
Vergaderjaar 2003–2004

23 552

Planologische kernbeslissing Schiphol en omgeving

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2003

Hierbij ontvangt u, conform mijn toezegging aan de Tweede Kamer van 26 mei 2003 (kamerstuk 23 552, nr. 80), de eindevaluatie van het groot project PKB Schiphol en Omgeving 1999 en 2000.

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

Eindevaluatie PKB Schiphol en Omgeving

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
oktober 2003

INHOUD	blz.
1. Inleiding	3
2. Inhoud van deze evaluatie	4
3. Beleidsdoelstellingen PKB Schiphol	4
3.1. Algemeen	4
3.2. Dubbeldoelstelling	5
3.3. Specifieke beleidsdoelstellingen	5
3.3.1. Geluid	6
3.3.2. Lokale luchtverontreiniging en geur	8
Luchtverontreiniging	8
Geur	8
3.3.3. Externe veiligheid	9
3.3.4. Beperkingen aan het gebruik van de ruimte	10
Vrijwaringszone en beperkingengebied	11
3.3.5. Handhaving	12
3.3.6. Mainportfunctie	13
3.3.7. Gezondheid	15
3.3.8. Geluidsisolatie	16
4. Conclusie	16

1. Inleiding

De PKB Schiphol en Omgeving (hierna genoemd de PKB of PKB Schiphol) vormde tussen december 1995 en februari 2003 de wettelijke grondslag voor het Schipholbeleid. Op 20 februari 2003 is de PKB vervallen en vervangen door het nieuwe hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart (ook wel de Schipholwet genoemd). Dit hoofdstuk is in die wet opgenomen door de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol. Aan de gewijzigde Wet luchtvaart (hierna: de wet) zijn twee uitvoeringsbesluiten gekoppeld, het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol en Luchthavenindelingbesluit Schiphol (hierna aangeduid als de besluiten of als LVB en LIB).

De nieuwe wet en de besluiten vervangen niet alleen de PKB, maar ook de oude Aanwijzingsbesluiten luchthaven Schiphol¹. De PKB Schiphol en die oude aanwijzingen worden verder aangeduid als het «PKB-stelsel». De nieuwe wet en de besluiten heten het «nieuwe stelsel». De omzetting van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel wordt gezien als een stelselherziening.

De PKB Schiphol² heeft van de Tweede Kamer in 1995 de status van *groot project* gekregen. De vaste commissie van Verkeer en Waterstaat heeft op 17 april 2003 verzocht een eindevaluatie van de PKB Schiphol op te stellen opdat deze groot-projectstatus kan worden afgesloten.

Op 26 mei 2003 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij brief toegezegd deze eindevaluatie in het najaar van 2003 aan te bieden. Op verzoek van de vaste commissie beperkt deze eindevaluatie zich tot de ontwikkeling van Schiphol zelf. In deze evaluatie wordt daarom niet ingegaan op het flankerend beleid uit de PKB (zoals infrastructuur/landzijdige ontsluiting (weg en HSL-spoor), ruimtelijk en economisch beleid en substitutie).

Voor deze eindevaluatie staat de koppeling van het project PKB Schiphol aan de oorspronkelijke doelstellingen centraal.

Deel 4 van de PKB Schiphol, de definitieve beslissing, is op 20 december 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden. In de afgelopen jaren zijn rapportages uitgebracht over de voortgang van de in de PKB Schiphol aangekondigde maatregelen en projecten. Deze voortgangsrapportages hadden betrekking op de jaren 1996, 1997, 1998, 1999 (tevens tussen-evaluatie) en (gecombineerd) 1999/2000. Alle voortgangsrapporten en de tussenevaluatie zijn conform de grote projecten-procedure aan de Tweede Kamer aangeboden. Er zijn na 2000 geen voortgangsrapportages meer opgesteld, aangezien destijds al werd voorgesorteerd op de stelselherziening. Op basis van de in 1999 verschenen Nota Toekomst Nationale Luchthaven zijn de gemaakte keuzes uitgewerkt in de nieuwe regelgeving, waarover intensief met de Tweede Kamer van gedachten is gewisseld.

In deze evaluatie wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen van het beleid middels het PKB stelsel zijn gerealiseerd vóór februari 2003. Dat wil zeggen vóór het in werking treden van een nieuwe wettelijke grondslag voor het Schipholbeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het PKB-stelsel voor het functionerende vierbanenstelsel en voor het toen in voorbereiding zijnde vijfbanenstelsel.

Het vijfbanenstelsel is gelijktijdig met de nieuwe wettelijke grondslag in gebruik genomen. In het LVB en het LIB is een evaluatiebepaling opgenomen voor de overgang naar het nieuwe normenstelsel. Deze overgang wordt getoetst aan de vroegere PKB-doelstellingen zoals verwoord in de

¹ Aanwijzing ex art. 27 jo. art. 24 Luchtvaartwet van het luchtvaartterrein Schiphol (aanwijzing van minister van V&W). In de tekst wordt met «de Aanwijzing» op deze eerste aanwijzing gedoeld. Naast de aanwijzing van de minister van V&W is er nog sprake van de Aanwijzingen ex art. 26 Luchtvaartwet jo. art. 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zijnde aanwijzingen van de minister van VROM.

² Paginaverwijzingen in het vervolg van de tekst verwijzen naar de tekst van deel 4 van de PKB.

2. Inhoud van deze evaluatie

De PKB Schiphol is een *groot project* met een specifiek karakter. De meeste projecten die door de Tweede Kamer als groot project worden aangemerkt, betreffen de realisatie van een groot (bijvoorbeeld) infrastructuurproject door de rijksoverheid, zoals de Westerscheldetunnel of de Betuwelijn. De eindevaluatie van een dergelijk project wordt opgesteld als het project volledig (fysiek en financieel) is afgerond.

De PKB Schiphol is in die zin anders. De PKB bevat een uitgebreide opsomming van projecten en maatregelen die op een of andere wijze een relatie hadden met de luchthaven Schiphol. Verschillende partijen waren hier voor verantwoordelijk. Een groot deel van de uitvoering van deze projecten stond op zichzelf. Het is dan ook een goede zaak dat de scope van deze eindevaluatie zich kan toespitsen op de ontwikkeling van Schiphol.

De PKB was voor (het gebruik van) de luchthaven Schiphol zowel gericht op het vierbanenstelsel, als op het vijfbanenstelsel. Er zijn voor beide planperioden doelstellingen uitgewerkt. Deze eindevaluatie richt zich op beide perioden. Voor het vierbanenstelsel wordt geëvalueerd hoe de PKB Schiphol heeft gefunctioneerd over de periode 20 december 1995–20 februari 2003. Ten aanzien van de doelstellingen voor het vijfbanenstelsel wordt gekeken naar de wijze waarop de omzetting naar het nieuwe stelsel is vormgegeven¹.

In het vervolg van deze evaluatie worden de PKB-onderdelen voor het vierbanenstelsel steeds duidelijk onderscheiden van die voor het vijfbanenstelsel.

Deze evaluatie sluit aan op de voortgangsrapportages en (voor het deel aangaande het vijfbanenstelsel) de stukken van de parlementaire behandeling van wet en besluiten, met onderliggende informatie (onder andere het MER Schiphol 2003). Voor deze evaluatie is geen nieuw (technisch) onderzoek uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van bestaand materiaal.

3. Beleidsdoelstellingen PKB Schiphol

3.1. Algemeen

Voor het vierbanenstelsel bevatte het beleid in de PKB beperkingen aan het gebruik van de ruimte rondom Schiphol en grenzen ten aanzien van de geluidsbelasting. De gebruiksbeperkingen waren gericht op het verminderen van het aantal mensen in de directe omgeving van de luchthaven, bijvoorbeeld door het slopen van woningen en door nieuwbouw van woningen tegen te gaan.

Voor het vijfbanenstelsel gaat de bescherming tegen veiligheids- en milieubelasting verder. De in de PKB Schiphol opgenomen bescherming vanaf het in gebruik nemen van de vijfde baan (in de PKB gepland in 2003) kent naast de bovengenoemde elementen, ook grenswaarden en regels voor externe veiligheid, lokale luchtverontreiniging en geur. Voor de geluidsbelasting geldt dat, met het in gebruik nemen van de vijfde baan, ten opzichte van het vierbanenstelsel een aanmerkelijke verbetering wordt bereikt. Naast de verbreding naar andere milieu- en veiligheidsaspecten en het opnemen van een *stand still* voor milieuparameters ten opzichte van 1990 zijn daarmee de grenzen voor geluid in de PKB Schiphol voor het vijfbanenstelsel verscherpt.

¹ Overigens is het van belang op te merken dat de eerste besluiten op basis van de overgangsartikelen X tot en met XII gelijkwaardig aan het PKB-stelsel moeten zijn. Het beschermingsniveau van toekomstige besluiten dient per saldo gelijkwaardig te zijn aan of beter dan het niveau van het eerste besluit.

In de PKB Schiphol was tevens een groeiplafond opgenomen. De volumegrenzen tot 2015 waren gesteld op jaarlijks maximaal 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht.

Al tijdens de laatste fase van het vaststellen van de PKB (1995) en ook in de jaren daarna (1996–1998) bleek dat de feitelijke groei van de luchtvaart op Schiphol groter was dan de voorspelde groei in het scenario waar de PKB op was gebaseerd. Duidelijk werd dat het gestelde volumeplafond al kort na het in gebruik nemen van de vijfde baan zou kunnen worden bereikt. Ook groeide het besef dat het aantal passagiers niet relevant is voor de beheersing van de milieueffecten, maar dat het gaat om beheersing van die milieueffecten zelf, zoals de hoeveelheid geluid. Beide aspecten zijn een belangrijke aanleiding geweest voor een fundamentele bezinning op de toekomst van de luchtvaart in Nederland. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de keuze voor groei op de locatie van het huidige Schiphol (in ieder geval voor de middellange termijn) en een stelselherziening, die met de wet en de besluiten haar beslag heeft gekregen.

Groei van Schiphol boven de eerder gekozen volumegrenzen wordt in dit nieuwe stelsel mogelijk gemaakt, mits het beslag van de luchthaven op ruimte, milieu en veiligheid binnen aanvaardbare grenzen blijft. Er is een stelsel van nieuwe grenswaarden en regels opgezet dat een bescherming moet bieden die gelijkwaardig is aan dat van de PKB. In de wet zijn hiertoe de voorwaarden vastgelegd waaraan de overgang naar het nieuwe stelsel moet voldoen. Daarbij is het nieuwe stelsel beter meetbaar en handhaafbaar gemaakt. Niet de aantallen vliegtuigen of passagiers, maar de grenzen aan de milieubelasting die door de vliegbewegingen wordt veroorzaakt, zijn bepalend voor de ruimte die voor het gebruik van de luchthaven beschikbaar wordt gesteld.

In het nieuwe stelsel is tevens een gewijzigde verhouding tussen de overheid en de luchtvaartsector («Schiphol als bedrijf») verankerd. Deze bleek noodzakelijk om verantwoordelijkheden beter te scheiden en daarmee de beleids- en handavingsfunctie van de overheid te versterken.

3.2. Dubbeldoelstelling

De *dubbeldoelstelling* stond centraal in de PKB Schiphol. De dubbeldoelstelling was in de PKB (pagina 6) als volgt verwoord: «Het Kabinet kiest voor een versterking van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol én de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven».

De twee componenten van de dubbeldoelstelling komen in respectievelijk § 3.3.1. tot en met § 3.3.4. (verschillende aspecten van leefmilieu) en § 3.2.6. (mainport) aan de orde.

De dubbeldoelstelling is overgenomen in de wet (artikel 8.3, nader uitgewerkt in de Memorie van Toelichting).

3.3. Specifieke beleidsdoelstellingen

Aangezien alleen (het gebruik van) Schiphol als luchthaven in deze eind-evaluatie wordt behandeld, beperkt dit document zich tot de onderdelen van de PKB Schiphol die zich richten op de luchthaven, de milieukwaliteit en de handhaving daarvan.

In dit rapport wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen. In aansluiting op de voor deze eind-evaluatie relevante onderdelen uit de PKB Schiphol is gekozen voor de volgende onderwerpen:

1. Geluid
2. Externe veiligheid
3. Lokale luchtverontreiniging en geur

4. Beperkingen aan het ruimtegebruik
5. Handhaving
6. Mainportfunctie
7. Gezondheid
8. Geluidsisolatie

Voor elk van de genoemde onderwerpen komen, waar relevant, de reeds eerder genoemde planperiodes van de PKB aan de orde:

- A. Vierbanenstelsel
- B. Vijfbanenstelsel

3.3.1. Geluid

A. Vierbanenstelsel

Het vliegverkeer mocht volgens de PKB Schiphol buiten de geluidzone geen geluidsbelasting veroorzaken die hoger is dan de wettelijke grenswaarde (pagina 17/18):

- De geluidszone van het vierbanenstelsel: de 35 Ke-contour, waarbinnen, op basis van het woningbestand van 31 december 1990, maximaal 15 100 woningen liggen;
- De nachtzone voor het vierbanenstelsel: de L_{Aeq} 26 dB(A)-zone.

Op basis van het gestelde in de PKB is in 1996 een geluidszone vastgesteld (opgenomen in de Aanwijzing), die voldoet aan de voorwaarde dat er binnen de zone maximaal 15 100 woningen liggen. In 2000 is een nieuwe zone vastgesteld, die eveneens aan deze voorwaarde voldoet.

Buiten de beide zones mocht de geluidsbelasting niet hoger zijn dan de aangegeven waarden (35 Ke en 26 dB(A)). Binnen de geluidszone golden beperkingen aan het ruimtegebruik, zoals een verbod op de nieuwbouw van woningen. Binnen de 65 Ke-contouren (de sloopzones) moesten de aanwezige woningen aan de woonbestemming worden onttrokken. Buiten de sloopzone werden woningen geïsoleerd (met een geluidbelasting boven 40 Ke en 26 dB L_{Aeq}).

Het lag in de bedoeling dat de vastgestelde geluidszone ertoe zou leiden dat buiten deze zone geen geluidsbelasting hoger dan 35 Ke zou worden gerealiseerd. Tijdens de looptijd van de PKB Schiphol hebben zich echter in 1997, 1998 en 2000 – zij het lokaal en in omvang beperkt – overschrijdingen van de geluidszone voorgedaan¹. Het betrof overschrijdingen in punten die niet in woongebieden lagen (de zogenaamde «bietenfelden»). In § 3.3.5. wordt nader op de handhaving ingegaan.

De nachtzone is niet overschreden.

Naast de geluidszones kent de PKB ook regels voor het gebruik van de verschillende start- en landingsbanen (onder andere gedurende de nacht) en opgedragen standaard-instrument-vertrekprocedures (gebruik van het luchtruim). Aan deze regels en procedures is gedurende het gebruik van het vierbanenstelsel voldaan. Er hebben zich geen opmerkelijke of structurele afwijkingen voorgedaan.

In § 3.3.4. wordt nader ingegaan op de ruimtelijke orderingsconsequenties van de geluidszones.

¹ De beperkte overschrijdingen van de geluidszone hebben geleid tot ontheffingen vooraf en gedoogbesluiten achteraf in de gebruiksplanjaren 1997 en 1998 en een boete in het gebruiksplanjaar 2000.

B. Vijfbanenstelsel

In de PKB Schiphol waren voor het vijfbanenstelsel de volgende doelstellingen opgenomen (pagina 17/18):

- de 35 Ke-zone mag maximaal 10 000 woningen omvatten;
- het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 54 000;
- de 26 dB(A)-nachtzone mag maximaal 10 100 woningen omvatten;
- het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt binnen de 20 dB(A)-nachtcontour zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde slaapgestoorden binnen de 20 dB(A)-nachtcontour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 39 000.

De PKB-criteria voor het aantal woningen binnen de 35 Ke- en 26 dB(A)-zones, alsmede het maximum aantal ernstig gehinderden en slaapgestoorden zijn als randvoorwaarden voor de eerste besluiten opgenomen in artikel XII van de wet. Daarbij zijn de «indicatieve referentiegetallen» omgezet in harde wettelijke bovengrenzen en is het maximum aantal ernstig gehinderden verlaagd van 54 000 naar 45 000. Met deze randvoorwaarden is de in de PKB Schiphol geformuleerde doelstelling (pagina 8) ten aanzien van de verbetering van de situatie voor geluid (ten opzichte van het jaar 1990) met het vijfbanenstelsel, gewaarborgd. Navolgende besluiten moeten minimaal de bescherming bieden van de eerste besluiten, zo is in de wet vastgelegd.

In het nieuwe stelsel wordt, conform de Europese richtlijn voor omgevingslawaai, de alleen in Nederland gebruikte rekeneenheid Ke vervangen door L_{den} (voor het etmaal). Voor de nacht wordt L_{Aeq} omgezet in L_{night} .

In het nieuwe stelsel is primair gekozen voor de bescherming van woongebieden. Er wordt niet meer gewerkt met een geluidszone op basis van de 35 Ke-contour, zoals opgenomen in de PKB. In het nieuwe stelsel is gekozen voor een ring van handhavingspunten in of nabij woongebieden. Deze liggen op of nabij de berekende 35 Ke-contour. Die 35 Ke-contour voldoet aan de criteria in artikel XII van de Wet luchtvaart (onder andere 10 000 woningen binnen de 35 Ke contour). De ring van handhavingspunten heeft hetzelfde doel als de zonering uit de PKB Schiphol, namelijk het beschermen van daarbuiten gelegen gebieden. Bij de keuze van de handhavingspunten in het nieuwe stelsel is de nadruk gelegd op bewoonde gebieden. Daarmee zijn grenzen gesteld aan de geluidsbelasting, daar waar dat relevant is.

Naast de handhavingspunten is in het nieuwe stelsel ook een Totaal Volume Geluid (TVG) geïntroduceerd, dat een maximum stelt voor het totaal over een gebruiksjaar door het luchtverkeer geproduceerde geluidsbelasting.

Het stelsel voor geluid wordt nog verder aangevuld. Door de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (onder voorzitterschap van dhr. Eversdijk) zullen voorstellen worden gedaan voor een handhavingssysteem voor het buitengebied (het gebied tussen de 35 Ke en 20 Ke) en de overgang van rekenen van geluidbelasting naar meten.

Net als de PKB kent het nieuwe stelsel regels voor het gebruik van banen (waarin het verbod bepaalde banen, met name in de nacht, te gebruiken) en het luchtruim. De regels voor het gebruik van het luchtruim hebben betrekking op de luchtverkeerswegen en minimale vlieghoogtes. Daarvan

afwijken mag alleen na daartoe gegeven instructies van de LVNL (Luchtverkeersleiding). Er zijn voor de luchtverkeerswegen en vlieghoogten maximum afwijkingpercentages opgenomen in het LVB, waar de LVNL binnen moet blijven.

Zie voor de ruimtelijke ordeningsconsequenties van de geluidszonering § 3.3.4.

3.3.2. Lokale luchtverontreiniging en geur

A. Vierbanenstelsel

Voor het vierbanenstelsel waren in de PKB Schiphol rond luchtverontreiniging en geur geen doelstellingen opgenomen. Wel kan iets gezegd worden over de ontwikkelingen gedurende de periode van het vierbanenstelsel.

Luchtverontreiniging

Uit berekeningen van TNO¹ blijkt dat de emissies van de luchtvaart in absolute zin zijn toegenomen ten gevolge van de groei van het vliegverkeer. De emissies van de meeste stoffen zijn echter verhoudingsgewijs minder snel toegenomen dan het aantal bewegingen. Dit duidt erop dat de vliegtuigen in die periode voor de meeste stoffen schoner zijn geworden.

De totale emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen zijn, met uitzondering van CO₂ en VOS, gedaald ten opzichte van 1990².

Geur

In 1998 bleek dat de totale geuremissie van het luchtverkeer was toegenomen ten opzichte van 1990 en daarmee eveneens het aantal inwoners binnen de geurcontour. In het algemene beleid voor geur is in de loop van de jaren '90 een omslag gekomen. Er zijn in het algemeen geen goede gegevens beschikbaar ten aanzien van de uitstoot van geurstoffen door de luchtvaart. Onduidelijk is ook welke stoffen precies verantwoordelijk zijn voor de specifieke geur. De berekende geuremissie is daarmee omgeven met onzekerheid. Er is afgestapt van het vaststellen van maxima voor geurconcentraties. Dit is in overeenstemming met de Herziene Nota Stankbeleid (1994) en de bijbehorende brieven aan de Tweede Kamer. Dit was reden om vanaf 1999 geen nieuwe geurcontouren te berekenen of inwonertellingen uit te voeren.

B. Vijfbanenstelsel

Voor luchtverontreiniging was in de PKB Schiphol een stand-still-doelstelling opgenomen voor de emissies van CO₂, CO, NO_x, VOS, SO₂ en zwarte rook door luchtvaart, wegverkeer, industrie en land- en tuinbouw gezamenlijk. Deze hield in dat ten opzichte van de situatie in 1990 geen verslechtering mocht optreden. De stand still moest volgens de PKB met het vijfbanenstelsel geëffectueerd worden.

In het nieuwe stelsel is afgestapt van de emissieplafonds voor alle bronnen in de regio tezamen. In plaats daarvan is gekozen voor het vaststellen van grenswaarden voor de lokale emissies door de luchtvaart, die recht doet aan de stand still. Er zijn grenswaarden bepaald per stof, voor CO, NO_x, VOS (inclusief benzeen), SO₂ en PM₁₀. PM₁₀ (een indicator voor fijn stof) komt in de plaats van zwarte rook (luchtverontreiniging door deeltjes).

¹ TNO-rapporten R2000/1001 en R2001/385.

² Nota Toekomst nationale luchthaven, dec 1999.

In het nieuwe stelsel is geen emissieplafond of grenswaarde voor CO₂ opgenomen. Het stelsel richt zich namelijk op stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. De uitstoot van CO₂ is relevant inzake het broeikaseffect. Daarbij is niet zozeer de lokale uitstoot (op of rond de luchthaven) van belang, maar vooral de uitstoot gedurende de gehele vlucht. De CO₂-problematiek wordt om die reden in internationaal verband aangepakt.

In het LVB zijn voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen de komende jaren steeds strengere normen per (gecorrigeerde) vlieg-beweging opgenomen. Niet voor alle stoffen is een afname mogelijk. Voor bijvoorbeeld NO_x zijn de normen tot 2010 gelijk. Zo wordt Schiphol gedwongen in de toekomst schonere vliegtuigen toe te laten, wil de luchthaven meer groei in het aantal bewegingen mogelijk maken. Dit is ook een nieuw element in vergelijking met de PKB.

Geur

In de PKB Schiphol was een norm voor geur opgenomen, gericht op de periode met het vijfbanenstelsel. Zoals hiervoor aangegeven is met het nieuwe geurbeleid voor de luchthaven Schiphol aangesloten op het algemene geldende rijksbeleid ten aanzien van geuroverlast. Er zijn in het LVB nadere regels gesteld, die tot doel hebben dat de luchtvaartsector maatregelen neemt om geurhinder zoveel mogelijk te beperken, voorzover deze technisch en economisch haalbaar zijn. De regels voor geur zijn bovendien betrokken in het vaststellen van de grenswaarden voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken (voor geur is met name VOS relevant). Er is geen getalsmatige geurnorm vastgelegd.

3.3.3. Externe veiligheid

A. Vierbanenstelsel

In de PKB waren voor het vierbanenstelsel geen normen en daarop gebaseerde maatregelen voor externe veiligheid opgenomen. Wel zijn bij het stellen van beperkingen aan het ruimtegebruik door middel van de vrijwaringszone aspecten van externe veiligheid mede betrokken. Voor het ruimtelijk orderingsbeleid wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4.

In de PKB is onderzoek aangekondigd naar de kwantificering van het groepsrisico (pagina 16 en 22). Dit is uitgevoerd in het kader van het Algemeen Beoordelingskader Externe Veiligheid Luchthavens (ABEL). Dit onderzoek heeft er niet toe geleid dat een voor de luchtvaart goed hanteerbare methode naar voren is gekomen om het groepsrisico in een getal te vangen en om dit getal af te zetten tegen een daarop toegesneden grenswaarde. Er is wel vastgesteld dat het wenselijk zou zijn om aanvullend beleid te formuleren voor het groepsrisico.

B. Vijfbanenstelsel

In de PKB is opgenomen dat aan het stand still-beginsel wordt voldaan door middel van het vaststellen van een externe veiligheidszone voor het vijfbanenstelsel en het medebetrekken van aspecten van externe veiligheid bij het instellen van een vrijwaringszone. Op deze wijze zou het aantal mensen dat zich bevindt in gebieden met een (relatief) hoog individueel risico beperkt worden.

In de PKB werden veiligheidszones in ruime zin en in engere zin onderscheiden. De beperkingen aan het ruimtegebruik die deze zones met zich brachten zijn in § 3.3.4. beschreven.

In het nieuwe stelsel is voor eenzelfde benadering gekozen. De veiligheidszones in ruime zin en in engere zin zijn vervangen door één veiligheidssloopzone per baan, gebaseerd op de 10^{-5} individueel risicocontour (zie § 3.3.4.).

Bovendien is in het nieuwe stelsel geregeld dat er ook gebruiksbeperkingen gelden voor een ruimer gebied rond de veiligheidssloopzone (de 10^{-6} individueel risicocontour).

In de PKB was gekozen voor flexibele zonering (zie § 3.3.4.): indien het door de luchtvaart veroorzaakte risico zou stijgen, werden de veiligheidszones vergroot tot weer stand still van het risico werd bereikt. Dit risico werd afgemeten aan het zogeheten gesommeerd gewogen risico. Er werd dus in het PKB-stelsel geen maximum gesteld aan het risico dat door het vliegverkeer werd veroorzaakt.

Het nieuwe stelsel kent geen flexibele zonering. De maatstaf van het gesommeerd gewogen risico is komen te vervallen. Stand still van het risico wordt bereikt door een grens te stellen aan het risico dat door de luchtvaart wordt veroorzaakt, het Totaal Risicogewicht (TRG). Hierdoor is het niet langer nodig de sloopzones uit te breiden om het risico gelijk te houden. De stand still-doelstelling uit de PKB is voor de eerste besluiten afgemeten aan het aantal woningen dat zich in 1990 bevond in het risicogebied dat omsloten werd door de 10^{-6} individueel risicocontour.

Bij behandeling van het wetsvoorstel is op aandringen van de Tweede Kamer in de wet opgenomen dat er in 2005 een statistisch-causaal veiligheidsmodel klaar moet zijn. Dit model moet de basis geven voor een groepsrisiconorm. Het onderzoek naar de ontwikkeling van het model heeft opgeleverd dat een koppeling tussen causaal model en groepsrisiconormering niet mogelijk is (zoals gemeld in de derde voortgangsrapportage externe veiligheid die in september 2003 aan de Kamer verzonden is). Er wordt reeds gewerkt aan een mogelijke alternatieve invulling. Daarbij wordt aangesloten bij recente ontwikkelingen, zoals het advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, «Verantwoorde risico's, veilige ruimte». De Kamer zal hierover nader geïnformeerd worden.

3.3.4. Beperkingen aan het gebruik van de ruimte

A. Vierbanenstelsel

Vrijwaringszone

In de PKB is een vrijwaringszone opgenomen, ten behoeve van de toekomstige kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Binnen deze zone mochten geen nieuwe woningen worden gerealiseerd en gold een selectief beleid ten aanzien van de vestiging van nieuwe bedrijven en kantoren. Bovendien waren in de vrijwaringszone geen nieuwe risicobronnen toegestaan.

Er zijn in praktijk nieuwe woningbouw- en bedrijventerreinenlocaties ontwikkeld binnen de vrijwaringszone (voortgangsrapportage 1999/2000). Het betrof hoofdzakelijk «pijplijnplannen» (plannen die voor 1995 reeds waren ingezet). Daarnaast waren er ontheffingsbepalingen in de PKB die woningbouw mogelijk maakten (bijv. Meer en Oever). Het selectieve beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen bleek te kwalitatief van aard en een onvoldoende «hard» criterium aan te geven waardoor de uitvoering niet goed werkbaar was.

Na vaststelling van de PKB Schiphol en publicatie van de Aanwijzing is het planologische proces (opname in streek- en bestemmingsplannen) goed verlopen.

Geluidszone

Binnen de 35 Ke-zonegrens is volgens de PKB Schiphol (pagina 17) geen nieuwbouw van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen toegestaan. Er kan een ontheffing van deze bepaling worden verstrekt. De geluidszone lag binnen de vrijwaringszone.

Binnen de 65 Ke-contour (de «sloopzone»; opgenomen in de Aanwijzing) zijn circa 4 woningen aan de woonbestemming onttrokken.

B. Vijfbanenstelsel

Vrijwaringszone en beperkingengebied

De vrijwaringszone en de beperkingen aan het ruimtegebruik daarbinnen golden eveneens voor de periode van het vijfbanenstelsel. In het nieuwe stelsel is sprake van een beperkingengebied, opgenomen in het LIB. Dit beperkingengebied is opgebouwd uit een viertal regimes. In de eerste plaats de sloopzones vanwege geluid en externe veiligheid. Deze worden hierna toegelicht. In de tweede plaats omvat het beperkingengebied de PKB-vrijwaringszone (voorzover niet betrekking hebbend op rijksbufferzones) uit de PKB, aangevuld met de uitstulpingen van de 58 L_{den} -contour. Hierbinnen geldt in hoofdlijnen een zelfde soort vrijwaringsbeleid als in de PKB. Het derde en vierde regime betreffen toevoegingen ten opzichte van de PKB. Deze toevoegingen hebben betrekking op beperkingen aan bouwhoogte en vogelaantrekkende activiteiten.

Geluidssloopzone

In lijn met de PKB zijn op basis van de ruimtelijke equivalent van de 65 Ke-contouren (zijnde 71 dB(A) L_{den}) geluidssloopzones vastgesteld. Deze zijn opgenomen in het LIB.

Veiligheidssloopzone

Voor zowel de veiligheidszone in ruime als de veiligheidszone in engere zin gold in de PKB een bouwverbod voor woningen en bepaalde bedrijven. Bestaande bedrijven konden worden gehandhaafd mits er sprake was van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. Binnen de veiligheidszone in engere zin zouden bovendien bestaande woningen aan de woonbestemming onttrokken worden («sloopzone»). Deze zones zouden uiterlijk in 2015 bewoningsvrij moeten zijn. Momenteel zijn circa 19 woningen aangekocht.

De veiligheidszone in engere zin was gebaseerd op de contour behorend bij een individueel risico van 5×10^{-5} . De veiligheidszone in ruime zin was gebaseerd op de contour behorend bij een individueel risico van 10^{-5} . De PKB Schiphol bood de mogelijkheid de veiligheidszones in engere zin iedere vijf jaar te herzien, op basis van de hoeveelheid risico veroorzaakt door het luchtverkeer. Zoals in de voorgaande paragraaf reeds aangeduid betekende dit dat de zones vergroot zouden worden als het door de luchtvaart veroorzaakte risico zou stijgen. Dit betekende ook dat er dan meer woningen gesloopt moesten worden om te blijven voldoen aan de stand still.

In het nieuwe stelsel is gekozen voor één veiligheidszone. Deze zogenaamde veiligheidssloopzone ligt in het nieuwe stelsel vast en wordt niet automatisch, zoals in de PKB was voorzien, vijfjaarlijks aangepast aan de groei van het vliegverkeer. Op grond van de motie Hofstra (TK 2001–2002 27 603, nr. 74) geldt niet langer dat de sloopzones in 2015 bewoningsvrij

moet zijn. Bewoners binnen de sloopzones (zowel geluid als externe veiligheid) mogen zelf bepalen wanneer zij hun huis willen verlaten.

De huidige veiligheidssloopzone is gebaseerd op een scherpere norm (ten opzichte van de PKB). De veiligheidssloopzone omvat nu de 10^{-5} individueel risico-contour (in plaats van 5×10^{-5}). Deze nieuwe normstelling is mede gebaseerd op een herziening van het rekenmodel. De resultaten uit deze herziening lieten zien dat de externe-veiligheidsrisico's rond Schiphol veel lager liggen dan op basis van het oude model voor de PKB Schiphol was berekend. De aanscherping van de norm en de uitkomsten met het herziene rekenmodel werken tegen elkaar in. Daardoor is de nieuwe veiligheidssloopzone grotendeels vergelijkbaar met de oude veiligheidszone in engere zin uit de PKB.

Zoals reeds in de voorgaande paragraaf aangegeven gelden er nu ook gebruiksbeperkingen in het gebied tussen de op 10^{-5} en 10^{-6} individueel risico gebaseerde contouren. In het LIB is beschreven op welke wijze binnen de 10^{-6} individueel risicocontour grote concentraties van personen worden voorkomen.

3.3.5. Handhaving

A. Vierbanenstelsel

In de PKB Schiphol werd gesteld (pagina 24) dat handhaving van milieuaspecten nodig is om te verzekeren dat formeel gestelde grenzen aan de milieubelasting niet worden overschreden. De regelgeving en de handhaving richtte zich voor het vierbanenstelsel alleen op luchtvaartgeluid (zie ook § 3.1.) en ruimtelijke ordening. De handhaving voor geluid had tot doel te verzekeren dat buiten de geluidszones (Ke en L_{Aeq}) geen hogere geluidsbelasting optrad dan de grenswaarde voor het etmaal (35 Ke) en de nacht (26 dB(A) L_{Aeq}).

Ten aanzien van de handhaafbaarheid heeft het normenstelsel uit de PKB een aantal tekortkomingen laten zien. Er was met name sprake van juridische problemen ten aanzien van de aansprakelijkheid van individuele partijen binnen de luchtvaartsector. Alleen de exploitant kon (juridisch) op overschrijdingen worden aangesproken, terwijl deze niet altijd (alleen) bij machte is maatregelen te treffen. Bovendien is de exploitant lang niet in alle gevallen de overtreder. Tegen het einde van een gebruiksjaar, bij een dreigende overschrijding, waren er onvoldoende instrumenten voorhanden die het rijk kon inzetten. Er was dan sprake van een tijds-klem, omdat overschrijdingen eerst tegen het einde van het gebruiksjaar feitelijk zijn. De rest van het gebruiksjaar geeft dan onvoldoende ruimte voor adequate maatregelen.

Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen sector en het rijk was onhelder. De exploitant stelt voor het gebruik van de luchthaven voorafgaand aan het gebruiksplanjaar (lopend van 1 november tot 30 oktober) een plan op. Het rijk stelde dit gebruiksplan van tevoren vast. Op deze wijze was het rijk voorafgaand aan het gebruiksjaar betrokken bij de wijze van exploitatie van de luchthaven. Daarmee was er onvoldoende scheiding ten opzichte van de verantwoordelijkheid van de exploitant en andere partijen binnen de luchtvaartsector.

De voorschriften ter beperking van de geluidsoverlast waren zo vormgegeven dat er ook sprake was van bescherming op plaatsen waar niemand overlast kan ondervinden (er is wel gesproken over «bieten-velden» of over «absurditeiten» in de regelgeving¹). Bij overschrijdingen in dergelijke punten (waarvan in de voornoemde jaren 1997 en 1998 sprake is geweest) werd ingrijpen politiek-beleidsmatig niet wenselijk

¹ In het eindrapport van de Commissie In 't Veld, «Een verstandshuwelijk tussen luchtvaart en milieu» (januari 1998, C3565), is dit zichtbaar gemaakt. De door deze commissie aangegeven absurditeiten in de handhaving, zijn met het van kracht worden van de nieuwe zone voor het vierbanenstelsel in 2000 ongedaan gemaakt (bijvoorbeeld handhaven op het vliegveld zelf).

geacht (in de afweging tussen (milieu-)overlast en de economische mainportfunctie van de luchthaven). Er werden om die reden gedoogbesluiten genomen.

B. Vijfbanenstelsel

De in de handhaving van de grenswaarde voor geluid voor het vierbanenstelsel geconstateerde problemen, vormden mede aanleiding voor herziening van de regelgeving en (het systeem van) handhaving.

Dit heeft geleid tot de volgende ingrepen:

- a. in plaats van een geluidszone zijn nu handhavingspunten gedefinieerd in of nabij woongebieden;
- b. de verantwoordelijkheden van de luchtvaartsector en de overheid zijn ontvlecht; bovendien is met de vorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat ook binnen de overheid een duidelijke scheiding van beleids- en handhavingstaken bewerkstelligd;
- c. het rijk stelt niet langer het gebruiksplan van de exploitant vast;
- d. wanneer er sprake is van een overschrijding (tegen of aan het einde van het gebruiksplanjaar), dan behoeven maatregelen zich niet te richten op de rest van het gebruiksplanjaar (soms een heel korte periode) maar kunnen deze zich (ook) richten op een toekomstige (gebruiks)periode;
- e. maatregelen om overschrijdingen terug te dringen en regels te handhaven kunnen zich richten tot elk van de afzonderlijke partijen binnen de luchtvaartsector.

Voor het vijfbanenstelsel richt de handhaving zich niet enkel op geluid. Er waren en zijn ook regels en grenswaarden gesteld voor lokale luchtverontreiniging, geur en externe veiligheid. De handhaving zal zich dus naast geluid ook op deze elementen richten. Daarbij is er in het nieuwe stelsel voor gezorgd dat de regels en grenswaarden ook beter handhaafbaar zijn. Dit vormt een belangrijke verbetering ten opzichte van de PKB, waarin de regels en grenswaarden voor geluid (zie boven) en luchtverontreiniging slecht handhaafbaar bleken en er voor externe veiligheid überhaupt geen grenswaarde bestond.

De handhaafbaarheid van de normen voor luchtverontreiniging is vooral problematisch gebleken doordat maxima werden gesteld aan de uitstoot van alle bronnen (naast luchtverkeer ook andere bronnen) tezamen. Zo was onmogelijk vast te stellen aan wie een eventuele overschrijding kon worden toegeschreven en kon juridisch ook geen overtreder worden aangewezen.

3.3.6. Mainportfunctie

A. Vierbanenstelsel

In de PKB Schiphol was aangegeven dat de luchthaven Schiphol de ruimte krijgt om zich (verder) te ontwikkelen als *mainport*. Een mainport werd in de PKB als volgt omschreven (pagina 7): «een luchthaven (...) die functioneert als de thuisbasis en de centrale luchthaven in Europa voor tenminste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen, en waar de wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren maximaal is».

In de PKB werden diverse maatregelen aangekondigd gericht op versterking van de mainportfunctie van Schiphol. Het mogelijk maken van de aanleg van de vijfde baan was daarvan de belangrijkste. Daarnaast ging

het om het geschikt maken van de Zwanenburgbaan voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting en de verlenging van de Kaagbaan. Al deze punten zijn in de afgelopen jaren gerealiseerd. De vijfde baan is op tijd gereed gekomen. Dit is mede te danken aan de Wet procedures 5^e baan Schiphol, die de coördinatie van de aanleg en de daarvoor te doorlopen juridische (vergunning)procedures heeft gefaciliteerd.

Vergeleken met andere luchthavens in Europa bezet Schiphol voor wat betreft het aantal passagiers, het aantal vliegbewegingen en vracht de vierde plaats. De grote luchthavens in Europa hebben in de afgelopen jaren hun relatieve posities behouden. De top drie bestaat uit Londen, Parijs en Frankfurt.

Het aantal passagiers is van circa 16,5 miljoen in 1990 gestegen naar circa 34,5 miljoen in 1998. In het traject richting PKB was rekening gehouden met een prognose voor 2003 van 27 miljoen passagiers voor 2003 en 39 miljoen voor 2015. Reeds in 1998 bleek de prognose voor 2003 ruimschoots overschreden. Dit gold ook voor vracht (prognose 1998 1 miljoen ton, realisatie in 2003 van 1,2 miljoen ton, een verdubbeling sinds 1990). Hoewel de groei op dit moment door externe omstandigheden (terro-risme, SARS, achterblijvende economische groei) stagneert, is duidelijk dat de groeiexpectatie die ten tijde van (het voorbereiden van) de PKB werd gebruikt niet overeenkwam met de feitelijke groei aan het einde van de twintigste eeuw.

De economische waarde van de luchthaven en het omliggende gebied is in de afgelopen jaren verder toegenomen. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat in de periode 1990–1998 de gemiddelde jaarlijkse stijging van de werkgelegenheid op de luchthaven 3,8% bedroeg. De direct en indirect aan Schiphol gebonden totale werkgelegenheid in termen van voltijds arbeidsplaatsen heeft zich ontwikkeld van 84 000 in 1995 tot 105 000 in 1999.

De toegevoegde waarde van de totale Schiphol-gerelateerde bedrijvigheid ontwikkelde zich (in miljarden gulden, constante prijzen 1990) van 8,8 mld gulden in 1995 tot 10,5 mld gulden in 1999.

B. Vijfbanenstelsel

Net als in de PKB Schiphol is ook in het nieuwe stelsel de versterking van de mainportfunctie als beleidsdoelstelling opgenomen. Het is echter minder instrumenteel uitgewerkt. De in de PKB opgenomen passages over de baancapaciteit en de pieropstelcapaciteit zijn niet meer in de wet en de besluiten terug te vinden. Een instrumentele uitwerking op dit punt was en is niet logisch. Deze elementen van het gebruik van de luchthaven zijn een verantwoordelijkheid van de luchtvaartsector zelf. De overheid is verantwoordelijk voor het mogelijk maken van het gebruik van de luchthaven, in casu het vijfbanenstelsel, en niet voor de wijze van exploitatie van de luchthaven. De sector bepaalt zelf op welke wijze wordt voldaan aan de gestelde regels en grenswaarden. De overheid treedt op bij overtreding of overschrijding van deze regels en grenswaarden.

Er zijn in het nieuwe stelsel geen volumegrenzen meer opgenomen voor personen- en vrachtvervoer. Er is besloten de overlast te begrenzen en niet het aantal vluchten of de hoeveelheid passagiers en vracht. Er zijn handhaafbare normen in de regelgeving opgenomen, waarmee gewaarborgd wordt dat de overlast van de luchthaven binnen vastgelegde grenzen blijft. Groei van de luchthaven en verdere versterking van de

mainportfunctie blijft daarmee mogelijk, maar vraagt ook inspanningen van de luchtvaartsector.

De mainport Schiphol bestrijkt een groter gebied dan de luchthaven. Het is het gebied met een grote synergie tussen de luchthaven Schiphol en het internationaal grootstedelijk vestigingsmilieu daaromheen. Door VenW wordt, in samenwerking met VROM en EZ, de invloed van de ontwikkeling van de luchtvaart, het luchtruim, de luchthaven, de bereikbaarheid en ruimtelijk-economische aspecten op de mainport en haar omgeving in kaart gebracht. Ook wordt onderzocht hoe geanticipeerd kan worden op de toekomst en op welke wijze dit ingebracht kan worden in lopende beleidsprocessen voor de ontwikkeling van de noordelijke Randstad, inclusief de mainport. Uiteraard wordt in het onderzoek het effect dat de fusie van KLM met Air France op de mainport en zijn omgeving kan hebben, meegenomen.

3.3.7. Gezondheid

In de PKB Schiphol is een nulmeting aangekondigd voor gezondheidseffecten en blootstellingsparameters (pagina 23). Onder de titel Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) zijn diverse gezondheidkundige onderzoeken uitgevoerd. Daarbij ging het zowel om somatische gezondheidseffecten zoals hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen, prestatie, geboortegewicht als om belevingsaspecten zoals hinder en ervaren gezondheid. In juni 1999 zijn de op dat moment beschikbare rapporten van de GES aan de Kamer gezonden (brief DGR/LD/VI/L99340343).

De afgeronde onderzoeken laten zien dat er in de regio Schiphol geen specifieke gezondheidseffecten optreden die direct gerelateerd zijn aan de milieubelasting door de luchtvaart. Wel is er, zoals verwacht, een verband tussen de geluidsbelasting en de onderzochte belevingsaspecten zoals geluidhinder, beweeglijkheid in de slaap en zelfgerapporteerde gezondheidsklachten. Ook zelfgerapporteerd medicijngebruik laat een verband zien met de geluidbelasting. De op basis van vragenlijsten gevonden hinder en slaapverstoring komen in grotere mate voor dan op basis van de bestaande dosiseffectrelaties werd verwacht. Er is duidelijk geen relatie gevonden tussen luchtverontreiniging door de luchthaven Schiphol en luchtwegaandoeningen bij kinderen. Ook is er geen relatie gevonden tussen vliegtuiggeluid en een verlaagd geboortegewicht. Voor wat betreft hart- en vaatziekten, slaapverstoring en leerprestaties zijn op basis van de afgeronde onderzoeken nog geen duidelijke conclusies te trekken. Naar deze gezondheidseffecten lopen nog (internationale) onderzoeken.

In de PKB Schiphol (pagina 17) is tevens onderzoek aangekondigd naar de gezondheidseffecten van geluidhinder veroorzaakt door vluchten in de periode tussen 6 en 7 uur. De uitkomsten van dit zogenoemde slaapverstoringsonderzoek zijn in december 2002 door de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer aangeboden. In juli 2003 is een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin een vergelijking is gemaakt van de uitkomsten van het slaapverstoringsonderzoek met de aantallen die genoemd worden in de PKB.

De uitkomsten van het slaapverstoringsonderzoek zullen in een breder kader geplaatst worden, waarbij acties van de Europese Commissie en de WHO worden betrokken en het gezondheidsraadadvies dat eind 2003 wordt verwacht. Ook worden hierin de uitkomsten meegenomen van het in de PKB vermelde onderzoek (pagina 17) naar de effecten op de positie van Schiphol als mainport wanneer blijvend het nachtregime zal gelden tussen 6 en 7 uur.

3.3.8. Geluidsisolatie

Voor deze eindevaluatie is het geluidsisolatieprogramma tweede fase (GIS-2) van belang. GIS-1 betreft de isolatie van woningen die in de jaren tachtig is gestart op basis van voorlopige isolatiegebieden en is afgerond in 1996.

Het project geluidsisolatie Schiphol (GIS-2) heeft betrekking op de woningen die liggen binnen de 40 Ke en 26 dB(A) L_{Aeq} -contouren behorend bij de geluidzones uit de Aanwijzing voor het vier- en vijfbanenstelsel van 1996 (gebaseerd op de PKB).

In totaal worden in het kader van GIS-2 7 047 woningen geïsoleerd, waarvan 2 151 in het kader van het vierbanenstelsel en 4 896 woningen in het kader van het vijfbanenstelsel.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stand van zaken (conform brief van 24 september 2003 aan de Tweede Kamer).

	Aanwijzing (vijfbanenstelsel)	Aanwijzing (vierbanenstelsel)	Totaal
Totaal GIS-2 te isoleren woningen	4 896	2 151	7 047
Stand van zaken per 1-8-2003	3 646	1 488	5 134
Stand van zaken per 1-11-2003	4 846	1 516	6 362
Nog te isoleren na 1-11-2003*	50	635	685

* Naast de 50 woningen in het kader van het vijfbanenstelsel die niet gereed zijn voor 1 november 2003, zijn er nog circa 200 woningen die in verband met lopende procedures, dan wel problemen bij de uitvoering, mogelijk niet tijdig van isolatie kunnen worden voorzien.

Met de inwerkingtreding van de wet en de besluiten is de ligging van het isolatiegebied licht gewijzigd. Er zullen daardoor nog circa 3 500 woningen voor (bij)isolatie in aanmerking komen. Deze werkzaamheden zullen naar verwachting plaats vinden in de periode 2004 tot en met 2006.

4. Conclusie

De centrale doelstelling van de PKB Schiphol is als volgt geformuleerd in de PKB:

«Het kabinet kiest voor een versterking van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol én de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Het streven naar een duurzame ontwikkeling en een beheerste, gericht groei van de luchthaven tot mainport is daarbij uitgangspunt.» (pag 6 PKB)

Een belangrijk instrument om deze doelstelling te kunnen halen was de aanleg van de vijfde baan. Deze extra baan kon zowel de ontwikkeling tot mainport als de verbetering van het leefmilieu mogelijk maken. In de PKB werden daarom twee planperioden onderscheiden: de periode van het vierbanenstelsel en de periode van het vijfbanenstelsel. De dubbel-doelstelling richtte zich met name op de periode met het vijfbanenstelsel.

Gedurende de periode van het vierbanenstelsel stond de aanleg van de vijfde baan centraal en werd er een geluidszone (zowel voor etmaal als voor de nacht) voorgeschreven. In het kader van geluid werden ook beperkingen aan het ruimtegebruik voorgeschreven. In de periode voor het vierbanenstelsel hebben ervaringen met de uitvoering van het beleid geleerd dat het gekozen instrumentarium verbeterd moest worden. Ook de juridische uitwerking van het PKB-beleid in de Aanwijzing stuitte op problemen. Tot tweemaal toe is de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel vernietigd en uiteindelijk nooit goedgekeurd, omdat (volgens de Raad van

State) voor een correcte beslissing op bezwaar een wijziging van de PKB noodzakelijk was.

Tijdens de periode van het vierbanenstelsel zijn met name de volgende knelpunten zichtbaar geworden:

- «Absurditeiten» in de geluidszonering en handhaving daarvan;
- Onvoldoende heldere scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector;
- Onvoldoende juridisch instrumentarium.

Dit heeft geleid tot het besluit andere mogelijkheden te verkennen en (uiteindelijk) een ander stelsel op te bouwen. De PKB en aanwijzingen zijn als beleidsinstrument een complex sturingsmiddel gebleken. Niet voor niets stond het instrument bij de Kamer en bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State ter discussie. De PKB en de aanwijzingen zijn daarom vervangen door concrete wetgeving in een nieuwe hoofdstuk in de Wet luchtvaart met daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. De dubbel-doelstelling van de PKB was bij de inrichting van dit nieuwe stelsel maatgevend: zowel versterking van de mainportfunctie als verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu nastreven. In het nieuwe stelsel zijn de verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector duidelijker gescheiden en de normeringssystematiek aangepast teneinde de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te vergroten.

Ook het nieuwe stelsel zal, net als de PKB, in de praktijk zijn werking moeten bewijzen. Voor wat betreft het onderdeel geluid volgt nog een aanvulling op het stelsel. Van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid (onder voorzitterschap van dhr. Eversdijk) worden nog voorstellen verwacht voor uitbreiding van het handhavingssysteem naar het gebied dat ligt tussen de 35- en 20 Ke-contour en voor de overgang van het berekenen van geluidbelasting naar meten. De PKB voorzag niet in een te handhaven normstelling voor het zogenaamde buitengebied.

Door middel van onderzoek in het milieueffectrapport Schiphol 2003 is ex ante aangetoond dat de doelstellingen uit de PKB op het gebied van de leefkwaliteit in het nieuwe stelsel gewaarborgd zijn. In overleg met het parlement (motie Baarda) is besloten deze toets nogmaals uit te voeren na een aantal jaren ervaring met het nieuwe stelsel. In 2006 zal daartoe een MER opgesteld worden.