

Vergaderjaar 1998–1999

25 466

Geluidszones rond Schiphol

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 september 1998

Naar aanleiding van een toezegging tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 16 en 17 september 1998 bied ik u hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), een overzichtsnotitie aan inzake de korte termijn-problematiek Schiphol.

1. Aanleiding en doel

Tijdens de algemene politieke beschouwingen is van diverse zijden gevraagd om een notitie die inzicht verschaft in de ontwikkelingen rond het gebruik van de luchthaven Schiphol gedurende de afgelopen periode. Ter voldoening hieraan worden hierbij de relevante gebeurtenissen en daarmee verband houdende beleid en beleidsvoornemens op een rij gezet. Tot slot wordt nogmaals aangegeven wat de gedragslijn van het Kabinet zal zijn ten aanzien van de jongste ontwikkelingen rond Schiphol.

2. Zonerings- en handhavingssystematiek

In de Planologische Kernbeslissing (PKB) is vastgelegd, dat de 35 Ke-geluidszone voor het vierbanenstelsel maximaal 15 100 woningen mag bevatten.

Dit betekent dat maximaal 15 100 woningen per jaar niet meer geluid-belasting te verwerken mogen krijgen dan 35 Ke (Kosten-eenheid is een maat voor vliegtuiggeluid).

In het Aanwijzingsbesluit Schiphol, dat op 31 oktober 1996 van kracht werd, is de exacte vorm en omvang van de geluidszone vastgelegd. Met de geluidszone is de maximale geluidsbelasting berekend over een jaar vastgelegd.

De zone is berekend op basis van aantallen vliegtuigbewegingen, vlootsamenstelling, verdeling van het verkeer over start- en landingsbanen, verdeling van het verkeer over de dag- en nachtperiode, meteoromarge voor afwijkende weersomstandigheden en dergelijke.

Voor wat betreft de verkeersomvang is als input uitgegaan van 318 000 vliegtuigbewegingen.

Naast de 35 Ke-geluidszone (geldt voor 24 uur) kent Schiphol voor extra bescherming van de bewoners ook nog een geluidszone voor de nacht (23.00 tot 6.00 uur). Dit is de 26 LAeq-zone.

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de handhaving van de geluidszones. Het gaat dan niet om controle van het aantal vliegbewegingen, soort vliegtuig, maar om het niet overschrijden van de geluidszone.

Technologische verbeteringen (stillere vliegtuigen, andere vlieg-procedures) kunnen het mogelijk maken dat er meer vliegverkeer wordt afgewikkeld, zonder dat dit tot overschrijding van de geluidszone leidt.

Naast de geluidszone wordt het begrip geluidscontour (de in een jaar feitelijk optredende geluidsbelasting) gebruikt. De vorm van de geluidscontour is ieder jaar anders, afhankelijk van het gebruik van Schiphol. De jaarlijkse geluidscontour mag nergens de zone overschrijden. Als gevolg daarvan zal het aantal geluidsbelaste woningen minder zijn dan 15 100. Indien toch een zone-overschrijding optreedt, zoals vorig jaar het geval was (bijvoorbeeld omdat de vorm van de zone niet optimaal is), betekent dat niet dat dan automatisch meer dan 15 100 woningen in dat jaar geluidsbelast worden. Naast overschrijdingen van de zone treden ook onderschrijdingen op.

Ten behoeve van de preventieve handhaving moet Schiphol op grond van de Luchtvaartwet jaarlijks een gebruiksplan indienen. In het gebruiksplan toont de exploitant aan dat het verwachte gebruik over een jaar past binnen de grenzen van het Aanwijzingsbesluit. Wordt hieraan voldaan dan stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W), na advies van de Commissie Geluidhinder Schiphol (CGS), in overleg met de Minister van VROM het plan vast.

Voor Schiphol loopt de gebruiksplanperiode vanaf het gebruiksplan 1999 van 1 november van enig jaar tot 1 november van het volgende jaar, omdat daarmee wordt aangesloten op de IATA-dienstregeling.

Indien gedurende het lopende gebruiksplanjaar uit de maandelijksse controleberekeningen blijkt dat het werkelijk gebruik gaat afwijken van het vastgestelde gebruik, dan moet de exploitant een gewijzigd gebruiksplan indienen. Als hiermee niet een overschrijding van de geluidszone kan worden afgewend, dan kan de minister van V&W de in de Luchtvaartwet opgenomen maatregelen treffen (o.a. sluiting van banen of van de gehele luchthaven, sluiting voor bepaalde soorten vliegtuigen, sluiting voor bepaalde tijdsperioden).

3. Zoneproblematiek 1997

3.1 Gebruiksplan Schiphol 1997

Schiphol dient formeel voor het eerst een gebruiksplan in voor het gebruiksplanjaar 1997. In dat jaar is er sprake van groot onderhoud en werkzaamheden ter verlenging van de Kaagbaan. Het voor een aantal maanden buiten gebruik stellen van de Kaagbaan zal volgens het gebruiksplan leiden tot overschrijdingen van de geluidszones. De Minister van V&W besluit hiervoor in 1997, op grond van de Luchtvaartwet, een ontheffing te verlenen.

De Luchtvaartwet geeft een dergelijke bevoegdheid in uitzonderlijke situaties, zoals het tijdelijk buiten gebruik zijn van een of meer banen. De gegeven ontheffing houdt uitsluitend rekening met overschrijdingen van de geluidszone die zouden kunnen optreden als gevolg van de werkzaam-

heden aan de Kaagbaan. De ontheffing biedt geen mogelijkheid om meer vliegverkeer toe te staan.

3.2 Overschrijding Laeq-nachtzone

In de loop van 1997 blijkt dat de geluidsbelasting door het luchtverkeer van en naar Schiphol dat jaar zal leiden tot meer overschrijdingen van de vastgestelde geluidszones dan waarvoor de ontheffing is verleend.

In een brief van 23 april 1997 geeft Schiphol nog aan dat naar verwachting het totale verkeersaanbod in 1997 binnen de geluidszones kan worden afgehandeld. In mei van dat jaar echter constateert de directeur Luchtvaartinspectie van het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst eerst dreigende en feitelijke overschrijdingen van de nachtelijke (L_{Aeq}) geluidszone van Schiphol, alsmede dreigende overschrijdingen van de etmaal (K_e) geluidszone.

Op 21 mei 1997 stelt de directeur Luchtvaartinspectie Schiphol hiervan formeel op de hoogte; op 23 mei 1997 vraagt de directeur Luchtvaartinspectie Schiphol een gewijzigd gebruiksplan voor 1997 in te dienen. Informeel vinden al eind april 1997 contacten met Schiphol over deze problematiek plaats.

Vanwege de problemen met de handhaving wordt de verplichte evaluatie versneld uitgevoerd.

Op 2 juni 1997 vraagt de minister aan Schiphol maatregelen aan te geven waarmee verdere toename van de feitelijke en dreigende overschrijdingen in 1997 kan worden voorkomen. Uiteindelijk ontvangt de minister op 14 juli 1997 het gewijzigde gebruiksplan Schiphol 1997.

In het gewijzigde gebruiksplan worden maatregelen gepresenteerd die moeten leiden tot het verder reduceren van vluchten in de nacht (23.00–6.00 uur):

- a. Start- en landingsverbod (tussen 23.00 en 6.00 uur) voor alle Hoofdstuk 2 vliegtuigen (oudere, lawaaiige toestellen).
- b. Startverbod (tussen 23.00 en 6.00 uur) voor bepaalde typen Hoofdstuk 3 vliegtuigen (nieuwere, minder lawaaiige toestellen).
- c. Verbod voor nieuwe vluchten tussen 23.00–6.00 uur boven goedgekeurde schema's.

De aankondiging van Schiphol omtrent de invoering van deze maatregelen per 5 augustus 1997 leidt tot een kort geding van diverse partijen uit de luchtvaartbranche tegen Schiphol en de Staat. In zijn uitspraak geeft de president van de rechtbank als voorlopig oordeel aan dat in deze casus niet Schiphol maar in ieder geval wel de minister van V&W bevoegd is om dergelijke voor het luchtvaartbedrijfsleven ingrijpende maatregelen op zo'n korte termijn te nemen.

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechter neemt de minister van V&W de maatregelen over. Na het doorlopen van een procedure (ter inzage legging, hoorzitting) worden deze op 1 oktober 1997 van kracht. De maatregelen gelden tot 1 januari 1998.

3.3 Overschrijding Ke-etmaalzone

Op 11 september 1997 dient Schiphol een tweede herzien gebruiksplan in. De luchthaven voldoet hiermee aan een verzoek van de Minister van V&W om maatregelen aan te geven die leiden tot een oplossing van de

problemen met de Ke-etmaalzone. Daarbij gaat het, naast eerder genoemde maatregelen a,b en c voor de nacht om de volgende maatregelen:

- Aanscherping Hoofdstuk 2-ontmoedigingsbeleid per 1 november 1997.
- Verbod per 1 augustus 1997 om de Zwanenburgbaan in zuidelijke richting te gebruiken.
- Wijziging voorkeursgebruik van de start- en landingsbanen tijdens landingspieken per 11 september 1997, waardoor de Kaagbaan en de Zwanenburgbaan de hoogste preferentie hebben.
- Tijdelijke landings- en startpiekbeperkingen.

Op basis van advies van de CGS wordt besloten in plaats van tijdelijke landings- en startpiekbeperkingen het nachtregime op Schiphol te vervroegen en wel vanaf 21.00 uur in plaats van 23.00 uur.

Op 16 september 1997 blijkt uit berekeningen dat inmiddels sprake is van een feitelijke overschrijding van de etmaal (Ke)-zone. Deze vindt plaats op een punt in het verlengde van de Buitenveldertbaan ter hoogte van de Amstel en bedraagt 0,4 Ke.

Op 3 oktober 1997 neemt de Minister van V&W over het plan een besluit (TK 1997–1998, 25 466 nr. 5). Daarmee besluit de Minister impliciet een bepaalde mate van overschrijding van de geluidszones te gedogen voor de rest van 1997.

Bij de behandeling van de rechtszaak die het gevolg is van dit besluit geeft de minister van V&W aan dat hier sprake was van een eenmalige situatie en dat de inzet van beleid voor het komende jaar zal zijn dat de geluidszones zullen worden gehandhaafd. De minister van V&W geeft aan welke maatregelen er zullen worden ingevoerd (bijvoorbeeld slotallocatie). De rechter overweegt in zijn uitspraak van 9 oktober 1997 dat in dit specifieke geval het gedogen van een beperkte overschrijding acceptabel is.

Door de in de loop van 1997 genomen maatregelen wordt een verdere overschrijding van de geluidszones wel verkleind, maar kan deze niet meer voorkomen worden. Daar staat tegenover dat op een significant aantal andere netwerkpunten de geluidsbelasting ruim binnen de zone blijft (zie bijgevoegde kaart ontleend aan het CGS-jaarsverslag 1997). Tegelijkertijd blijft het aantal woningen met een geluidbelasting groter dan 35 Ke met 12 800 ruim onder de 15 100 uit de PKB.

Een belangrijke oorzaak van deze opvallende discrepantie ligt in de vorm van de zone. Met name het aanbod van het verkeer, zowel qua omvang (extra groei) als karakter (introductie 4–6 blokken systeem, uitsfaseren Hoofdstuk 2 vliegtuigen, aanpassen start- en landingsprocedures en routes) wijkt sterk af van de veronderstellingen die zijn gehanteerd bij het vormgeven van de zones. Bij het formuleren van de veronderstellingen is indertijd uitgegaan van de theoretische kennis zoals die op dat moment beschikbaar was, alsmede van de best mogelijke inschatting van toekomstige ontwikkelingen. De praktijk wijkt echter af van de theorie.

4. Commissie In 't Veld

De problemen met de geluidszones in 1997 en de wens om deze problemen zo snel mogelijk het hoofd te bieden, zijn voor de Minister van V&W aanleiding aan een onafhankelijke commissie onder leiding van de heer in 't Veld te vragen onderzoek te doen naar de effectiviteit van de huidige handhavingssystematiek. Het verzoek is tevens aanbevelingen te doen hoe om te gaan met de toenemende vraag naar vliegcapaciteit. Dit om de in de PKB beoogde balans tussen mainportfunctie en leefmilieu in

stand te kunnen houden. De commissie In 't Veld maakt gebruik van de resultaten van een proefevaluatie van Berenschot.

Op 15 december 1997 presenteert de commissie haar tussenrapport (brief min. V&W d.d. 19/12/97, DGRD/V/L 97.710743) en op 27 januari 1998 haar eindrapport (brief min. V&W d.d. 27/2/97, BSG/1998/1430). Daaruit komt een aantal absurditeiten en onvolkomenheden in de handhavingssystematiek naar voren, dat aanpassing behoeft. De commissie pleit ervoor te komen tot een andere handhavingssystematiek. Tevens acht de commissie het mogelijk om gewenste verdere groei te realiseren terwijl er tegelijkertijd ook milieuwinst kan worden geboekt («win-win» situatie). Om een en ander mogelijk te maken dient volgens de commissie wel de «koninklijke» weg uit de Luchtvaartwet te worden gevolgd. Dat wil zeggen dat de daartoe noodzakelijke aanpassingen van de regelgeving (waaronder aanpassing van de vorm van de zone) de officiële procedure moeten doorlopen, inclusief een Milieu Effect Rapportage (MER).

5. Verhelderende wetgeving

De rechterlijke uitspraak in het kort geding van diverse partijen uit de luchtvaartbranche tegen Schiphol en de Staat inzake de maatregelen die Schiphol wilde nemen is voor de Minister van V&W aanleiding voor te stellen de Luchtvaartwet te wijzigen.

De wijziging houdt ten eerste in dat de exploitant in het gebruiksplan alle maatregelen beschrijft die hij neemt c.q. gaat nemen om binnen de geluidszones te blijven. Een tweede wijziging is dat de minister ook in geval van dreigende overschrijding maatregelen kan (moet niet) treffen wanneer de exploitant alles heeft gedaan wat in zijn vermogen ligt om binnen de zones te blijven.

De wijziging van de wet wordt op 8 juli 1998 van kracht (Staatsblad 1998, nr. 393).

6. Slotallocatie

Op 1 november 1997 wordt Schiphol aangewezen als een «slot-coordinated airport». Dit betekent dat vliegtuigen alleen op Schiphol mogen landen en starten als daarvoor een slot is toegekend. Met ingang van 1 april 1998 is deze slotallocatie volledig effectief. Met dit systeem wordt zeker gesteld dat het aantal bewegingen voor het handelsverkeer, zoals beschikbaar gesteld door Schiphol (de zogenaamde «declared capacity»), niet wordt overschreden.

De slot-methodiek is gebaseerd op internationale regels waarbij de bestaande EU-slot-verordening het meest belangrijk is. Op dit moment wordt gewerkt aan verfijning van de slotmethodiek. Doel is om bij het verstrekken van slots een relatie te leggen met de lawaaiproductie van het betreffende vliegtuig. Vanwege de internationale afspraken is een doorvoering van deze verfijnde methodiek op korte termijn op Schiphol onmogelijk.

7. Zoneproblematiek 1998

7.1 Gebruiksplan Schiphol 1998

Op 6 november 1997 dient Schiphol het gebruiksplan Schiphol 1998 in. Het plan is gebaseerd op 360 000 bewegingen in 1998 en voorziet, inclusief meteomarge, in maximaal 8 400 geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour. Omdat het gebruiksplan geen overschrijdingen van de

vigerende 35 Ke-geluidszone voorziet, adviseert de CGS bij brief van 3 december 1997 het plan vast te stellen, hetgeen op 18 december 1997 gebeurt (zie brief min. V&W d.d. 19/12/97, DGRDL/VI/L 97.710743).

7.2 Kabinetsvoornemen ten aanzien van beperkte selectieve groei Schiphol

Op grond van de tussenresultaten van de commissie In 't Veld dient Schiphol op 12 januari 1998 een wijziging op het gebruiksplan 1998 in (toegezonden bij brief van 19/1/98, DGRDL/VI/L 98.340067).

Dit voorstel is gebaseerd op 400 000 vliegtuigbewegingen in 1998 en voorziet, inclusief meteomarge, in maximaal 9 300 geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour, alle gelegen binnen de vigerende 35 Ke-geluidszone. In het plan wordt voor 1998 een overschrijding van de zone op 5 netwerkpunten tussen 0,1 en 0,7 Ke verwacht. Het plan is een opschaling van het op 18 december 1997 vastgestelde gebruiksplan 1998, dat uitgaat van 360 000 vliegtuigbewegingen.

Op 19 januari 1998 stuurt de Minister van V&W een brief aan de CGS, waarin wordt aangegeven dat aanpassing van de geluidszone noodzakelijk wordt geacht en dat vooruitlopend hierop in 1998 extra bewegingen zouden kunnen worden toegestaan bovenop de 360 000 uit het vastgestelde gebruiksplan.

De CGS adviseert op 21 januari 1998 op het aanvullend gebruiksplan (brief aan TK toegezonden bij brief van 29/1/98, DGRDL/VI/L 98.340067). In haar advies vraagt de commissie om een politiek bestuurlijk kader voor de komende jaren.

Op diezelfde dag vindt een overleg van de luchtvaartsector plaats met de overheid. Tijdens dit overleg geeft de sector aan dat een minimale groei van het aantal vliegbewegingen van 5% per jaar noodzakelijk is om de concurrentieslag met andere luchtvaartmaatschappijen en luchthavens niet te verliezen en om daarmee de mainportdoelstelling niet in gevaar te brengen. Uitgaande van 360 000 vliegtuigbewegingen (het aantal dat was vastgelegd in het op 18 december 1997 vastgestelde Gebruiksplan Schiphol), zou dit een groei betekenen van 20 000 bewegingen per jaar, tot een totaal aantal vliegtuigbewegingen van 460 000 in 2002, het jaar van de geplande ingebruikname van de vijfde baan.

Op 23 januari 1998 volgt een brief van de luchtvaartsector aan de Minister van V&W over de gevolgen van een mogelijke inperking van de groei van de luchtvaart.

Op 5 februari 1998 ontvangt de minister een eerste grove berekening. Schiphol heeft hierbij het vastgestelde gebruiksplan 1998, dat uitging van 360 000 bewegingen opgeschaald naar 460 000 bewegingen in 2002. De berekening van Schiphol, waarin geen meteomarge is gehanteerd, laat circa 11 300 geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour zien. Daarnaast wordt een overschrijding van de zone voorzien op 65 netwerkpunten tussen 0,1 en 3,1 Ke.

Op basis van voorafgaande besluitvorming in het kabinet zenden de ministers van V&W en VROM bij brief van 16 februari 1998 (TK 1997-1998, 25 466 nr. 9) een voorlopig voornemen aan de Tweede Kamer. Dit voornemen houdt in om in de vijf jaren tot de ingebruikname van de vijfde baan, een groei van 20 000 vliegtuigbewegingen per jaar toe te staan tot 460 000 vliegtuigbewegingen in 2002. Gelijktijdig moet het aantal

geluidbelaste woningen ten opzichte van het in de PKB opgenomen aantal van 15 100 worden verlaagd.

Daarbij geeft het kabinet aan dat de door Schiphol veronderstelde te bereiken geluidsbelasting van 11 300 woningen in de 35 Ke-contour, door het NLR moet worden nagerekend.

Ten behoeve van het accommoderen van de groei moet een anticipatiebesluit genomen worden, vooruitlopend op de afronding van de eveneens te starten procedure tot wijziging van de zone.

In de brief van 16 februari 1998 maakt het kabinet ook zijn standpunt ten aanzien van de rapportage van de Commissie In 't Veld en de proef-evaluatie van Berenschot kenbaar en geeft het kabinet aan welke onderwerpen uit de rapportage onderdeel zullen zijn van het werkprogramma In 't Veld.

De in het kabinetsvoornemen beschreven selectieve groei van Schiphol kan alleen bereikt worden door middel van een wijziging van de bij het Aanwijzingsbesluit vastgestelde geluidszones, binnen de randvoorwaarden van de PKB. Een dergelijke wijzigingsprocedure dient de gehele wettelijke procedure te doorlopen (de «koninklijke weg»).

De brief van 16 februari vermeldt dat de wijzigingsprocedure tenminste 10 maanden zal vergen. Ook geeft het kabinet aan dat een m.e.r.-procedure gevolgd moet worden. Genoemde brief vermeldt dat de doorlooptijd, afhankelijk van een aantal factoren, makkelijk kan oplopen met een aantal maanden. Dit betekent dat pas in de tweede helft van 1999 de wijziging van de Aanwijzing en bijbehorende zone kan worden vastgesteld.

Op 17 februari 1998 vindt formeel overleg plaats tussen Schiphol, NLR, VROM en RLD over de door het kabinet gevraagde berekening van het NLR.

Op 18 februari levert Schiphol de afgesproken gegevens aan het NLR. De berekening, die het NLR op 24 februari 1998 levert, is dus tot stand gekomen op basis van door Schiphol aangeleverde inputgegevens. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het eindbeeld van 460 000 gerealiseerde vliegbewegingen voor 2002 (ingebruikname vijfde baan).

Uitgangspunten voor deze indicatieve berekeningen zijn: een totale uitfasering van hoofdstuk 2-vliegtuigen, het deels uitfaseren van de meest lawaaiige categorie hoofdstuk 3-vliegtuigen, aangepast baangebruik, aangepast aandeel nachtverkeer, een meteomarge van 20% en een drietal technisch operationele maatregelen (IATA-startprocedure, reduced flaps en motormodificatie).

Uit de berekeningen blijkt dat op basis van de daarin gehanteerde aannames bij een toename van het aantal vliegtuigbewegingen tot 460 000 een vermindering van het aantal geluidbelaste woningen tot circa 12 000 in de 35 Ke-zone mogelijk zou moeten zijn.

Op 18 februari 1998 vindt over het kabinetsvoornemen aan de hand van de brief van 16 februari overleg plaats met de vaste Kamercommissie.

Op 5 maart laat de luchtvaartsector de overheid weten het kabinetsvoornemen om te komen tot een verlaging van de PKB-grens van 15 100 geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-zone tot circa 12 000 niet acceptabel te vinden. De sector meent op basis van de PKB het «recht» te hebben om maximaal 15 100 woningen binnen de 35 Ke-zone te belasten. De sector wil zich niet vastleggen op een hard getal.

De Minister van V&W meldt in de MR van 6 maart 1998 dat de luchtvaartsector zich nog niet wil committeren aan het kabinetsvoornemen.

Bovengenoemde indicatieve berekening en alle daaraan voorafgaande adviezen van onder andere de CGS (vraag om een politiek bestuurlijk kader voor de komende jaren), de commissie in 't Veld (win-win situatie), de wens van de sector om met minimaal 5% te mogen groeien en de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer om een politiek bestuurlijk kader voor de komende jaren te schetsen, zijn voor het kabinet aanleiding het standpunt in te nemen, zoals dat is weergegeven in de brief van 6 maart 1998 aan de Tweede Kamer (TK 1997–1998, 25 466 nr. 10). Deze brief is een aanvulling op de brief van 16 februari 1998.

De essentie van de brief van 6 maart is dat het nader onderzoek heeft opgeleverd dat «de 100 000 extra vliegbewegingen geacommodeerd kunnen worden onder gelijktijdige verlaging van het totaal aantal geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-geluidszone onder de norm van maximaal 15 100 woningen».

De bijlage bij deze brief geeft op hoofdlijnen aan van welke aannames is uitgegaan bij de verschillende berekende varianten. Tevens stelt de brief dat «de realisatie van een aantal aannames, waaronder het versneld uitfaseren van de meest lawaaiige hoofdstuk 3-vliegtuigen, een taak is voor de sector zelf. In verband hiermee zal op afzienbare termijn een uitvoeringsmemorandum met de luchtvaartsector moeten worden gesloten. De mate waarin hieraan in onderling overleg succesvol invulling kan worden gegeven, bepaalt mede de feitelijk voor de luchtvaart beschikbare ruimte, zoals die ieder jaar bij het gebruiksplan zal worden beoordeeld.» Verder maakt de brief melding van het feit dat de vorm van de zone aangepast gaat worden door middel van een formele wijzingsprocedure van de Aanwijzing, inclusief MER. Het streven is er op gericht bij extra groei van 20 000 bewegingen per jaar tot 460 000 bewegingen in 2002 de 35 Ke-zone te dimensioneren op circa 12 000 woningen in de nieuwe aanwijzing (de m.e.r.-procedure zal de haalbaarheid moeten aantonen).

Op 6 maart laat de Minister van V&W, mede namens de Minister van VROM aan Schiphol weten dat het aanvullende gebruiksplan van 40 000 extra vliegtuigbewegingen voor 1998 wordt afgewezen. De minister verzoekt Schiphol om een aanvulling op het gebruiksplan 1998 in te dienen die uitgaat van 20 000 extra vliegbewegingen, in totaal dus 380 000 voor 1998, inclusief de daarbij behorende Ke- en Laeq-berekeningen.

Het kabinetsvoornemen, getoetst aan die best beschikbare gegevens, wordt vervolgens met de Kamer besproken (AO 15 april 1998). Toen de kamermeerderheid zich daarmee kon verenigen, is overgegaan tot het vervolg van de procedure.

Daarnaast vindt op 26 maart 1998 een interpellatiedebat plaats op initiatief van de heer Rosenmöller. Daarin wordt onder andere ingegaan op de in de diverse berekeningen gehanteerde appendices bij het berekeningsvoorschrift. In deze appendices zijn de gegevens omtrent prestaties en geluidsproductie van vliegtuigen opgenomen die als invoergegevens voor het rekenmodel dienen. Op 2 april vindt hierover een vervolgdebat plaats. In april worden de appendices aangepast naar aanleiding van de invoering van de technisch-operationele maatregelen. Deze appendices worden vervolgens in juni, na controle van de Boeing-gegevens door het NLR, opnieuw vastgesteld.

7.3 Tweede Gewijzigd Gebruiksplan Schiphol 1998

Op 16 april 1998 dient Schiphol op grond van kabinetsbesluit en het kamerdebat het tweede gewijzigde gebruiksplan 1998 in. Het plan is gebaseerd op 380 000 vliegtuigbewegingen. Bij dit aantal bewegingen voorziet Schiphol circa 12 400 geluidbelaste woningen. Schiphol verwacht verder dat de zone op 29 netwerkpunten tussen 0,1 en 2,5 Ke zal worden overschreden.

Schiphol heeft voor het plan gebruik gemaakt van de laatste inzichten ten aanzien van de verwachte ontwikkeling van het gebruik van Schiphol in 1998. Daarom wijken de cijfers af van het eerste gewijzigde gebruiksplan 1998.

Mede naar aanleiding van een advies van de CGS stelt de minister van V&W, mede namens de minister van VROM, het plan op 10 juli 1998 (TK 1997–1998, 25 466 nr. 17), na een door het NLR uitgevoerde controle-berekening, partieel vast en wel voor dat gedeelte van het voorspelde gebruik en bijbehorende maatregelen dat past binnen de vigerende zones en overige kaders.

Daarnaast geeft de minister van V&W aan voornemens te zijn zonodig een overschrijding van de geluidszone te zullen gedogen en wel voor zover deze past binnen het kabinetsvoornemen, zoals verwoord in de brieven van 16 februari en 6 maart 1998 en de randvoorwaarden uit de PKB.

De Minister concludeert tevens dat het anticipatiebeleid uitsluitend betrekking heeft op de overschrijdingen van de etmaal (Ke)-zone. Ter voorkoming van het daadwerkelijk optreden van de verwachte overschrijding van de nacht (Laeq)-zone wordt Schiphol verzocht aanvullende maatregelen te nemen en de minister daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen.

Bij deze conclusie wordt de kanttekening gemaakt dat door de commissie in 't Veld een aantal onduidelijkheden en «absurditeiten» in de handhavingssystematiek zijn geconstateerd. Het resultaat is wel dat we voorlopig moeten werken met een handhavingssystematiek die de nodige tekortkomingen vertoont. Deze tekortkomingen vormen een risicofactor, waardoor de mogelijkheid bestaat dat in de resterende maanden van 1998 op onvoorziene plaatsen en momenten zone-overschrijdingen kunnen optreden.

Ten aanzien van de handhaving van de Laeq-nachtzone, betekent dit dat tegen overschrijdingen zal worden opgetreden, tenzij ze louter en alleen zijn toe te schrijven aan absurditeiten.

7.4 Uitvoeringsmemorandum en selectiviteitsbeleid

Het kabinet heeft bij zijn voornemen uitdrukkelijk aangegeven dat realisatie van een aantal bij de NLR-berekening gehanteerde aannames een taak van de sector zelf is. De mate waarin dit succesvol gebeurt, bepaalt de voor de sector beschikbare ruimte. Daarom is met de sector een Uitvoeringsmemorandum afgesloten.

Bij het opstellen van het door het kabinet gewenste uitvoeringsmemorandum, als onderdeel van het kabinetsvoornemen, laat de sector weten niet akkoord te kunnen gaan met een in hun opvatting eenzijdige verlaging (streven naar circa 12 000) van het aantal van 15 100 woningen zoals dat in de PKB geformuleerd staat.

Het memorandum behelst een afspraak tussen het Rijk en de luchtvaartsector, waarin een aantal maatregelen is neergelegd om tot een reductie van het aantal woningen in de 35 Ke-zone (15 100 woningen) te komen. Het gaat hier onder andere om tariefmaatregelen, substitutie van vliegverkeer door vervoer per trein en bus, versnelde uitfasering van lawaaiige vliegtuigen en een aantal technisch-operationele maatregelen. Het uitvoeringsmemorandum is op 4 juni getekend en is u op 10 juli 1998 aangeboden (TK 1997–1998, 25 466 nr. 17).

De in het Uitvoeringsmemorandum met de sector gemaakte afspraken vloeien voort uit het door het Ministerie van V&W al eerder ingezette selectiviteitsbeleid. In de Notitie Selectiviteitsbeleid, die u tevens op 10 juli 1998 werd aangeboden, worden de beleidsmaatregelen verkend, gericht op een selectieve groei. Een beleid gericht op selectieve groei beoogt de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige luchtvaartsector te versterken en tegelijkertijd de negatieve effecten van groei terug te dringen. Voor een strategie van beheerste groei worden drie soorten maatregelen onderscheiden, waarbinnen mogelijkheden tot selectiviteit bestaan. Het betreft volumegerichte maatregelen, waaronder een verdere verfijning van de slottoewijzingsmethodiek, brongerichte instrumenten, waaronder een versnelde uitfasering van lawaaiige vliegtuigen en marktgerichte instrumenten, zoals luchthaventatieven die naar geluidsproductie en vliegmoment (dag/nacht) gedifferentieerd zijn. Voor de uitvoering van het selectiviteitsbeleid is in veel gevallen samenwerking in internationaal verband noodzakelijk. Ook zal aan internationale regelgeving moeten worden voldaan.

Op initiatief van Nederland is de bestaande EU-richtlijn betreffende de uitfasering van Hoofdstuk 2-vliegtuigen in 1997 aangescherpt. Nederland heeft zich ingezet voor verdere maatregelen betreffende Hoofdstuk 2-vliegtuigen die door modificatie (aanbrengen van «hush-kits») marginaal aan de Hoofdstuk 3-geluidsnormen voldoen. De verwachting is dat de EU-raad nog in 1998 een Verordening terzake zal aannemen.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU heeft Nederland de invoering van accijns op vliegtuigbrandstof geagendeerd. Uiteindelijk werd besloten dat de Commissie voor het einde van 1998 een onderzoek hiernaar zou afronden.

7.5 Ontwikkeling geluidsbelasting per 1 september 1998

Op grond van de controle van het feitelijk gebruik van Schiphol tot 1 september 1998 en de prognose uit het vigerende gebruiksplan voor de resterende maanden van 1998 constateert de Luchtvaartinspectie op 7 september een dreigende zone-overschrijding op 14 netwerkpunten tussen 0,2 en 1,9 Ke.

Op 1 oktober 1998 is het eerstvolgende controlemoment, waarover rond 7 oktober 1998 gerapporteerd wordt. Uit de controle zal naar voren komen of een aantal van de dreigende overschrijdingen eventueel feitelijke overschrijdingen zijn geworden. Indien dit het geval is zal de formele procedure in gang worden gezet, die moet leiden tot het nemen van een gedoogbesluit voor de resterende maanden van 1998.

8. Wijzigingsprocedure Aanwijzing Schiphol

Omdat een wenkend perspectief (wijziging van de zone) voorhanden is, kondigt het kabinet in de brief van 16 februari aan dat in 1998 en 1999 anticiperend gedoogd zal mogen worden als de zonegrens wordt overschreden. Dit gedogen is uiteraard gebonden aan duidelijke randvoor-

waarden, zo schrijft het kabinet u op 10 juli 1998. Die voorwaarden zijn dat een overschrijding van de zonegrens alleen zal worden gedoogd als deze past binnen het groeiperspectief, zoals geschetst in de brieven van 16 februari 1998 en 6 maart 1998 (dat perspectief is: 100 000 vluchten en het streven naar circa 12 000 geluidbelaste woningen binnen een nieuwe 35 Ke-zone in 2002). Die randvoorwaarden gelden nog steeds.

In mei/juni worden door Schiphol en de LVB signalen afgegeven, dat zij 12 000 woningen in de jaarlijkse contouren wel haalbaar achten, maar dat 12 000 woningen in een nieuwe 35 Ke-zone moeilijk gerealiseerd zal kunnen worden.

Teneinde meer grip te krijgen op de tot dan toe informele en mondelinge mededelingen vindt op initiatief van de DGRLD medio augustus een briefwisseling plaats met Schiphol en NLR (zie de als bijlage bijgevoegde brieven).¹

De ministeries van V&W en VROM hebben zich in dit verband steeds op het standpunt gesteld dat juist de m.e.r.-procedure wordt gevolgd om in detail na te gaan in welke mate de diverse aannames die gehanteerd zijn ook realiseerbaar zijn en tot welke effecten een en ander zal leiden.

Indien uit het MER blijkt dat bij 100 000 extra vliegtuigbewegingen in 2002 een hoger aantal geluidbelaste woningen binnen de nieuwe 35 Ke-geluidszone wordt berekend dan 12 000 zal conform het kabinetsbesluit moeten worden bezien wat daarvan de consequenties zijn.

In juli is formeel de procedure gestart om het Aanwijzingsbesluit te wijzigen met het ter visie leggen van de startnotitie MER. Binnenkort moet het kabinet richtlijnen vaststellen voor het op te stellen MER. Zoals het kabinet u op 10 juli 1998 schreef, is het te verwachten dat rapport en ontwerp-aanwijzing begin 1999 ter visie kunnen worden gelegd, en zal in kennisstelling van de Kamer in de tweede helft van 1999 kunnen plaatsvinden. Daarna volgt vaststelling van het nieuwe Aanwijzingsbesluit, bezwaar en beroep.

9. Gebruiksplan 1999

In het op 9 september gepresenteerde Gebruiksplan 1999 meldt Schiphol dat in 1999 het aantal geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour (inclusief 20% meteo-marge) circa 14 000 woningen bedraagt. De feitelijke geluidsbelasting, dus exclusief meteomarge, zal volgens Schiphol lager uitkomen, maar het uiteindelijk verschil is moeilijk in te schatten.

Het gaat in het gebruiksplan 1999 om een prognose van het vliegverkeer op Schiphol voor de periode 1 november 1998 tot 1 november 1999.

Bij het beoordelen van het gebruiksplan zullen de betrokken bewindslieden als uitgangspunt nemen dat de door het kabinet nagestreefde win-win situatie dient te worden bereikt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.