit blijkt dat met name voor bepaalde woongebieden de geluidhinder

aanzienlijk groter zal worden. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat het gelijkwaardig zal zijn. Zij vroegen de regering hierop een reactie te geven.

Op dit punt verwijzen wij deze leden naar de beantwoording van eerdere, gelijklopende vragen elders in deze nadere memorie.

De leden gaven verder aan dat het in het verleden noodzakelijk bleek dat de (wijze) van handhaving wettelijk werd vastgelegd. Deze leden verzochten de minister om vast te leggen dat de geluidsnormen iedere maand gehandhaafd worden als voortschrijdend jaargemiddelde over de laatste twaalf maanden.

De geluidbelasting wordt in het nieuwe stelsel, net als in de PKB vastgesteld op jaarbasis. In een dergelijk systeem kunnen fluctuaties van de belasting die zich in de loop van een jaar voordoen worden opgevangen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan fluctuatie door het verloop van vakantiepieken, of verdeling van de geluidbelasting door weersomstandigheden (perioden met veel wind). Deze mogelijkheid valt weg als met een voortschrijdend gemiddelde gewerkt zou worden. Daarnaast werkt de luchtvaartsector met planningen per half jaar die internationaal worden afgestemd. Daarin is het niet mogelijk per maand de planning te veranderen.

Dit neemt niet weg dat voorkomen moet worden dat de mogelijkheden voor handhavend optreden zich beperken tot het eind van het jaar. Hierin is in het nieuwe stelsel voorzien. De handhaving van de grenswaarden vindt plaats door maatregelen van de inspecteur-generaal die er met name op zijn gericht om overschrijding in de toekomst te voorkomen. Deze maatregelen duren zolang als nodig is. Wij achten de handhavingssystematiek zoals deze in dit wetsvoorstel is neergelegd een grote verbetering vergeleken met de huidige situatie. In onderdeel 3.6 van de nota naar aanleiding van het verslag van 11 mei 2001 is een uitgebreide beschouwing over handhaving opgenomen waarin het verschil tussen de huidige en de thans voorgestelde systematiek is beschreven. Wij zouden de leden hiernaar willen verwijzen.

Tenslotte wijzen wij de leden er nog op dat het toepassen van een voortschrijdend jaargemiddelde, nog geheel afgezien van de bezwaren die daartegen zijn aan te voeren, een unicum zou zijn in de handhaving. Er is geen land ter wereld waar voor luchtvaart een voortschrijdend jaargemiddelde wordt gehanteerd. Ook voor andere geluidsbronnen in Nederland wordt geen voortschrijdend jaargemiddelde gehanteerd.

Deze leden vroegen verder nog wat de reden is waarom de regering nu geen advies vraagt met betrekking tot het voorgelegde stelsel van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid.

Zoals al eerder in deze nadere memorie (een en ander blijkt trouwens ook uit het MER rapport) aangegeven, voldoet het door de commissie voorgestelde stelsel niet aan de gelijkwaardigheidsvereisten van het betreffende overgangsartikel dat geldt voor de eerste uitvoeringsbesluiten. Met name omdat de commissie voorstelt in een ruimer gebied dan de 35 Ke handhavingspunten te situeren. In een volgend besluit kan dat wel. In dat verband wijzen wij er nogmaals op dat, naar aanleiding van de breed gedeelde zorg voor de bescherming van het buitengebied, aan de commissie deskundigen vliegtuiggeluid een extra opdracht is gegeven om voorstellen te doen over de ontwikkeling van een handhavingssysteem dat zich uitstrekt tot het buitengebied en waarin bovendien gebruik gemaakt wordt van meting van vliegtuiggeluid. De commissie is daarmee voortvarend van start gegaan.

De leden van de fracties van de **CU** en de **SGP** vroegen wat de reden is dat de minister van VROM, eerst verantwoordelijke als het gaat om externe veiligheid, bij de luchtvaart buiten beschouwing blijft. Deze leden vroegen zich af of dit staatsrechtelijk juist is.

Wij wijzen deze leden erop dat de voordracht van de besluiten tot vaststelling van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeersbesluit wordt gedaan door de minister van Verkeer en Waterstaat mede namens de minister van VROM. Daarenboven geldt, zoals voor algemene maatregelen van bestuur is voorgeschreven, dat de ontwerpen in de ministerraad worden behandeld.

5. Risico

De leden van de fractie van de **VVD** merkten op dat in de gekozen systematiek milieu- en veiligheidsgrenzen op een bepaald moment in de tijd hun effect zullen hebben op aantallen (en soort) uit te voeren vluchten. Vooral nog lijkt de veiligheidsgrens te ontbreken. De memorie van antwoord is helder als het gaat over de ruimtelijke consequenties die verbonden worden aan een norm voor individueel risico. Ten aanzien van groepsrisico is de nota niet helder. Ook artikel X gaat uitsluitend over individueel risico. Deze leden vroegen zich af hoe tussen nu en 2005 (implementatie statistisch causaal model) een stand-still bereikt wordt ten aanzien van het groepsrisico.

Net als in de PKB is in het nieuwe stelsel geen groepsrisiconorm opgenomen. Het groepsrisico wordt met het nieuwe stelsel wel verdergaand beheerst dan in de PKB. De PKB beperkt zich tot beheersing van het risico door beperkingen te stellen aan het ruimtegebruik. Het nieuwe stelsel kent vergelijkbare en ook strengere beperkingen. In het nieuwe stelsel is behalve bijvoorbeeld de aanscherping van de veiligheidsnorm (10^{-5} in plaats van 5×10^{-5}) ook een harde grens gesteld aan het veiligheidsrisico dat door de sector veroorzaakt mag worden (het totaal risicogewicht).

Het huidige rekenmodel voor externe veiligheid biedt geen goede mogelijkheden om invulling te geven aan stand-still voor groepsrisico, noch om een handhaafbare grenswaarde te hanteren. Zo zal bijna elk nieuwbouwproject in het gebied van 55x56 km² rond Schiphol leiden tot een verhoging van het groepsrisico, zoals berekend met het huidige rekenmodel. De sector kan op dergelijke ontwikkelingen niet worden aangesproken.

In het nieuwe stelsel zal vanaf 2005 een groepsrisiconorm op basis van een statistisch causaal model worden vastgesteld. Dat betekent dat tot het moment dat het statistisch causaal model is ontwikkeld, net als in het PKB-stelsel geen norm voor het groepsrisico kan worden gesteld.

Deze leden gaven verder aan dat de PKB spreekt van het gelijk blijven van het gesommeerd gewogen risico. Deze norm wordt in het nieuwe stelsel niet meer gebruikt. Het begrip totaal risicogewicht wordt geïntroduceerd. Zij vroegen zich af op welke wijze dit begrip bijdraagt aan het beheersen van de toename van het groepsrisico bij een toename van het aantal vluchten. Overigens zouden deze leden het onderwerp groepsrisico ook niet alleen willen relateren aan eventuele ruimtelijke consequenties. De keuze voor specifieke vliegroutes en gedrag lijkt daarbij evenzeer een punt van aandacht.

In het nieuwe stelsel wordt geen gebruik gemaakt van het in de PKB beschreven systeem van periodieke aanpassing van de veiligheidszone.

Aan het daarvoor ontwikkelde hulpmechanisme, het gesommeerd gewogen risico (GGR), is in het nieuwe stelsel dan ook geen behoefte. De randvoorwaarden in artikel XI van de wijzigingswet 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. In het MER is dit geïllustreerd. Het statistisch causaal veiligheidsmodel, dat momenteel in ontwikkeling is, zal inzicht geven in causale verbanden tussen het luchtverkeer, het ruimtegebruik en het groepsrisico. Overigens is reeds veel inspanning verricht om de vliegroutes zo min mogelijk over bebouwd gebied te laten lopen, onder meer in samenspraak met de CGS.

De leden van de **PvdA**-fractie achtten het, mede in het licht van de toenemende zorg over veiligheid, niet gewenst dat vooralsnog geen grenswaarde voor een maat voor groepsrisico wordt opgenomen. Het zou wenselijk zijn, zo meenden zij, wanneer met het huidige rekenmodel het groepsrisico alsnog wordt berekend en wordt vergeleken met het jaar 1990.

Wij verwijzen deze leden naar de beantwoording van eerdere vragen elders in deze nadere memorie.

Deze leden wezen erop dat in een reactie van de Stichting Natuur en Milieu op de ontwerp-besluiten en het MER het een «veeg teken» wordt genoemd dat het totaal risicogewicht (TRG) dat als norm wordt vastgelegd, ruim twee maal zo hoog is als in 1990.

Het externe veiligheidsbeleid in Nederland richt zich op de beheersing van de risico's voor personen in woningen en andere kwetsbare objecten. Ook voor het nieuwe stelsel voor Schiphol wordt dit beleid gevolgd. Net als in het PKB-stelsel worden in het gebied waar de risico's het hoogst zijn beperkingen gesteld aan het ruimtegebruik. In het nieuwe stelsel wordt bovendien een veiligheidsnorm gehanteerd die vijf keer strenger is dan in de PKB.

Daarnaast is het beleid voor Schiphol uitgebreid met de beheersing van het risico dat door de bron, de luchtvaart, wordt veroorzaakt, het totaal risicogewicht. Het totaal risicogewicht is een maat voor de kans op een ongeval ten gevolge van de luchtvaart.

Het is juist dat het totaal risicogewicht voor het vijfbanenstelsel ten opzichte van 1990 met een factor twee is toegenomen. Dat wil echter niet zeggen dat het risico voor de omwonenden is toegenomen. Door de gunstige ligging van de vijfde baan ten opzichte van woongebieden, wordt veel meer over onbewoond gebied gevlogen en is de kans dat een ongeval in onbewoond gebied plaatsvindt relatief groter dan in 1990. Overigens werd er ten tijde van de totstandkoming van de PKB (op grond van berekeningen die daarvoor werden gedaan) al rekening gehouden met een toename van de totale kans op een ongeval.

Samenvattend kan dus worden gesteld dat de kans op een ongeval in het nieuwe stelsel hoger is dan in 1990, maar veel minder hoog dan in de PKB werd aangenomen. Het risico (de kans dat een ongeval slachtoffers onder

omwonenden veroorzaakt) is daarentegen niet groter dan in 1990. Dit wordt veroorzaakt doordat veel minder boven bewoond gebied wordt gevlogen.

6. Rechtsbescherming

De leden van de **CDA**-fractie vroegen op welke wijze de rechtsbescherming, woningisolatie en schadevergoeding zijn verzekerd. Zij refereerden daarbij ook aan een brief van burgemeester en wethouders van Aalsmeer van 23 januari 2002.

De regeling van de rechtsbescherming met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten is uitgebreid besproken in paragraaf 5 van de memorie van antwoord. Zie verder de antwoorden op de specifieke vragen die hierna aan de orde komen.

Isolatie van woningen vindt in het oude stelsel plaats op grond van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 (RGV). Aan woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen binnen de 40 Ke-contouren worden op basis van de RGV in principe geluidwerende voorzieningen aangebracht. Op dit moment wordt het geluidsisolatieproject Schiphol tweede fase (GIS II) uitgevoerd dat betrekking heeft op woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen binnen de 40 Ke-contouren van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. Het is de bedoeling dat GIS II is afgerond voor het einde van 2003.

Ook het wetsvoorstel kent een grondslag voor een regeling inzake geluidwerende voorzieningen (artikel 8.32). Op grond van artikel XIV loopt het RGV door onder de nieuwe wet. Omdat voor Schiphol in het nieuwe stelsel niet meer gewerkt wordt met de Ke als geluidbelastingindicator zal het RGV ter zake gewijzigd worden en zal in de regeling de nieuwe L_{den} -equivalent van de 40 Ke-contour worden vastgelegd. Deze contour omvat ook woningen die nog niet in het kader van GIS II worden meegenomen. Ook deze woningen komen voor isolatie in aanmerking.

Naast gevallen waarin een vergoeding wordt toegewezen in de vorm van geluidsisolatie, zijn er gevallen waarin betrokkenen tegemoet worden gekomen door tussenkomst van de gemeente. Het luchthavenindelingbesluit kent bijvoorbeeld gebieden waar woningen niet zijn toegestaan. De uitvoering van het luchthavenindelingbesluit ligt in de handen van de gemeenten. Zij passen de bestemmingsplannen aan, overeenkomstig het besluit. Ter uitvoering van het bestemmingsplan kan de gemeente deze woningen aankopen, waarmee zij de schade vergoedt die de eigenaren van die woningen lijden. De gemeente kan vervolgens een beroep doen op geldelijke steun van het Rijk (artikel 8.33 van het wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel bevat bovendien een algemene nadeelcompensatiebepaling. Een belanghebbende die ten gevolge van het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit schade lijdt welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd kan een beroep doen op schadevergoeding ten laste van het Rijk.

Het Rijk kan de hiervoor geschetste vergoedingen financieren door middel van de geluidsheffing burgerluchtvaart (zie artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel).

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen de regering in te gaan op het gestelde in het document van mr. Van den Biesen aangaande de

rechtsbescherming. De in dat document gestelde overwegingen komen terug in de vragen van de leden van CU en SGP, waarop wij hieronder in gaan.

De leden van de fracties van **CU** en **SGP** stellen een aantal specifieke vragen ten aanzien van de rechtsbescherming. De antwoorden op deze vragen zijn voor een belangrijk deel reeds aan de orde gekomen in hoofdstuk 5 van de memorie van antwoord. De gedachtegang uit de memorie van antwoord kan op de volgende wijze puntsgewijs worden samengevat:

- Het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit (de uitvoeringsbesluiten) worden op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.
- Er is voorzien in inspraak in de ontwerp-fase.
- De ontwerpen van de uitvoeringsbesluiten zijn bij de kamers «voorgehangen».
- Eenieder kan tegen de besluiten opkomen bij de rechter.
- Voor de keuze *welke* rechter is aansluiting gezocht bij het karakter van de besluiten: algemeen verbindende voorschriften komen voor rechterlijke toetsing in beginsel bij de burgerlijke rechter, besluiten die geen algemeen verbindende voorschriften zijn, komen in beginsel bij de bestuursrechter.
- De uitvoeringsbesluiten hebben een gemengd karakter, het is echter zeer onwenselijk de rechtsbescherming te «verdelen» over meerdere rechters. Er moest een keuze gemaakt worden.
- Gelet op de wens van de Tweede Kamer om de uitvoeringsbesluiten het karakter te geven van amvb's met algemeen verbindende voorschriften is gekozen voor de burgerlijke rechter.
- Deze keuze heeft als logisch gevolg dat de gang naar de bestuursrechter is uitgesloten; daartoe is de grondslag van de besluiten in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (de negatieve lijst) vermeld.

Deze leden merkten op dat de regering overweegt dat de uitvoeringsbesluiten een gemengd karakter hebben. Zij menen echter dat het in de memorie van antwoord aangehaalde artikel 3.1.1 (van het luchthavenverkeerbesluit) niet als algemeen verbindend voorschrift gekwalificeerd kan worden omdat het gaat om specifieke luchtverkeerswegen, om voor Schiphol vastgestelde tijdvakken en om specifieke banen die bij Schiphol horen.

Artikel 3.1.1 van het luchthavenverkeerbesluit richt zich tot alle gezagvoerders die van de luchthaven Schiphol gebruik (gaan) maken. De regel beoogt verplichtingen in het leven te roepen voor een groep die in zijn geheel en in abstracto wordt aangeduid (gezagvoerders). De regel heeft daarmee een algemeen karakter. Het enkele feit dat de regel het gebruik van de luchtverkeerswegen specifiek voor de luchthaven Schiphol betreft, neemt dit algemene karakter niet weg. Overigens heeft deze regel ook het karakter van een algemeen verbindend voorschrift.¹

Men zou wél kunnen betogen dat de *bepaling* van de luchtverkeerswegen in artikel 2.1 van het luchthavenverkeerbesluit het karakter van een algemeen verbindend voorschrift ontbeert. Dit laat het gemengde karakter van het luchthavenverkeerbesluit zien.

In de memorie van antwoord is reeds ingegaan op het karakter van het luchthavenindelingbesluit als voorbereidingsbesluit. Dat laatste besluit heeft een met een bestemmingsplan vergelijkbaar karakter. Naar algemeen wordt aangenomen kunnen er aan een bestemmingsplan voorschriften zijn verbonden die het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften.² Het gehele bestemmingsplan heeft niet dit karakter – het heeft een gemengd karakter.

¹ De regel wordt bevoegdlijk vastgesteld, bevat een rechtsnorm en heeft externe werking. Zie hieromtrent bijvoorbeeld ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht (elfde druk), hoofdstuk 6.

² Zie bijvoorbeeld NJ 1974, 141, met name de conclusie van de AG.

Deze leden zijn van opvatting dat er een tegenspraak is tussen de memorie van antwoord en de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting is betoogd dat «(...) het luchthavenverkeerbesluit grote overeenkomsten vertoont met een milieuvergunning, zowel wat betreft de inhoudelijke normstelling als wat betreft de aard van de betrokken belangen». Het in de memorie van antwoord beschreven «gemengde karakter» is daar volgens deze leden mee in strijd.

Naar onze mening is er geen tegenspraak. De memorie van antwoord beschrijft in de desbetreffende passage het *rechtskarakter* van de uitvoeringsbesluiten (zijn het al of niet algemeen verbindende voorschriften). De aangehaalde passage uit de memorie van toelichting bevat een overweging over de *inhoud* (gericht op bescherming tegen milieubelasting) en over de aard van de betrokken *belangen* (milieubelang van de omgeving). De memorie van toelichting doet daar geen uitspraak over het rechtskarakter van een milieuvergunning of van de uitvoeringsbesluiten.

Deze leden vroegen of de regering de opvatting deelt dat op de uitvoeringsbesluiten de hoofdregel van toepassing is die stelt dat tegen besluiten beroep open staat bij de bestuursrechter.

De leden doelen op artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep in kan stellen bij de rechtbank. Artikel 8:1 van de Awb komt niet tot toepassing omdat het wetsvoorstel de grondslag voor de besluiten heeft geplaatst in de bijlage, bedoeld in artikel 8:5 van de Awb (de negatieve lijst). Op grond van artikel 8:5 Awb is er dan géén beroep mogelijk bij de (administratieve kamer) van de rechtbank. Zoals reeds eerder is geschetst is er wel de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit te laten toetsen bij de civiele kamer van de rechtbank.

Deze leden vroegen of de artikelen 8:2 tot en met 8:4 van de Awb van toepassing zijn.

De genoemde artikelen bevatten andere gevallen waarin van artikel 8:1 Awb wordt afgeweken en er dus geen beroep ingesteld kan worden bij de bestuursrechter. De toepasselijkheid van die bepalingen is niet relevant omdat reeds op grond van artikel 8:5 Awb geen beroep op de bestuursrechter kan worden ingesteld; de grondslag voor de uitvoeringsbesluiten is immers opgenomen in de in dat artikel bedoelde bijlage (de negatieve lijst).

Tot slot stelden deze leden nog vragen over de negatieve lijst van de Awb. Zij menen dat de uitvoeringsbesluiten helemaal niet op de negatieve lijst geplaatst hadden kunnen en mogen worden en vragen of de regering die opvatting deelt.

Er is naar onze mening weinig twijfel mogelijk over de vraag of de wetgever de grondslag voor de uitvoeringsbesluiten op de negatieve lijst *kan* plaatsen. De wetgever is bevoegd om de grondslag van besluiten op deze lijst te plaatsen en uit de inhoud van die lijst blijkt dat dit ook bij diverse gelegenheden is gerealiseerd. De vraag of de wetgever de grondslag van de besluiten op de negatieve lijst *mag* plaatsen wordt beantwoord door te bezien of dit door het (hogere) recht wordt verboden. In essentie hangt de plaatsing op de negatieve lijst direct samen met de keuze van de rechter bij wie de uitvoeringsbesluiten op hun rechtmatigheid getoetst kunnen worden: de bestuursrechter of de civiele rechter. Internationale verdragen noch de Grondwet staan aan de in het wetsvoorstel neergelegde keuze in de weg.

7. MER

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of de regering onderbouwd wil aangeven op welke punten in de MER Schiphol 2003 is tegemoetgekomen aan de ernstige punten van kritiek van de commissie voor de milieu-effectrapportage over het concept MER.

De voorlopige bevindingen van de commissie MER van 1 oktober 2001 zijn aanleiding geweest het concept-MER geheel anders in te richten en bepaalde onderdelen toe te voegen. De ernstige punten van kritiek van de commissie betroffen de beoordeling dat het concept-MER onoverzichtelijk en ontoegankelijk was en mede daardoor niet duidelijk maakte dat de genoemde overgang gelijkwaardig zou zijn. Reeds vóór het uitbrengen van de voorlopige bevindingen is door ons aan de commissie voorgesteld om het milieueffectrapport op enkele punten aan te passen. Deze aanpassingen hebben er – ook in de ogen van de commissie – toe geleid dat de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid is verbeterd.

Het rapport bevat een uitgebreide beschrijving van de elementen en de gegevens die nodig zijn om de gelijkwaardigheid te beoordelen. De commissie heeft ten aanzien van de gelijkwaardigheid nog twijfels met betrekking tot de aspecten geluid en externe veiligheid. In deze nadere memorie is ons standpunt ten aanzien van deze aspecten uitvoerig aan de orde gekomen.

Wij willen deze leden ook nog wijzen op onze brief van 28 maart 2002 (kenmerk DGL/02.250109) waarin uitvoering wordt ingegaan op het toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage.

Deze leden vroegen verder nog hoe de gelijkwaardigheid met de PKB wordt aangetoond indien de aanwezige registratiegegevens van de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol niet bruikbaar zijn voor de berekeningen voor de MER en de uitvoeringsbesluiten (blz. 46 in de memorie van antwoord).

De geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven kan in beginsel worden berekend en gemeten. Bij meting van de geluidbelasting wordt het vliegtuiggeluid gemeten in een aantal meetposten rond de luchthaven. Met metingen kunnen alleen de effecten van het feitelijk gebruik worden bepaald in een beperkt aantal punten (namelijk de meetpunten). Voor het bepalen van de effecten van verwacht toekomstig gebruik zijn geen meetgegevens beschikbaar en dient de geluidbelasting te worden berekend. Dit geldt ook voor het bepalen van de geluidbelasting in de gehele omgeving van de luchthaven. Met dergelijke berekeningen kan een dekkend beeld van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving worden verkregen, op basis waarvan ook lijnen van gelijke geluidbelasting kunnen worden bepaald (de zogenaamde contouren, zoals de 35 Ke-contour). Voor de toetsing op de gelijkwaardigheid is de geluidbelasting berekend, net als voor de PKB en de aanwijzingen.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat deelde tenslotte nog mee dat zij ervan uitgaat dat gelijktijdig met de ontvangst van de nadere memorie van antwoord de beschikking zal hebben over het standpunt van de regering over het toetsingsadvies van de commissie voor de milieu-effectrapportage over het milieueffectrapport Schiphol 2003 opdat de vaste commissie dat kan betrekken bij de voorbereiding van de openbare behandeling van het wetsvoorstel.

Het toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage en de reactie daarop van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM alsmede de hoofdlijnen uit de inspraak en de reactie daarop van

genoemde ministers is de vaste commissie gezonden bij brief van 28 maart 2002, kenmerk DGL/02450109.

8. Verspreide vragen

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of het waar is dat uit de ontwikkeling van het vliegverkeer in de laatste jaren de sterkste groei van het luchtverkeer in weerwil van de PKB zich niet heeft voorgedaan op de Kaagbaan, maar op de banen die leiden over woongebieden die naar de normen van de PKB zullen worden ontzien.

Schiphol hanteert nu en in de toekomst een zogenaamd preferentieel baangebruik. Dat wil zeggen dat de luchtvaartsector bij voorkeur (mits mogelijk vanwege windcondities) die banen gebruikt welke tot het minste overlast van de omgeving zorgen. De Kaagbaan is zo'n geluidpreferente baan en wordt (indien mogelijk) als eerste toegewezen aan startend en landend verkeer. Zodra de capaciteit van de Kaagbaan volledig is benut wordt het overige verkeer op andere banen geacommodeerd. Bij volledige benutting van de capaciteit van de Kaagbaan kan verdere groei van het luchtverkeer alleen worden opgevangen op de andere banen. Procentueel neemt de bijdrage van het luchtverkeer op de Kaagbaan dus af in de tijd. Dit blijkt ook uit cijfers van het baangebruik van de afgelopen jaren.

Deze leden vroegen verder of de doorgroei van het luchtverkeer voldoende kan worden geacommodeerd op de vijfde baan.

Met de komst van de vijfde baan wordt de capaciteit van de luchthaven fors uitgebreid. Doordat de baan gunstig is gelegen ten opzichte van woongebieden kan, binnen de in het overgangsartikel XII gestelde randvoorwaarden, veel meer verkeer worden afgehandeld dan op het vierbanenstelsel.

Of het luchtverkeer binnen de nu voorgestelde grenzen nog verder kan groeien is vooral afhankelijk van de vraag of de luchtvaart in de nabije toekomst stillere vliegtuigen zal inzetten en verbeterde vliegprocedures zal gaan hanteren.

Deze leden vroegen verder, naar aanleiding van het gestelde op bladzijde 29 van de memorie van antwoord, op welke gezondheidseffecten periodiek onderzoek zal worden gedaan en wat wordt verstaan onder «periodiek». Zij vroegen of het onderzoekprogramma gezondheidskundige evaluatie Schiphol (GES) alleen maar betrekking heeft op een onderzoek naar slaapverstoring en hoe het zit met onderzoek naar andere gezondheidsaspecten.

Ten tijde van het zogeheten integraal MER voor de PKB Schiphol (IMER) is voor het eerst structureel aandacht besteed aan mogelijke gezondheidseffecten ten gevolge van milieubelasting door de luchtvaart. Dit was de eerste fase van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, waarin vooral verkennende (literatuur)studies zijn uitgevoerd. Na de totstandkoming van de PKB is de tweede fase van de GES gestart. In de tweede fase zijn onderzoeken uitgevoerd naar gezondheidseffecten waarvan in de eerste verkennende fase van de GES was geconcludeerd dat deze effecten zouden kunnen samenhangen met de milieubelasting ten gevolge van de luchtvaart. Het slaapverstoringsonderzoek is onderdeel van deze tweede fase van de GES. Het rapport van dit omvangrijke onderzoek wordt dit jaar verwacht.

In de PKB is tevens aangekondigd dat na de tweede fase van de GES verdere gezondheidsmonitoring zal plaatsvinden. Aan de hand van de

resultaten van de onderzoeken in de tweede fase is het monitoringsprogramma ontworpen dat in de derde fase van de GES zal worden uitgevoerd. Het monitoringsprogramma meet de volgende gezondheidseffecten: hinder, ervaren gezondheid, hart vaatziekten, slaapverstoring en luchtwegaandoeningen. Om deze effecten te volgen, wordt gebruik gemaakt van beschikbare gegevens van registratiesystemen (medicijngebruik, ziekenhuisopnamen) en van vragenlijsten. Het monitoringsprogramma wordt voor vier jaar ingezet. Rapportage over de resultaten vindt plaats rond 2005.

Tot slot informeren wij u nog over twee Europese initiatieven op het gebied van gezondheid rond luchthavens. Momenteel wordt een Europees onderzoek uitgevoerd naar de invloed van geluid van weg- en vliegverkeer op de prestaties van schoolkinderen. De Nederlandse inbreng wordt geleverd door het RIVM. Het rapport hiervan wordt verwacht in 2004.

Ook worden de mogelijkheden voor een Europees onderzoek naar de invloed van geluid van weg- en vliegverkeer op hoge bloeddruk onderzocht. Het RIVM verzorgt het Nederlandse aandeel hierin. In de loop van 2002 beslist de EU over de uitvoering van dit onderzoek.

Deze leden vroegen tenslotte wat een nieuw veiligheidsstelsel, zoals aangegeven op bladzijde 20 van de memorie van antwoord, nu precies inhoudt, waarom dat niet eerder dan in 2005 operationeel kan zijn en welke garanties de regering kan geven voor externe veiligheid.

Het veiligheidsstelsel zal ingaan vanaf de ingebruikname van de vijfde baan en bestaat uit:

- een grenswaarde aan het totaal risicogewicht;
- sloop van woningen in het gebied waar het individueel risico hoger kan liggen dan 10^{-5} en
- restricties aan het ruimtegebruik in een ruimer gebied rond de sloopzones voor bestaande en nieuwe gevoelige objecten (woningen, bedrijven).

Daarenboven wordt reeds sinds 2001 gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw veiligheidsmodel, het statistisch causaal model. Het huidige statistische rekenmodel voor de externe veiligheid heeft als nadeel dat het is gebaseerd op een ongevalskans als afgeleide van (historische) ongevalsgegevens over de afgelopen jaren. Met het model wordt daardoor ten aanzien van de feitelijke ongevalskans altijd achter de feiten aangelopen. Bovendien biedt het model ook geen goede analyse van de oorzaken van ongevallen. Een dergelijke analyse is juist wenselijk, omdat daarmee de veiligheid op specifieke punten kan worden verbeterd door in te spelen op specifieke (nieuwe) omstandigheden van een luchthaven. Een causaal model voor de veiligheid in de luchtvaart brengt op een systematische wijze in kaart hoe en welke aspecten de veiligheid beïnvloeden. Daarmee kan goed inzicht worden verkregen in de causale relaties tussen enerzijds uiteenlopende aspecten als atmosferische omstandigheden, trainingsniveau van piloten, opereren van de luchtverkeersleiding, vliegprocedures, kwaliteit van allerlei apparatuur en de veiligheid anderzijds. Op basis van deze causale relaties kan gericht worden gezocht naar de meest belovende aangrijpingspunten voor het verbeteren van zowel de interne als de externe veiligheid (zowel het verkleinen van de kans op ongevallen en slachtoffers onder bemanning en passagiers als slachtoffers op de grond). De verwachting is dat een dergelijk causaal model goede mogelijkheden biedt op een beter en op verbeteringen gericht veiligheidsbeleid.

Voor de ontwikkeling van het causale model moeten de causale verbanden van de gehele veiligheidsketen in beeld worden gebracht. Het opbouwen van deze kennis en de verwerking daarvan in een betrouwbaar model kost enkele jaren tijd. Daarbij moet bedacht worden dat een dergelijk model nog niet elders is ontwikkeld. Er is daarom internationaal grote interesse voor de ontwikkeling van het causale model voor Schiphol. Op basis van een eerdere haalbaarheidsstudie wordt geschat dat de ontwikkeling van een operationeel causaal model circa 5 jaar gaat duren. Dat betekent dat de beschikbaarheid per 2005 krap haalbaar is.

De leden van de fracties van **CU** en **SGP** stelden dat de ruimtelijke gevolgen van het luchthavenindelingbesluit grote beperkingen gaan inhouden voor een belangrijk gebied. De grootstedelijke bouw van kantoortorens zal onmogelijk worden voor behoorlijke delen van Amsterdam. Zij vroegen of de regering bereid is om alsnog een ruimtelijke afweging met een behoorlijke procedure te (laten) maken.

Wij houden deze leden voor, dat het veilig landen op en het veilig vertrekken van Schiphol beperkingen met zich meebrengt ten aanzien van de hoogte van de bebouwing in de omgeving van de luchthaven. Dat is nu zo en dat zal zo zijn na de inwerkingtreding van het luchthavenindelingbesluit. Op dit moment is er op rijksniveau geen goed werkend instrument om het in acht nemen van deze beperkingen te verzekeren. Er wordt gewerkt met advies, overleg en overreding, wat op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn doorwerking heeft. Zo zijn de obstakelvlakken uit annex 14 van het Verdrag van Chicago opgenomen in het streekplan van de provincie Noord-Holland en in sommige bestemmingsplannen. In de afgelopen tijd werden door de LVNL bouwplannen en bestemmingsplannen bezien op mogelijke conflicten met de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de radiobakens die een veilige landing onder slechte weersomstandigheden mogelijk maken. De LVNL geeft ter zake advies aan de gemeenten. Het wetsvoorstel biedt door middel van het luchthavenindelingbesluit een wettelijke grondslag voor toetsing van bouwplannen.

Het wetsvoorstel voorziet overigens in de mogelijkheid om in bijzondere gevallen van de hoogtebeperkingen in het luchthavenindelingbesluit af te wijken. Daar is een verklaring van geen bezwaar van de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM voor nodig (artikel 8.9). Zo is het de bedoeling om voor bepaalde gebouwen die zijn gepland in het project Zuidas Amsterdam een dergelijke verklaring af te geven. Een luchtvaarttechnisch onderzoek heeft aangetoond dat in die gevallen de veiligheid niet aan het afgeven van de verklaring in de weg staat.

Het lid van de **OSF** vroeg of de regering het begrip goed nabuurschap nader wil omschrijven. Dit lid meende dat de gang van zaken met het convenant met Amsterdam over het gebruik van de Oostbaan dat Schiphol eenzijdig heeft opgezegd, weinig hoopgevend is.

Het nabuurschap tussen degenen die betrokken zijn bij de luchthaven Schiphol – bijvoorbeeld als omwonende, als provincie- of gemeentebestuurbestuur of als sectorgenoot – is een gegeven. Goed nabuurschap begint bij goed overleg tussen de betrokkenen en moet resulteren in het rekening houden met de belangen van de «andere» partij. In het wetsvoorstel kunnen slechts randvoorwaarden geschapen worden voor een goed nabuurschap. Daartoe zijn in titel 8.7 van het wetsvoorstel bepalingen opgenomen 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.

Dit overleg en de gevolgen die de partijen aan dit overleg verbinden dienen zich af te spelen binnen de regels en grenswaarden die zijn neergelegd in het luchthavenindulingsbesluit en het luchthavenverkeerbesluit.

Het (privaatrechtelijke) convenant waar het lid op doelt is in 1994 gesloten tussen de exploitant van de luchthaven, de gemeente Amsterdam en de luchtverkeersbeveiliging (nu LVNL). In 1996 is een publiekrechtelijke regeling tot stand gekomen, waarin is vastgelegd binnen welke geluidsgrenzen het luchthavenluchtverkeer zich dient af te spelen (de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol voor het vierbanenstelsel). Door deze besluitvorming is het convenant in een nieuw licht komen te staan. Met de aanwijzing is immers op nationaal niveau bepaald welke bescherming aan de bewoners in de omgeving van de luchthaven geboden moet worden. Daarbij heeft hetgeen in het convenant is opgenomen wel een plaats gekregen, maar is dit op een andere wijze uitgewerkt, namelijk in de geluidszone voor de luchthaven.¹ Van de zijde van de sector is overigens aangegeven dat het convenant niet eenzijdig is opgezegd en er nog steeds naar wordt gestreefd zoveel mogelijk overeenkomstig het convenant te handelen.

Uit eigen waarneming was dit lid gebleken dat op 26 februari jl. bij storm viermotorige straalvliegtuigen met het landingsgestel uit laag over de Amsterdamse binnenstad richting Oostbaan vlogen. Het lid vroeg zich af of de regering deze toestellen ook tot general aviation rekent en zo niet, waarom deze toestellen daar dan vliegen.

In alle gevallen wordt het verkeer dat richting Oostbaan vliegt meegeteld in de geluidbelasting. Zo ook het door het lid genoemde toestel. De vraag of het al dan niet handelsverkeer betreft doet er daarbij niet toe (het niet handelsverkeer wordt ook wel «general aviation» genoemd). Ook gelden er geen verschillende regels voor het gebruik van de Oostbaan voor handelsverkeer of niet handelsverkeer.

De Oostbaan wordt doorgaans gebruikt voor landingen is bij extreme windcondities. Het gebruik van andere banen is dan niet óf beperkt mogelijk omdat dit leidt tot te grote zijwind op het landende vliegtuig waardoor een onveilige situatie kan ontstaan.

Voorts vroeg het lid zich nog af of de regering geen rechtsongelijkheid introduceert ten opzicht van andere banen door de Oostbaan, omdat die korter is, niet mee te rekenen. Immers een boer kan tegenover het bevoegd gezag toch ook het bestaan van een schuur niet ontkennen door aan te voeren dat dit bouwswel korter of kleiner is en dus niet behoeft te worden meegerekend. Het lid meent dat dit strijdig is met de behandeling van Schiphol als een gewoon bedrijf.

Zoals hierboven al gesteld, wordt het verkeer op de Oostbaan net als het overige verkeer meegerekend in de effecten op het milieu en de veiligheid. Er is dus geen sprake van discriminatie van de Oostbaan vanwege de lengte ervan.

¹ In het convenant is een maximaal gebruikspercentage van 2 voor de landingen over de binnenstad van Amsterdam op de Oostbaan opgenomen. Dat cijfer is gebruikt in het scenario waarmee de geluidszone is vastgesteld, maar het is niet als zodanig als grens voor de sector opgelegd. De grens voor de sector ligt besloten in de verplichting het luchthavenluchtverkeer zodanig te beperken dat de geluidszone niet wordt overschreden.

9. Slot

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen of de regering concreet wil aangeven welke initiatieven zullen worden genomen om de vastgelopen besluitvorming rond Schiphol los te trekken en op welke wijze hieraan uitvoering zal worden gegeven in de richting van de burgers en bestuurders rond de luchthaven Schiphol.

Wij zijn van opvatting dat dit wetsvoorstel alsmede de op basis daarvan al in procedure gebrachte eerste (ontwerp)uitvoeringsbesluiten er concreet toe zullen bijdragen dat de vastgelopen besluitvorming rond Schiphol inderdaad weer kan worden losgetrokken. Wij herinneren de leden eraan dat het niet mogelijk is gebleken om binnen de grenzen van de PKB een aanwijzing te slaan die voldoet aan de inzichten ten tijde van de vaststelling van de PKB omtrent hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. Ook is – naar huidige inzichten – geen van de in de PKB voor het vijfbanenstelsel opgenomen milieugrenzen als zodanig meer adequaat. De praktijk van de handhaving in de afgelopen jaren (of het moeten afzien daarvan) heeft dit ook genoegzaam aangetoond. De tekortkomingen van het handhavingssysteem op basis van de nu geldende regelgeving zijn (over)duidelijk gebleken.

In de – met de volksvertegenwoordiging ampel besproken – nota's Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl, 1998) en Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl, 1999) heeft het kabinet onder meer de basis gelegd voor het formuleren van de randvoorwaarden voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, zoals deze nu in het voorliggende wetsvoorstel is vormgegeven. Bovendien is daarin de grondslag gelegd voor de benadering van Schiphol als «bedrijf» inclusief een daarbij passend overleg tussen de luchtvaartsector en zijn omgeving (burgers en bestuurders). Naar onze mening komt het – na finale besluitvorming – nu aan op de uitvoering namelijk het beproeven van het nieuwe stelsel in de praktijk. Deze uitvoering is voorzien van ruime waarborgen: in de jaren tot 2005 wordt voorzien in een uitgebreid programma voor het monitoren van de ontwikkeling van de milieu- en veiligheidsbelasting. Het nieuwe stelsel zal, aan de hand van de resultaten van het monitoringsprogramma, in 2005 worden geëvalueerd. Daarbij zijn onafhankelijke deskundigen betrokken. Als de resultaten van de evaluatie aangegeven dat het stelsel lacunes en tekortkomingen vertoont, dan zal het stelsel worden aangepast. Verder is voor 2005 is voor sommige aspecten (geluid, veiligheid) in een uitbreiding van het stelsel voorzien.

Deze leden vroegen hoe in de dagelijkse praktijk handen en voeten wordt gegeven aan het eminente belang van een goede uitvoerings- en handhavingpraktijk.

De memorie van antwoord benadrukt in de desbetreffende passage in algemene zin het belang van een goede uitvoering en handhaving in verband met de geloofwaardigheid van de overheid inzake de beheersing van de belasting van de omgeving door de luchthaven Schiphol. In de eerdere stukken is uitgebreid aandacht besteed aan de handhaving. Wij verwijzen deze leden bijvoorbeeld naar de paragrafen 2.2 en 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Een goed overzicht wordt ook gegeven in hoofdstuk 6 (De werking en de handhaving van het luchthavenindelingbesluit) van de nota van toelichting bij het ontwerp-luchthavenindelingbesluit en in hoofdstuk 9 (Handhaving) van de nota van toelichting bij het ontwerp-luchthavenverkeerbesluit.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

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

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
	Gelijkwaardigheid	3
	Monitoring en evaluatie	4
2.	Gelijkwaardigheid	6
3.	Horen van de Raad van State	14
4.	Geluid/handhaving	15
5.	Risico	30
6.	Rechtsbescherming	32
7.	MER	35
8.	Verspreide vragen	36
9.	Slot	39