

Vergaderjaar 2006–2007

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2006

Met deze brief wil ik u, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu graag informeren over het traject voor de verdere uitwerking en uitvoering van het kabinetsstandpunt Schiphol, dat u op 25 april 2006 heeft ontvangen (Kamerstuk 29 665, nr. 28).

De gekozen aanpak van het traject is mede tot stand gekomen na uitgebreid overleg met de luchtvaartpartijen (Schiphol en KLM), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) en andere betrokken bestuurders. Ook het Algemeen Overleg van 28 juni 2006 (Kamerstuk 29 665, nr. 38) heeft input geleverd voor de gekozen aanpak. De beantwoording van de kamervragen over de m.e.r.- en convenant-procedure en de studie van het Natuur- en Milieuplanbureau (MNP) zijn gedrukt onder kamerstuk 29 665, nrs. 40 en 41.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op:

- A De opgave van het kabinet: het optimaal benutten van de milieurimte en het zoveel mogelijk terugdringen van hinder, met name in het buitengebied.
- B De gekozen aanpak in een open proces.
- C Consequenties aanpak voor korte termijnproblematiek.
- D Raakvlakken met andere trajecten.

In bijlage 1 is een planning van het proces opgenomen.¹

A De opgave

De opgave is om te komen tot een betere benutting van de milieurimte voor Schiphol voor de ontwikkeling van de mainport en om in samenhang daarmee te besluiten over maatregelen die hinder kunnen beperken of terugdringen. In het kabinetsstandpunt van april 2006 is aangegeven dat er twee uitgangspunten gehanteerd worden bij de aanpassing van het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beleid voor Schiphol. In de eerste plaats wil het kabinet de positie van Schiphol als een van de belangrijkste «hubs» (knooppunt van verbindingen) behouden. Het kabinet wil zorgen dat er ruimte is voor de verdere ontwikkeling van Schiphol. Het gaat daarbij om groei binnen de wettelijke eisen voor gelijkwaardigheid. In de tweede plaats erkent het kabinet dat het vliegverkeer in de ruime omgeving van Schiphol hinder veroorzaakt. Het kabinet wil die hinder zoveel mogelijk terugdringen. Dit met name in het gebied verder van de luchthaven (buiten de handhavingspunten) waar de meeste mensen wonen die last hebben van het vliegverkeer, het zogeheten «buitengebied».

Vanwege het belang van de luchthaven wil het kabinet dat de milieuruimte van Schiphol optimaal kan worden benut voor verdere ontwikkeling. Uit de evaluatie van het Schipholbeleid blijkt dat de luchtvaart op Schiphol eerder dan verwacht tegen de grenzen van het milieustelsel aan dreigt te lopen. In 2004 en 2005 is gebleken dat de handhavingssystematiek voor geluid onvoldoende flexibiliteit bood om de beschikbare milieuruimte te benutten. In sommige handhavingspunten wordt de grenswaarde bijna bereikt, terwijl in andere punten nog geluidruimte over is. De grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten zijn destijds gebaseerd op één specifiek scenario uit 2001 met het verwachte gebruik van de luchthaven in 2005. In de praktijk ontwikkelt de luchtvaart op Schiphol zich echter anders dan vooraf was aangenomen en met scenario's en modellen is berekend. Het stelsel zoals dat nu is vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) houdt onvoldoende rekening met deze veranderende omstandigheden. Het kabinet wil aan Schiphol de ruimte geven om de toegestane milieuruimte beter te benutten. Daarbij moeten de in het kabinetsstandpunt genoemde kansen om de hinder zoveel mogelijk terug te dringen zo veel mogelijk worden verzilverd. Het gaat hierbij onder meer om vliegen over zee, andere routes, glijvluchten et cetera.

B De gekozen aanpak

Op basis van de consultatie van de luchtvaartpartijen, LVNL, de BRS, de CROS en de lokale bestuurders en op basis van het Algemeen Overleg met uw Kamer is het kabinet tot een aanpak gekomen voor de beschreven opgave.

Belangrijke uitgangspunten bij de aanpak zijn:

- De effecten van maatregelen voor betere benutting van de milieuruimte en maatregelen voor de hinderbeperking voor zowel de korte als de middellange termijn worden (in het kader van een m.e.r.-procedure) integraal (gelijktijdig en gezamenlijk) onderzocht.
- Voor deze aanpak is gekozen omdat het nu ook integraal meenemen van de middellange termijn zowel aan de luchtvaartpartijen als aan de omgeving meer zekerheid en duidelijkheid biedt voor een langere periode. Bovendien geeft een doorkijk naar de middellange termijn richting aan de aanpak van de korte termijn problematiek.
- Naast de gebruikelijke onderzoeken in de m.e.r.-procedure naar effecten op capaciteit, geluid, lokale luchtverontreiniging en voor externe veiligheid, is een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse bruikbaar om naast de effecten op milieu ook de effecten op economie en ruimtelijke ordening en de consequenties voor de landzijdige bereikbaarheid van de diverse varianten in beeld te brengen. Tevens wordt in deze analyse inzicht geboden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. Dit wordt in de voorstudie bij de startnotitie uitgewerkt.
- Daarnaast worden in één integraal traject met de m.e.r.-procedure twee convenanten opgesteld.

- Een convenant tussen de luchtvaartpartijen, de LVNL, het Rijk en mogelijk ook de BRS waarin afspraken worden gemaakt over hinderbeperkende maatregelen. De CROS adviseert over de maatregelen. De maatregelen, die in de m.e.r.-procedure worden onderzocht, hebben zowel betrekking op de korte als de middellange termijn;
- en een convenant tussen de BRS en de luchtvaartpartijen over compenserende maatregelen en leefbaarheid. Ook dit convenant heeft zowel betrekking op de korte als de middellange termijn. Het Rijk is hierbij op verzoek van de regionale bestuurders betrokken. De CROS adviseert over de maatregelen.
- Over de opties voor betere benutting van de milieuruimte en afspraken over hinderbeperkende maatregelen wordt in samenhang besloten.
- Schiphol en LVNL zijn formeel initiatiefnemer van de m.e.r.-procedure en voeren de onderzoeken uit. Schiphol is met LVNL namelijk als bedrijf verantwoordelijk voor het nemen van initiatief om milieu-effecten in kaart te brengen als gevolg van wijzigingen in operationele activiteiten. Verder wordt het met Schiphol en LVNL als initiatiefnemer voor de rijksoverheid mogelijk om haar eigen rol als bevoegd gezag op een eenduidige wijze te vervullen (zie volgend punt).
- Het Rijk is bevoegd gezag voor de m.e.r.-procedure en treedt op als regisseur van het proces met luchtvaartpartijen en de omgeving.
- Het doorlopen van de m.e.r.-procedure en de totstandkoming van de convenanten vindt plaats in een open proces waarin de betrokken partijen aan tafel zitten onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

De m.e.r.-procedure

In de m.e.r.-procedure worden verschillende mogelijkheden voor het beter benutten van de milieuruimte voor zowel de korte als de middellange termijn onderzocht. Tenminste de volgende alternatieven worden onderzocht:

- het door u genoemde actualiseren (opnieuw vaststellen van de grenswaarden van de handhavingspunten);
- salderen tussen de handhavingspunten;
- volledig doorvoeren van twee en twee (2+2) baangebruik;
- een alternatief dat aansluit op de benadering van het MNP.

In de m.e.r.-procedure zullen, naast de milieu-effecten, ook de effecten op de ruimtelijke ordening en economie worden onderzocht. Aanpassingen in het benutten van de milieuruimte en maatregelen ter verdere beperking van de hinder, kunnen gevolgen hebben voor waar geluid en externe veiligheid ruimtelijk neerslaan in de omgeving van de luchthaven. Deze kunnen afwijken van de nu vastgelegde ruimtelijke contouren. In het MER zal daarom in beeld worden gebracht welke effecten de diverse alternatieven en varianten hebben voor de ruimtelijke ordening en de beperkingengebieden. Op basis van de resultaten van het MER zal bezien moeten worden of en hoe het Luchthavenindelingbesluit (LIB) moet worden aangepast.

In zijn standpunt van april 2006 heeft het kabinet voor de korte termijn het salderen tussen de handhavingspunten als mogelijke oplossing genoemd. In het Algemeen Overleg van juni 2006 is door uw Kamer de mogelijkheid van het actualiseren van de grenswaarden in de handhavingspunten naar voren gebracht. Dit zijn alternatieven die op relatief korte termijn kunnen leiden tot een aanpassing van het LVB (aanpassing begin 2008 gereed).

Voor de middellange termijn is het wenselijk een ander gebruik (het volledig invoeren van het zogenoemde 2+2 baangebruik) van het banenstelsel te onderzoeken om zowel de groei van de luchthaven als een

aantal hinderbeperkende maatregelen beter vorm te kunnen geven. Belangrijke hinderbeperkende maatregelen zoals glijvluchten en vaste naderingsroutes kunnen volgens de luchtvaartpartijen en LVNL het beste bij zo'n 2+2 baangebruik worden ingevoerd. Tenslotte beschrijft het MNP in haar rapport «Opties voor Schipholbeleid» beleidsalternatieven om het vliegverkeer van Schiphol in de toekomst verder te optimaliseren. Het MNP heeft onderzocht op welke wijze het vliegverkeer en ruimtelijke ordening het beste op elkaar kunnen worden afgestemd. Het MNP laat een alternatief beleid zien waarbij het mogelijk is geluidshinder over het geheel genomen terug te dringen. Dit zelfs bij scenario's met hoge groei en veel meer vliegverkeer. Het totale aantal mensen met ernstige geluidsoverlast in een groot gebied rond Schiphol kan zo worden geminimaliseerd. Dit gaat wel gepaard met een toename van het aantal gehinderden in de nabije omgeving van Schiphol (het «binnengebied»).

Voordat de m.e.r.-procedure start vindt een nadere verkenning plaats van de genoemde en wellicht nog andere alternatieven en varianten. Deze zogeheten voorstudie is reeds in gang gezet en zal zijn beslag krijgen in de startnotitie die in januari 2007 ter inzage wordt gelegd.

Een complicatie bij de beschreven m.e.r.-procedure betreft het genoemde punt dat op basis van de huidige inzichten er een gerede kans is dat aan het eind van het komende gebruiksjaar 2006–2007 mogelijk een overschrijding plaatsvindt van de grenswaarde in enkele handhavingspunten. In het antwoord op de vragen 8 en 9 wordt hier nader op ingegaan. Of en in welke mate een overschrijding plaatsvindt is vooraf niet met zekerheid te zeggen. Zo was de kans op een overschrijding van grenswaarden voor geluid in het gebruiksjaar 2005–2006 aanvankelijk nog gering. Op 19 oktober jl. ontving de Inspectie Verkeer en Waterstaat echter van Schiphol het bericht dat als gevolg van het om veiligheidsredenen buiten gebruik stellen van de Aalsmeerbaan, in twee handhavingspunten nabij de Buitenveldertbaan een hogere geluidbelasting is geconstateerd dan de grenswaarden op deze punten. Na afloop van het gebruiksjaar zal de Inspectie bepalen of maatregelen moeten volgen. Over het verloop van deze procedure zal u worden geïnformeerd op het moment dat de eerstvolgende handhavingsrapportage openbaar wordt gemaakt. Om inzicht te krijgen in de kans en de gevolgen van een mogelijke overschrijding in 2007 en 2008 is gesproken met Schiphol, LVNL en de slotcoördinator. De huidige verwachting is dat het gaat om een beperkte overschrijding van grenswaarden op enkele handhavingspunten (in circa vier handhavingspunten is de kans het grootst). Om een mogelijke overschrijding te voorkomen zou conform het kabinetsstandpunt het LVB kunnen worden aangepast. De principes van salderen of en actualiseren kunnen worden ingezet voor deze korte termijn problematiek. De onderzoeksresultaten van deze onderdelen van de m.e.r.-procedure zijn voor de zomer van 2007 gereed. Indien gewenst kan dit leiden tot een snelle LVB-aanpassing. In onderdeel C van deze brief wordt hier nader op ingegaan.

Convenanten terugdringen hinder en compensatie/leefbaarheid

Betere benutting van de milieuruimte maakt een verhoging van het aantal vliegbewegingen mogelijk binnen de wettelijke eisen voor gelijkwaardigheid. Conform het kabinetsbesluit wordt hiertoe besloten in samenhang met afspraken over de mogelijkheden om de hinder terug te dringen, met name op grotere afstand van de luchthaven. Concrete voorstellen hiervoor worden vastgelegd in een convenant tussen het Rijk, de luchtvaartpartijen en LVNL en mogelijk ook de BRS, waarbij de CROS adviseert.

Naast afspraken over hinderbeperkende maatregelen heeft de regio aangegeven ook afspraken te willen maken over leefbaarheid in bredere zin. Het gaat hier om compenserende maatregelen in de omgeving van Schiphol. Gedacht kan worden aan compensatie in de vorm van maatregelen aan huizen of investeringen in de leefbaarheid van woongebieden. Afspraken over compenserende en leefbaarheidsmaatregelen worden vastgelegd in een convenant tussen de BRS en de luchtvaartpartijen. Het Rijk is op verzoek van de regionale bestuurders ook betrokken bij het convenant.

Toetsingskader met effecten van vliegverkeer van in te voeren maatregelen

Om inzicht te kunnen krijgen in de te verwachten effecten van een pakket van hinderbeperkende maatregelen wordt een toetskader door het Rijk opgesteld. Dit toetsingskader geeft op hoofdlijnen aan:

- de uitgangssituatie vóór het invoeren van een pakket van maatregelen;
- de te verwachten bandbreedte van de effecten van een pakket van maatregelen. Het gaat hierbij om informatie over vliegroutes, vlieghoogten, vliegprocedures, verdeling over de dag (24 uur), geluidbelasting, vliegtuigtypen, piekniveaus van geluid (en hoe vaak die per dag voorkomen), de te verwachte verdeling van hinder over de omgeving en hoe deze ruimtelijk neerslaat ten opzichte van de huidige ruimtelijke beperkingen.

Het Rijk ziet het toetsingskader tevens als een instrument voor de kwaliteitsborging van het convenant. Bij de invulling van het toetskader zal het Rijk gebruik maken van onafhankelijke experts.

Rolverdeling betrokken partijen

Zoals gezegd zijn Schiphol en de LVNL formeel initiatiefnemer van de m.e.r.-procedure. Het Rijk vervult hierbij vanzelfsprekend de rol van bevoegd gezag en is tevens regisseur van het proces. Als regisseur vindt het kabinet het van belang om het m.e.r./convenant-traject in nauw overleg tussen betrokkenen te doorlopen en alle betrokkenen de gelegenheid te geven om hun inzichten en opvattingen in te brengen. Het proces dat het kabinet organiseert zal hier de condities voor moeten scheppen.

Het Rijk voorziet één overlegtafel waar zowel de betere benutting van de milieuruimte als de hinderbeperkende en compenserende maatregelen worden besproken. Aan het overleg nemen de luchtvaartpartijen, LVNL, BRS, CROS en ook het Rijk zelf deel. Het Rijk organiseert het overleg onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De heer J.G.M. Alders, Commissaris van de Koningin in Groningen, is door partijen aangedragen om dit overleg voor te zitten. Ik ben verheugd te kunnen meedelen dat de heer Alders zich bereid heeft verklaard om deze functie op zich te nemen. Daarnaast zullen de onderhandelingen over de convenanten plaatsvinden aan verschillende onderhandelingstafels voor de twee convenanten.

Ook de Tweede Kamer zal bij het gehele proces worden betrokken en geïnformeerd worden wanneer relevante resultaten worden bereikt of wanneer zich relevante situaties voordoen.

C Consequenties aanpak voor korte termijnproblematiek

Zoals in onderdeel A van deze brief is aangegeven wil het kabinet dat Schiphol de beschikbare milieuruimte optimaal kan benutten. Het kabinet wil dit op korte termijn mogelijk maken. In het kabinetsstandpunt is daarvoor de methode van salderen tussen handhavingspunten genoemd. In

de brief van 16 mei 2006 is aangegeven dat voor salderen een m.e.r.-procedure doorlopen moet worden. Vervolgens is van verschillende kanten, ook vanuit uw Kamer, erop aangedrongen dat voor de korte termijn niet alleen naar salderen maar ook naar actualiseren, het opnieuw vaststellen van de grenswaarden van de handhavingspunten, gekeken zou moeten worden. Per brief van 25 augustus 2006 heb ik u geïnformeerd dat het kabinet die suggestie graag overneemt. Ik heb u toen ook bericht over het feit dat de doorlooptijd van de procedure hiervoor langer is dan bij het opstellen van het kabinetsstandpunt werd gedacht. Besluitvorming in 2006 is niet meer aan de orde waardoor het LVB niet tijdig is aangepast. Dit betekent dat er in 2007 (en 2008) een kans is dat een overschrijding van de grenswaarde in een of meer handhavingspunten plaatsvindt.

Voor de korte termijnproblematiek moet de volgende keuze worden gemaakt:

- a) het aanpassen van het LVB voor de korte termijnproblematiek op basis van de resultaten van de onderdelen van de m.e.r.-procedure voor salderen en actualiseren, die naar verwachting voor de zomer van 2007 beschikbaar zijn, of:
- b) het doorlopen van de gehele m.e.r.-procedure, waarvan naar verwachting begin 2008 de onderzoeksresultaten beschikbaar zijn, en op basis daarvan voorstellen ontwikkelen voor een aanpassing van de luchthavenbesluiten die dan een duurzamere werking zullen hebben.

Het nadeel van model a) is dat voor een mogelijke (beperkte) overschrijding in een beperkte periode een tijdrovende LVB wijziging nodig is, inclusief de procedurele vereisten die dit met zich meebrengt en eventuele discussie die deze aanpassingen zullen oproepen. Dit terwijl naar verwachting enkele maanden later ook de onderzoeksresultaten van de middellange termijnproblematiek aan uw Kamer kunnen worden aangeboden.

Het nadeel van optie b) is dat er voor 2008 geen aangepaste grenswaarden zijn vastgelegd en dat daardoor de kans op een overschrijding op de huidige grenswaarden aanwezig is.

In mei 2007 zullen de resultaten van het m.e.r.-onderzoek naar salderen en actualiseren en de korte termijn afspraken over hinderbeperkende maatregelen en compensatie/leefbaarheid gereed zijn. Het kabinet zal deze dan aan uw Kamer voorleggen.

Indien de ontwikkelingen gedurende de gebruiks jaren 2007 en 2008 erop wijzen dat overschrijdingen zich zouden kunnen voordoen, zal het kabinet aangeven of zij de voorkeur heeft voor een snelle wijziging van het LVB of niet.

D Raakvlakken met andere trajecten

Het kabinetsstandpunt bevat acties die niet in dit m.e.r./convenant-traject worden uitgewerkt. Het gaat dan vooral om de ontwikkeling van Schiphol op lange termijn en om de ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van Schiphol. Verder worden er pilots/experimenten voorbereid die moeten leiden tot beperking van de hinder. In deze paragraaf worden deze aanpalende trajecten kort toegelicht.

Referentiekader/gelijkwaardigheidscriteria

Zoals gezegd worden de eisen aan gelijkwaardigheid geactualiseerd. De eisen dienen als referentiekader voor toekomstige besluiten. Het kabinet hanteert daarbij de meest recente wetenschappelijke inzichten over veiligheidsrisico's, geluidshinder, de huidige vliegtuigvloot van Schiphol en de meest recente woningsituatie. Verder gelden voor deze exercitie kwaliteitseisen, zoals: is het woning- en populatiebestand betrouwbaar, en

kan er goed en nauwkeurig mee worden geteld? Het bestand wat aan de eisen voldoet is kort geleden beschikbaar gekomen, te weten het woningbestand van RIVM peiljaar 2005. Het aantal woningen in dit bestand is – uiteraard – hoger dan in het «oude» bestand 1990 dat tot dusverre is gebruikt.

De criteria zijn in ieder geval nodig voor de richtlijnen voor het MER voor het beter benutbaar maken van de milieuruimte. De criteria zullen dan of zoveel eerder als mogelijk is aan uw Kamer worden gezonden.

Lange termijnontwikkelingen Schiphol

Het kabinetsstandpunt Schiphol stelt dat naar verwachting in de periode 2015/2025 tot 2030 de grenzen van de capaciteit op Schiphol worden bereikt waardoor de verdere groei van de luchtvaart beperkt wordt. Een en ander is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag naar vliegverkeer en de inzet van nieuwe technologie. In het kabinetsstandpunt Schiphol heeft het kabinet aangegeven op dit moment niet te kunnen beoordelen of op lange termijn de capaciteitsgrenzen een probleem vormen voor de positie van Schiphol als belangrijke internationale luchthaven. Aangezien besluitvorming over capaciteitsvergroting van de luchthaven Schiphol veel tijd kost, heeft het kabinet Schiphol gevraagd nu reeds met opties te komen om mogelijke capaciteitsknelpunten op lange termijn te onderwerpen en helderheid te bieden aan de omgeving. Het kabinet wil op basis van deze opties een Verkenning starten. Doel van de Verkenning is het inrichten en inhoud geven van de afweging van opties voor het consolideren van de mainport Schiphol op de lange termijn. Bij die afweging wordt aangegeven hoe om te gaan met strategische ruimtelijke reserveringen ten behoeve van eventuele aanpassing van het banenstelsel en met potentiële fysieke uitbreiding.

De resultaten van de Verkenningen zullen eind 2007 aan uw Kamer worden toegezonden.

Aanpassing Luchthavenindelingbesluit

Naast een mogelijke aanpassing van het LIB ten behoeve van het benutten van de milieuruimte en de hinderbeperking, zijn er ook andere wijzigingsvoorstellen die in het kabinetsstandpunt zijn aangekondigd. Zo zal de ruimtereservering van de Nota Ruimte, waar geen grootschalige nieuwbouw is toegestaan, als nieuw gebied worden toegevoegd aan het LIB. Tevens zullen in het LIB, uit het oogpunt van continuïteit en planologische rust voor de omgeving, meer toekomstvaste gebieden met bouwbeperkingen worden opgenomen.

Bovendien zal het LIB worden aanpast in verband met de externe veiligheid en op basis van lopend onderzoek mogelijk ook voor hoogtebeperkingen voor o.a. tijdelijke obstakels zoals kranen.

Experimenteren met hinderbeperkende maatregelen

Om betere vliegroutes en -procedures die de hinder kunnen beperken eerst in de praktijk uit te kunnen proberen, heeft het kabinet het wetsvoorstel experimenteermogelijkheid Schiphol aan de Staten Generaal gezonden. Dit voorstel is op 24 oktober 2006 met uw Kamer besproken. Ik ben zeer verheugd dat ik tijdens het overleg een brede steun heb kunnen constateren voor dit voorstel.

Door de CROS kunnen (als het wetsvoorstel is aangenomen) enkele pilots (proeven met maatregelen om hinder te beperken) verder worden uitgewerkt. Per experiment wordt vooraf geanalyseerd wat de verwachte hinderbeperking van het experiment is.

Ik vertrouw erop u met deze brief en het antwoord op de kamervragen voldoende geïnformeerd te hebben over de voorgestane aanpak voor de m.e.r.-procedure en de convenanten voor hinderbeperking en compensatie/leefbaarheid.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs