

Vergaderjaar 2014–2015

34 098

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juli 2015

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. Aanleiding en noodzaak	2
3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	6
3.1 <i>Gelijkwaardig beschermingsniveau</i>	6
3.2 <i>Omgevingsraad Schiphol</i>	14
4. Uitvoering en handhaving	15
5. Evaluatie	17
6. Artikelsgewijs	18
6.1 <i>Artikel I, onderdeel C, onder I, en onderdeel D</i>	18
6.2 <i>Artikel I, onderdelen K tot en met N</i>	18
7. Wijziging luchthavenverkeerbesluit (bijlage bij de memorie van toelichting)	18
7.1 <i>Procedure</i>	24
7.2 <i>Brief d.d. 10 maart 2015 over vierde baan</i>	24
8. Overig	25

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de fracties over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen. De regering dankt de fracties voor de gestelde vragen, het feit dat zij de uitgangspunten van het wetsvoorstel onderschrijven en het feit dat als de regering de vragen afdoende beantwoordt de commissie de openbare behandeling van het voorstel voldoende acht voorbereid.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd. Deze bevat een beperkt aantal wijzigingen.

2. Aanleiding en noodzaak

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom het huidige stelsel in 2008 als te complex en te weinig inzichtelijk werd ervaren. Had dit te maken met de actualisering van de gelijkwaardigheids-criteria en de rol van adviesbureau To70 hierin? Zij vragen of het klopt dat er onenigheid tussen diverse deskundigen was ontstaan over de manier waarop het aantal hoogbelaste woningen werd herberekend (van 10.800 naar 12.300) en dat dit het toenmalige lid Tang – en met hem de Kamer en de Minister van Verkeer en Waterstaat – op 6 februari tot de conclusie bracht dat «het stelsel failliet was», wat uiteindelijk heeft geleid tot het nieuwe stelsel.

Aan het nieuwe normen- en handhavingstelsel ligt een uitvoerig proces ten grondslag. Over de noodzaak en aanleiding van het stelsel heeft de regering frequent en intensief overleg gevoerd met de Tweede Kamer. Op 1 oktober 2008 heeft de Alderstafel advies uitgebracht over de ontwikkeling van Schiphol tot en met 2020¹. Onderdeel van dit advies was het uitwerken van een nieuw normen- en handhavingstelsel dat uitgaat van het gebruik van die banen die de minste hinder voor de omgeving met zich mee brengen. Dit nieuwe stelsel dient ter vervanging van het bestaande normen- en handhavingstelsel.

Over dit Aldersadvies is door de regering eind 2008 en begin 2009 overleg gevoerd met de Tweede Kamer. In een door de Kamer breed gedragen motie is verzocht om voortvarende uitvoering van het advies waarin de keuze is gemaakt voor een nieuw stelsel met strikt preferentieel baangebruik. De regering heeft hierop aan de Alderstafel het verzoek doen toekomen om de uitvoering van het advies ter hand te nemen. Dat heeft geresulteerd in een uitwerkingsadvies over het nieuwe normen- en handhavingstelsel (d.d. 19 augustus 2010) en het overleg daarover met uw Kamer. Vervolgens is op 1 november 2010 een tweejarig experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel van start gegaan, om na afloop van het experiment een goed onderbouwd en gedragen besluit te kunnen nemen over invoering van het nieuwe stelsel in wet- en regelgeving.

Op basis van de eindevaluatie van de Alderstafel (hierna: het eindadvies) van het nieuwe normen- en handhavingstelsel heeft de regering op 8 oktober 2013² geconcludeerd dat met het thans voorliggende voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel en de hiermee samenhangende afspraken de ontwikkeling van het aantal vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol op een verantwoorde manier mogelijk wordt gemaakt. Het nieuwe normen- en handhavingstelsel zorgt ervoor dat de effecten van deze groei voor de omgeving voorspelbaar en transparant zijn en dat de geluidseffecten voor de omgeving als geheel zo beperkt mogelijk worden gehouden. Over deze kabinetsreactie is gesproken in de Tweede Kamer, waarbij het voornemen kenbaar is gemaakt de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving op korte termijn aan uw Kamer voor te leggen. Met het onderliggende wetsvoorstel geeft de regering hier invulling aan, waarbij het huidige stelsel van handhavingpunten vervangen wordt.

In het huidige stelsel moeten de grenswaarden in handhavingpunten op grond van de Schipholwetgeving voldoen aan gelijkwaardigheidscriteria. Deze zijn destijds vastgesteld om een gelijkwaardige overgang van de Planologische Kernbeslissing Schiphol (PKBSchiphol) naar het huidige

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 665, nr. 108.

² Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 190.

stelsel te garanderen. Deze verbondenheid tussen lokale bescherming door middel van handhaving van vastgestelde grenswaarden in handhavingpunten en totale bescherming door middel van toetsing aan – onder meer – gelijkwaardigheidscriteria maakt het huidige stelsel op zich al complex. En dat effect is in 2008 versterkt door de technische discussie die was ontstaan tussen deskundigen over de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria. Die discussie is gevoerd en is destijds afgerond met een politieke keuze voor de uitgevoerde actualisatie en – zoals ook aan de Kamer gemeld³ – het besluit om voor het MER-onderzoek voor de middellange termijn en voor het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) voor de korte termijn uit te gaan van de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria.

De hiervoor bedoelde discussie was voor het toenmalige lid Tang van de PvdA-fractie tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 inderdaad mede de aanleiding om tot de conclusie te komen dat het systeem failliet was en te verzoeken om een nieuw systeem voor geluidsnormen en handhaving. De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven de zorg vanuit de Kamer hierover te delen en heeft vervolgens toegezegd zich te zullen inzetten voor een nieuw en eenvoudiger stelsel. Zoals aangegeven is hiervoor vervolgens een uitgebreid en zorgvuldig proces doorlopen.

Het nieuwe stelsel is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. Belangrijk in het nieuwe stelsel is dat de gelijkwaardigheidscriteria een wettelijke verankering hebben gekregen. Belangrijk voordeel is bovendien dat de normen voor lokale en totale bescherming uit elkaar zijn getrokken. Het nieuwe stelsel bevat naast handhaving op de gelijkwaardigheidscriteria zowel een toetsing op gelijkwaardigheid door hantering van de Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG) als een toetsing op lokale bescherming door normen voor strikt preferentieel baangebruik. Deze normen voor strikt preferentieel baangebruik ondervangen het perverse effect van het huidige stelsel met handhavingpunten, dat destijds met de Kamer is besproken en mede aanleiding vormt voor het nieuwe stelsel⁴. Stuurmaatregelen om overschrijding van handhavingpunten te voorkomen in het huidige stelsel leiden tot een belasting van meer mensen. In de beantwoording van de volgende vragen komt meer in detail aan de orde hoe een en ander in het wetsvoorstel is uitgewerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het klopt dat de reden van de stelselwijziging niet is dat zo nu en dan over Amstelveen gevlogen moest worden in de jaren 2006 tot 2008, omdat een aantal handhavingpunten elders was vol gevlogen. Zij vragen of dit overigens slechts een enkele keer (twee of drie keer) gebeurd is en alleen aan het einde van het gebruiksjaar (in oktober) en of dit voldoende reden zou zijn om het stelsel ingrijpend te veranderen.

In het huidige stelsel moeten regelmatig stuurmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat grenswaarden in handhavingpunten worden overschreden. Dat kan ertoe leiden dat een minder preferente baan moet worden ingezet om het vollopen van een bepaald handhavingpunt bij een meer preferente baan te voorkomen. Een nieuw stelsel waarin dergelijke maatregelen niet meer nodig zijn is uiteraard beter uitlegbaar voor de omgeving.

³ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 665, nr. 83.

⁴ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 665, nr. 114.

In 2006 zijn er stuurmaatregelen genomen om overschrijdingen bij de Zwanenburgbaan te voorkomen. Daarnaast waren er in de maanden september en oktober van dat jaar problemen met de toplaag van de Aalsmeerbaan waardoor deze baan een groot aantal dagen niet kon worden gebruikt. Deze factoren hebben geleid tot meer gebruik van de Buitenveldertbaan en tot overschrijdingen ten oosten van de Buitenveldertbaan. In verband met deze factoren is in het gebruiksjaar 2006 extra over Amstelveen gevlogen. In 2007 en 2008 zijn – vanwege dreigende overschrijdingen bij de Kaagbaan – diverse stuurmaatregelen genomen die in 2007 en beperkt in 2008 hebben geleid tot meer gebruik van de Aalsmeerbaan. Deze maatregelen hadden gevolgen voor de regio Aalsmeer/Uithoorn, maar niet voor Amstelveen. Deze gevallen hebben gemeenschappelijk dat stuurmaatregelen om overschrijding van handhavingspunten te voorkomen in het huidige stelsel leiden tot een belasting van meer mensen dan in het geval dat de maatregelen niet zouden zijn genomen. Het nieuwe stelsel is zo ontworpen dat dit effect wordt weggenomen.

De situatie van een dreigende overschrijding bij de Kaagbaan waardoor een stuurmaatregel met extra inzet van de Aalsmeerbaan noodzakelijk is heeft zich overigens in 2012 opnieuw voorgedaan (overschrijding handhavingspunten 32 en 33 bij de uitvliegroute van de Kaagbaan). Als onderdeel van het experiment is de Aalsmeerbaan toen niet extra ingezet en is de Kaagbaan in gebruik gebleven, conform de regels van het nieuwe stelsel. In 2014 heeft zich andermaal een dreigende overschrijding in handhavingspunt 33 voorgedaan, waarbij de overschrijding net als in 2012 voorkomen had kunnen worden door het meer inzetten van de Aalsmeerbaan, met aanzienlijk meer hinder voor de omgeving tot gevolg. Maar ook hier is in lijn met het uitgevoerde experiment de Aalsmeerbaan niet extra ingezet en is de Kaagbaan in gebruik gebleven, conform de regels van het nieuwe stelsel en de afspraken die hierover gemaakt zijn aan de Alderstafel Schiphol. Deze voorbeelden laten zien dat het perverse effect van het huidige stelsel een structureel karakter heeft.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het komt dat in de beeldvorming het noodgedwongen vliegen over bewoond gebied door het vollopen van handhavingspunten de reden is geworden voor de stelselwijziging, terwijl de echte reden een andere was, namelijk een voor bewoners onnavolgbare discussie onder deskundigen over de actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria.

Omtrent de reden voor de stelselwijziging is in voorgaande antwoorden ingegaan op de complexiteit van het huidige stelsel, complex niet alleen vanwege de (actualisatie van de) gelijkwaardigheidscriteria, maar ook vanwege de eventuele te nemen stuurmaatregelen, waardoor meer mensen hinder ondervinden. De adviezen van de Alderstafel met de voorstellen voor een nieuw normen- en handhavingstelsel hebben betrekking op beide aspecten en daarmee ook op uitwerking van zowel de totale (gelijkwaardigheid) als de lokale (baangebruiksregels in plaats van handhavingspunten) bescherming. Zoals hiervoor al is aangegeven is de discussie over de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria destijds afgerond met een politieke keuze voor de uitgevoerde actualisatie en het besluit om voor het MER-onderzoek voor de middellange termijn en voor het LVB voor de korte termijn uit te gaan van de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria.

De leden van de SP-fractie merken op dat er nog steeds rekening mee wordt gehouden met een aanzienlijke groei op Schiphol. De leden vragen zich af of hierbij de wens niet de vader van de gedachte is geworden. De leden van de SP-fractie constateren dat de luchtvaartmarkt fors in

beweging is en vraagt de regering of deze ontwikkelingen heeft meegenomen in de groeiscenario's. Daarbij stoort het de SP-fractie dat er nog steeds gewerkt wordt met groeicijfers uit 2008 terwijl onduidelijk is of deze nog wel realistisch zijn.

De regering is van mening dat de wens niet de vader van de gedachte is geworden. Onderkend wordt dat de luchtvaartmarkt fors in beweging is. Na de publicatie van het Aldersadvies in 2008 zijn op verzoek van mijn voorgangers en mijzelf daarom ook achtereenvolgens de volgende nadere verkenningen uitgevoerd naar de marktontwikkeling op Schiphol:

- De actualisatie van de marktprognose Schiphol, d.d. 1 oktober 2009⁵
- De vierjaarlijkse evaluatie van de afspraken uit het akkoord van 2008, d.d. 8 oktober 2013⁶
- Onderzoek naar de haalbaarheid van 510.000 bewegingen op Schiphol binnen de milieugrenzen, zie bijlage 2 bij advies d.d. 8 oktober 2013⁷
- Verkenning marktontwikkelingen luchtvaart, d.d. 5 juni 2014⁸

Deze actualisaties zijn steeds uitgevoerd met medewerking van de luchthaven Schiphol en op basis van door luchtvaartmaatschappijen verstrekte scenario's waarbij de meest actuele ontwikkelingen in de markt en in de vlootvernieuwing zijn gehanteerd. Dit om een zo realistisch mogelijk beeld te verkrijgen. In aanvulling hierop heeft de regering ook expliciet laten kijken naar effecten van toekomstige vlootvernieuwing in de periode na 2020.

In de meest recente marktanalyse d.d. 5 juni 2014 wordt gemiddelde jaarlijkse groei in het aantal vliegtuigbewegingen voor Schiphol verwacht die ligt tussen de 1,5 procent en 2,2 procent. Uit recente documenten, zoals het Jaarverslag 2014 van Schiphol en de gebruiksprognose 2015, blijkt overigens dat de groei in 2014 en de voorziene groei in 2015 daar ruim boven liggen, namelijk rond de 3 procent. De ontwikkeling gaat daarmee vooralsnog sneller dan in de meest recente marktanalyse werd verondersteld. Op dit moment ligt het verkeersvolume op Schiphol op ca 450.000 vliegtuigbewegingen per jaar. De regering ziet daarmee ook de noodzaak om voortvarend de additionele luchthavencapaciteit op Schiphol, Lelystad en Eindhoven te creëren om hiermee een selectieve doorontwikkeling van Schiphol mogelijk te maken.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet wenselijk zou zijn wanneer Schiphol veel meer zou sturen op het gebruik van schonere en stillere vliegtuigen dan nu het geval is. Tevens vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet om luchtvaartmaatschappijen te stimuleren om meer in te zetten op het gebruik van stillere vliegtuigen en vraagt of de regering dit ook wenselijk acht.

Het beleid om de geluidhinder rond de luchthaven Schiphol te beperken is vormgegeven middels een breed pakket van concrete maatregelen gericht op reductie van geluidhinder. Deze hinderbeperkende maatregelen, zoals bijvoorbeeld verschillende routeaanpassingen, optimalisaties van vliegprocedures en het uitfaseren van de meest lawaaiige toestellen laten de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol plaatsvinden in balans met de leefomgeving van de luchthaven. Als gevolg van het totaalpakket aan hinderbeperkende maatregelen uit het Aldersakkoord 2008 moet er in 2020 een reductie van tenminste 5% ernstig gehinderden in het 48 dB(A)

⁵ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 936, nr. 8.

⁶ Zie voetnoot 2.

⁷ Zie voetnoot 2.

⁸ Kamerstukken II, 2013–2014, 31 936, nr. 202.

L_{den}-gebied zijn gerealiseerd ten opzichte van de grens voor gelijkwaardigheid.

In de eerste vierjaarlijkse evaluatie van de afspraken uit het Aldersakkoord 2008 is vastgesteld dat met de implementatie van diverse hinderbeperkende maatregelen, waaronder routeaanpassingen en operationele maatregelen, inmiddels ruim twee derde van de in het Convenant hinderbeperking afgesproken maatregelen is uitgevoerd. Deze uitvoering leidt ertoe dat het aantal ernstig gehinderden in het 48 dB(A) L_{den}-gebied zal afnemen met 10–12% als het maximum aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol bereikt wordt (ten opzichte van een situatie zonder deze hinderbeperkende maatregelen).

Mede in het kader van het realiseren van hinderbeperking stimuleert Schiphol het gebruik van stillere vliegtuigen door middel van:

- 1) het differentiëren van start- en landingsgelden naar vliegtuigtype, gewicht van het vliegtuig en tijdstip waarop gevlogen wordt, waarmee ook nachtvluchten worden ontmoedigd en;
- 2) een toeslag op de luchthavengelden voor «onderkant Hoofdstuk 3» vliegtuigen.
- 3) Over het effect van deze maatregel is uitgebreid gerapporteerd in de eerste vierjaarlijkse evaluatie van de Aldersafspraken. De resultaten laten zien dat de meest lawaaiige toestellen op Schiphol verder in aantal afnemen.

Hiernaast is het vliegen op alternatieve brandstoffen een maatregel die Schiphol stimuleert om de CO₂-footprint van de luchtvaart te verminderen en de vliegtuigen schoner te laten vliegen. Schiphol werkt, samen met verschillende partners, in het «Bioport for jet fuels in the Netherlands» initiatief, aan de doorbraak van biokerosine in de luchtvaart. Schiphol zelf zet op de luchthaven ook in op energiebesparing en brandstofefficiency. In 2014 is de inspanning van de luchthaven om CO₂ te reduceren beloond met de Airport Carbon accreditation level 3+ (CO₂ neutraal). Dit is het hoogste niveau dat een luchthaven kan bereiken. Schiphol heeft dit behaald door niet alleen op de luchthaven zelf CO₂ te besparen, maar ook door luchtvaartmaatschappijen en grondaanhandelaars succesvol te motiveren om CO₂ te besparen.

In het LVB zijn eveneens reductiemaatregelen opgenomen: de verplichting voor de gezagvoerder om op Schiphol te taxiën met één uitgeschakelde motor en de verplichting voor Schiphol om per 2014 in totaal 61 vliegtuigopstelplaatsen van walstroom te voorzien, waardoor de vliegtuigen aan de (groene) stroom gaan en er geen gebruik hoeft te worden gemaakt van energieopwekkende apparaten die op dieselbrandstof werken. Ten slotte zijn de grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen in het LVB (stikstof, fijnstof, koolmonoxide, vluchtige organische stoffen en zwaveldioxide) maatgevend voor de vloot die op Schiphol vliegt en wordt er op deze wijze voor gezorgd dat deze vloot voor deze stoffen binnen een bepaalde kwalitatieve grens blijft.

3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre nu de systematiek van de actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria wordt aangepast. Zij vragen zich af of er inmiddels regels bestaan voor het (her)berekenen van het maximale aantal hoogbelaste huizen, personen en slaapgestoorden in het binnen- en buitengebied en zo nee, waarom niet. Zij wijzen er op dat dit immers de reden was dat in 2008 werd besloten tot een wijziging van

het normenstelsel. Zij vragen of het probleem dat de Kamer in 2008 heeft benoemd wel is geadresseerd en of met dit wetsvoorstel wel het juiste probleem is opgelost.

In de uitwerking van het nieuwe stelsel wordt door middel van twee stappen gekomen tot een uitgebalanceerde systematiek van actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria:

- er wordt een zelfstandige correctie doorgevoerd op de criteria voor gelijkwaardigheid vanwege het gebruik van de verbeterde prognosemodellen. U bent daarover geïnformeerd in het eindadvies van de Alderstafel d.d. 8 oktober 2013⁹. Daarbij wordt een systematiek van actualisering gehanteerd die bestaat uit het nadrukkelijk betrekken van onafhankelijke experts (Planbureau voor de Leefomgeving, Nationaal Lucht- en Ruimtelaboratorium (NLR), Commissie voor de m.e.r.) en de belanghebbende partijen (omgeving en de luchtvaartsector). Een inhoudelijke toelichting op de systematiek treft u in bijlage 4 bij het genoemde eindadvies.
- In een vervolgotraject zal nu op basis van de opgedane ervaringen met deze herziene systematiek een kader worden ontwikkeld voor toekomstige actualisaties voor de criteria voor gelijkwaardigheid, die nu niet in deze correctie opgenomen zijn maar wel (periodiek) aan de orde zullen komen (waaronder woningbouw, routemodellering en evt. toekomstige aanpassingen in baangebruik en meteo). Dit zal opnieuw worden gedaan met de bij stap 1 betrokken experts en de belanghebbende partijen.

De berekende normen uit de hierboven genoemde correctie, zijn opgenomen in het concept-LVB dat als bijlage bij het wetsvoorstel aan uw Kamer is toegezonden. Parallel heeft Schiphol de implementatie van het nieuwe prognosemodel in de rekensystemen ter hand genomen om zodoende de jaarlijkse gebruiksprognose te kunnen opstellen en andere relevante berekeningen – zoals ten behoeve van het MER – te kunnen opstellen. Die implementatiefase heeft tegelijkertijd de gelegenheid geboden voor een laatste verificatie van de modellen en berekeningen – en daarmee ook van de voorgestelde normen, zoals thans opgenomen in het concept-LVB.

Deze laatste verificatieronde heeft recent plaatsgevonden en heeft één potentieel punt van aanpassing opgeleverd. Dit punt wordt momenteel besproken tussen de partijen van de Omgevingsraad Schiphol, waarbij ook de onafhankelijke experts van het Planbureau voor de Leefomgeving, Nationaal Lucht- en Ruimtelaboratorium (NLR) en de Commissie voor de m.e.r. zijn betrokken. De bevindingen die deze bespreking tussen de partijen in de Omgevingsraad en de onafhankelijke experts oplevert zullen door de regering worden verwerkt en nader toegelicht in het definitief aan uw Kamer voor te leggen LVV.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het klopt dat de daadwerkelijke geluidsbelasting en de ruimtelijke verdeling ervan in het nieuwe stelsel slechts beperkt zijn veranderd en in welke gebieden er nu meer of minder geluidshinder is dan voorheen.

In lijn met de verwachting uit het Aldersadvies van 2010 blijkt uit het experiment dat het nieuwe stelsel beperkte effecten heeft op de lokale geluidbelasting. Het grootste effect van het stelsel dat in 2012 is opgetreden, is een verschuiving van vliegtuigbewegingen van de Zwanenburgbaan naar de Polderbaan. Deze verschuiving wordt veroorzaakt door het strikt preferentieel vliegen waarbij zoveel mogelijk de

⁹ Zie voetnoot 2.

meest geluidpreferente banen worden ingezet. De keerzijde van het relatief verminderde gebruik van de secundaire banen is dat mensen onder de vliegroutes van de preferente Polderbaan een geringe toename van de geluidbelasting tot 0,2 dB(A) L_{den} op jaarbasis hebben. Wel zal op termijn als gevolg van de groei van Schiphol de inzet van de secundaire banen in het algemeen toenemen, dus ook de inzet van de Zwanenburgbaan. Daarbij zullen de secundaire banen een groter deel van de toekomstige groei moeten opvangen omdat de primaire banen vollopen.

Het tweede effect is dat door het uitblijven van een stuurmaatregel er tijdens het experiment geen verschuiving heeft plaatsgevonden van vliegtuigbewegingen van de Kaagbaan naar de Aalsmeerbaan. Hierdoor is er minder gebruik gemaakt van de Aalsmeerbaan waarmee over grotere bevolkingsconcentraties zou zijn gevlogen. Dit effect is in termen van geluidbelasting op jaarbasis klein (afnames van tenminste 0,1 dB(A) L_{den}). Echter, aangezien het effect van een dergelijke stuurmaatregel mogelijk in de laatste weken van het jaar geconcentreerd zou zijn opgetreden, en tot gebruik van de Aalsmeerbaan zou leiden in periodes dat de baan anders niet gebruikt wordt, heeft het voor die periode wel een groot effect op de ervaren hinder.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de maximale hoeveelheid geluid (MHG) zich verhoudt tot het totale volume geluid (TVG). Ook wordt gevraagd of er nog geluidsmetingen worden gedaan en zo ja, op welke manier hierop gehandhaafd wordt.

In een eerdere brief aan de Tweede Kamer hierover¹⁰ heeft het kabinet aangegeven dat zowel de MHG in het nieuwe stelsel als het TVG in het huidige stelsel dienen ter beperking van de totale geluidbelasting van het vliegverkeer. Beide doen dat op een vergelijkbare wijze. Beide zijn onafhankelijk gemaakt van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Beide reageren daardoor niet op een andere verdeling van het vliegverkeer over de omgeving, maar beide reageren wel op het aantal vliegtuigbewegingen, het type vliegtuigen en de verdeling van de verkeer over het etmaal en de nachtperiode.

De MHG geeft de maximale hoeveelheid geluid die hoort bij het verkeersbeeld (volume, vlootsamenstelling en verdeling van het verkeer over het etmaal) dat inpasbaar is binnen gelijkwaardigheid. Welk verkeersvolume mogelijk is binnen gelijkwaardigheid, is afhankelijk van de verdeling van het geluid over de omgeving en dus van het baangebruik.

De MHG biedt daarbij zorgvuldiger bescherming dan de TVG, doordat in de technische uitwerking enkele verbeteringen zijn aangebracht:

- De MHG wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld (terwijl het TVG eenmalig is vastgesteld): steeds wordt op basis van de laatste inzichten over het verkeersbeeld en verkeersafhandeling de hoeveelheid geluid vastgesteld die mogelijk is binnen gelijkwaardigheid. Ontwikkelingen in het verkeersbeeld en de verkeersafhandeling, uiteraard binnen de regels voor het baangebruik, kunnen leiden tot jaarlijks variërende uitkomsten van de MHG-berekening binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Door jaarlijks de MHG opnieuw vast te stellen, is geborgd dat de MHG de maximale hoeveelheid geluidbelasting voor dat jaar geeft die «past» binnen gelijkwaardigheid. Zo wordt voorkomen dat ofwel de vereiste bescherming niet is geborgd ofwel een deel van de milieuruimte binnen gelijkwaardigheid niet kan worden benut. Achteraf wordt in de handhaving door de ILT getoetst of het verkeer inderdaad volgens de regels is afgehandeld. Daarnaast wordt via de MHG

¹⁰ Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 195.

- getoetst of het daadwerkelijk gerealiseerde verkeer past binnen deze norm en wordt voldaan aan de criteria voor gelijkwaardigheid.
- De berekeningsmethodiek is op onderdelen aangescherpt, waarmee de functie van de MHG (beperken van de totale geluidbelasting tot wat mogelijk is binnen de criteria voor gelijkwaardigheid) beter ingevuld wordt. In het nieuwe stelsel wordt gewerkt met prognosemodellen die een zo realistisch mogelijk beeld opleveren van de operatie op Schiphol. Met het nieuwe prognosemodel is tijdens het experiment gebleken dat in 98 procent van de uitgevoerde vliegtuigbewegingen het baangebruik op een correcte wijze geprognoseerd wordt. Het is daarmee mogelijk om nauwkeuriger te voorspellen waar het geluid zal neerslaan en welke consequenties dit heeft voor enerzijds de milieuruimte voor de sector en anderzijds wanneer de grenzen van gelijkwaardigheid – ter bescherming van de omgeving – zullen worden bereikt.

Rond de luchthaven Schiphol staan zogenaamde NOMOS-meetpunten die de geluidbelasting in de omgeving meten. De NOMOS-meetpunten meten de geluidniveaus van afzonderlijke vliegtuigen. Deze meetpunten worden gebruikt voor de informatievoorziening voor de omgeving (via de website van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol). De conclusie van eerder onderzoek is dat meten in het kader van handhaving niet mogelijk is vanwege de grote meetmarges van 7 á 10 dB(A) die uit juridisch oogpunt voor deze toepassing dienen te worden gehanteerd. Met dergelijke marges kan aan de omgeving geen goede bescherming worden geboden. Bovendien zijn een deel van het jaar de windmetingen niet geldig vanwege te »slechte weersomstandigheden, zoals neerslag en/of harde wind (met ruis op de microfoon). Uit NLR-onderzoek blijkt dat tenminste 15% van de tijd niet kan worden gemeten vanwege deze omstandigheden. De regering verbindt hieraan de conclusie dat meten geen reëel alternatief is voor de huidige handhavingssystematiek waarbij geluid met een rekenmodel worden berekend (zie hiervoor ook de antwoorden op de vragen van het lid Cramer (ChristenUnie) in 2010).¹¹

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag hoe de rechtsbescherming via de MHG hetzelfde of gelijkwaardig kan zijn aan rechtsbescherming via de 35 handhavingpunten. In het nieuwe stelsel kan een verzoek tot handhaving aan de ILT slechts worden ingediend bij overschrijding van de MHG in het gehele gebied en niet bij overschrijding van de grenswaarde in elk van de 35 handhavingpunten. Zij stellen dat er nu in de praktijk toch geen rechtsbescherming meer is tegen een onevenredige ruimtelijke verdeling van de geluidhinder aangezien de MHG vanwege het maximale aantal vliegtuigbewegingen toch nooit gehaald wordt. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van gelijkwaardigheid in artikel 8.17.

Het nieuwe stelsel gaat uit van bescherming van de omgeving tegen geluidhinder door middel van een systeem van regels voor strikt geluidpreferentieel baangebruik in combinatie met een maximum aantal vliegtuigbewegingen, de MHG en de criteria voor gelijkwaardigheid. Een overtreding/overschrijding van één van deze normen kan in het nieuwe stelsel leiden tot handhaving door de ILT. Die combinatie borgt een betere ruimtelijke verdeling van de geluidshinder. Het experiment met het nieuwe stelsel laat dan ook zien dat de ruimtelijke verdeling van de geluidsbelasting in het nieuwe stelsel slechts beperkt is veranderd. Daarbij laten onderzoeken in het kader van het nieuwe stelsel zien dat Schiphol een serieuze inspanning op het gebied van hinderbeperking moet leveren om het volume van 500.000 vliegtuigbewegingen ingepast

¹¹ Kamervragen 2009–2010, 15 juli 2010, aanhangselnummer 2878.

te krijgen binnen gelijkwaardigheid. Daarmee levert de MHG belangrijke en praktisch relevante bescherming voor de omgeving.

De handhavingpunten voor de geluidbelasting worden vervangen door regels voor het baangebruik. In plaats van handhaving op overschrijding van een grenswaarde in een handhavingpunt wordt in het nieuwe stelsel gehandhaafd op overtreding van de regels. Op het punt van de rechtsbescherming is er geen verschil met het oude stelsel. De bevoegdheden van de ILT zijn gelijk en de juridische instrumenten die belanghebbenden ter beschikking staan veranderen niet. In tegenstelling tot het oude stelsel is in het nieuwe stelsel zelfs tussentijdse handhaving mogelijk, namelijk in het zomer- en in het winterseizoen voor zover een regel op een specifiek seizoen betrekking heeft. De regels voor het baangebruik en de normen die bij deze regels horen zorgen ervoor dat de lokale bescherming geborgd is. Voor wat betreft de lokale bescherming is er op verzoek van de bewonersdelegatie aan de Alderstafel onafhankelijk advies gevraagd over de rechtsbescherming van het nieuwe stelsel aan prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels en prof. Mr. B.J. Schueler.

In 2011 heeft professor Michiels van de Universiteit van Tilburg al geconcludeerd dat de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel gelijkwaardig is aan die in het oude. Professor Schueler van de Universiteit van Utrecht komt in 2013 tot de conclusie dat de rechtsbescherming ten minste gelijk is aan die van het huidige stelsel. Hij concludeert: «Het nieuwe stelsel bevat regels die door middel van het ter beschikking staande handavingsinstrumentarium effectief kunnen worden gehandhaafd. De instrumenten van rechtsbescherming (bezwaar en beroep) zijn toereikend om rechtsbescherming te bieden tegen onjuiste toepassing van de nieuwe normen.» Het experiment met het nieuwe stelsel heeft laten zien dat door het nieuwe stelsel de geluidseffecten niet substantieel elders neerslaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het te overwegen is om beide stelsels naast elkaar te laten bestaan.

Het behouden van handhavingpunten is niet mogelijk. In het nieuwe stelsel wordt de verdeling van geluidbelasting over de omgeving niet meer geregeld via de 35 handhavingpunten rondom Schiphol. Daarvoor in de plaats komen strikte regels over welke banen en routes onder welke condities ingezet kunnen worden. Het nieuwe stelsel stuurt dus op input (regels voor het gebruik van banen en routes) in plaats van op output (op de maximaal toegestane geluidbelasting in de handhavingpunten). Een combinatie van een inputsysteem en een outputsysteem waarop gestuurd wordt gaat niet samen. Daarnaast zijn het de handhavingpunten die leiden tot de perverse effecten en daarom mede aanleiding waren voor een nieuw stelsel. Indien er nu een mix van twee stelsels naast elkaar ontstaat, blijven de perverse effecten in stand. Ook wordt de complexiteit slechts verhoogd waardoor de transparantie richting de omgeving en het ontwikkelperspectief van de luchtvaartsector aanzienlijk verslechtert.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nader in te gaan op het begrip «bescherming» in de Wet luchtvaart. Zij vragen wie wordt beschermd tegen wat omdat er toch geen sprake is van daadwerkelijke bescherming tegen geluidhinder. Zij vragen zich af of niet beter gesproken kan worden over een «theoretisch plafond dat in de praktijk niet wordt toegepast» dan over «bescherming».

Het begrip «bescherming» is met de wijziging door middel van de Schipholwet in 2003 in de Wet luchtvaart terecht gekomen. Het begrip is in de wet (steeds) gebruikt in verband met de gelijkwaardigheid en wel

om aan te geven dat met het toenmalige nieuwe stelsel een voor de omgeving «gelijkwaardige bescherming» moest worden geboden ten opzichte van het in de PKB Schiphol opgenomen stelsel. Dat gebeurt door gebruikmaking van de «criteria voor gelijkwaardige bescherming». In het wetsvoorstel wordt het begrip «bescherming» gebruikt in het kader van het opnemen van een wettelijke basis voor de vaststelling van die criteria voor gelijkwaardige bescherming.

Bij een toenemend verkeersvolume is de wettelijke verankering van de gelijkwaardigheid ook in toenemende mate relevant. Het volume kan alleen dan worden geacommodeerd indien kan worden aangetoond dat het verkeer binnen de gelijkwaardige bescherming kan worden afgewikkeld. Berekningen in het kader van het nieuwe stelsel hebben laten zien dat Schiphol een belangrijke inspanning op het gebied van hinderbeperking zal moeten leveren om het volume van 500.000 vliegtuigbewegingen ingepast te krijgen. Daarmee levert de gelijkwaardige bescherming een belangrijke en praktisch relevante prikkel op voor de luchtvaartsector tot het nemen van hinderbeperkende maatregelen en daarmee bescherming tegen overlast voor de omgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de hinderbeperking wordt berekend om het 50-50-principe uit voeren. Hoe gaat er toezicht gehouden worden op de uitvoering van het 50-50-principe?

De hinderbeperking wordt steeds bepaald aan de hand van de ruimte die binnen de criteria voor gelijkwaardigheid ontstaat als gevolg van ontwikkelingen of maatregelen die een hinderbeperkend effect hebben. Die ontstane ruimte wordt dan volgens het 50-50-principe verdeeld: 50 procent van de ruimte mag worden gebruikt voor groei in verkeersvolume en 50 procent van de ruimte geldt als hinderbeperking zodat deze groeiruimte niet wordt gebruikt voor een groei in verkeersvolume. De 50-50-regel treedt na 2020 in werking, of zoveel later als het plafond van de 500.000 vliegtuigbewegingen is bereikt.

Voorafgaande aan een gebruiksjaar vindt toetsing plaats via de gebruiksprognose. Na ieder gebruiksjaar wordt in de handhaving door de ILT getoetst of het verkeer inderdaad volgens de regels is afgehandeld en of het aantal vliegtuigbewegingen past binnen de vastgestelde norm. Daarnaast wordt via de MHG getoetst of het daadwerkelijk gerealiseerde verkeer past binnen deze norm en wordt voldaan aan de criteria voor gelijkwaardigheid.

De leden van de SP-fractie vragen welk criterium wordt gehanteerd voor zwaarbelaste woningen en in hoeverre deze wet nu bijdraagt aan het verlagen dan wel het niet verder verhogen van het aantal zwaarbelaste woningen door geluidhinder. De SP-fractie constateert dat de stadsregio Amsterdam nog ruim 200.000 woningen moet gaan bouwen en vraagt of hiermee ook het aantal woningen die forse overlast ondervinden van Schiphol zal toenemen.

In de Wet luchtvaart is het principe van gelijkwaardige bescherming vastgelegd om er voor te zorgen dat nieuwe besluiten over Schiphol en omgeving niet leiden tot meer geluidhinder of veiligheidsrisico's. Het gelijkwaardigheidbeginsel betreft zowel het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) als het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).

In het LVB wordt de luchtzijde gereguleerd. Het nieuwe stelsel gaat uit van regels voor het gebruik van die banen die de minste hinder voor de omgeving met zich meebrengen.

In het LIB wordt de landzijde gereguleerd en worden ruimtelijke beperkingen gesteld rond Schiphol gebaseerd op geluidbelasting en veiligheidsrisico. Binnen het beperkingengebied «LIB4» kan de geluidsbelasting oplopen tot circa 58 L_{den} en daarom mogen in dit gebied in principe geen nieuwe woningen of andere gebouwen met een geluidgevoelige functie worden gebouwd. Dat mag alleen bij uitzondering en binnen strikte voorwaarden, bijvoorbeeld vanwege de leefbaarheid. Het Rijk wil hiermee de toename van het aantal woningen in dit gebied beperken. Doordat er middels kleinschalige vrijstellingen beperkt nieuwe woningen bij kunnen komen kan dat echter wel leiden tot meer (geluid)belaste woningen. Informatie aan nieuwe bewoners kan helpen de ervaren geluidhinder te beperken.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel wordt gesproken over grenswaarden in de vorm van criteria voor gelijkwaardige bescherming, welke consequenties deze herformulering heeft voor het vaststellen en daarmee garanderen van een gelijkwaardig beschermingsniveau en of deze herformulering dezelfde rechtskracht heeft.

Het huidige artikel 8.17 Wet luchtvaart bepaalt dat in het LVB grenswaarden worden opgenomen voor externe veiligheid, geluidbelasting en de emissie van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. De criteria voor gelijkwaardigheid zijn in het huidige stelsel niet opgenomen in de Wet luchtvaart of het LVB. Zij zijn de beleidsmatige invulling van het in artikel 8.17, zevende lid, opgenomen gelijkwaardigheidsbeginsel. De handhaving van deze criteria geschiedt in het huidige stelsel indirect, namelijk via de handhavingpunten geluidbelasting.

In het nieuwe stelsel worden lokale en totale bescherming ontvlecht en worden de gelijkwaardigheidscriteria in de regelgeving verankerd. Het in het wetsvoorstel gewijzigde artikel 8.17 bepaalt dat zij in het LVB worden opgenomen als grenswaarden. Deze herformulering past in de systematiek van artikel 8.17. Het gevolg van het opnemen van de criteria voor gelijkwaardigheid in de regelgeving is dat zij juridisch direct handhaafbare normen zijn. In de oude systematiek werd indirect gehandhaafd op de criteria voor gelijkwaardigheid via vastgestelde grenswaarden in de handhavingpunten rondom de luchthaven.

De leden van de D66-fractie vragen welke instantie de gebruiksprognose toetst aan de criteria voor gelijkwaardigheid, of de onafhankelijkheid van deze instantie is gewaarborgd en hoe het staat met het toezicht op deze instantie. Ook vraagt de D66-fractie welke rol de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft bij de toetsing van de gebruiksprognose.

De jaarlijkse gebruiksprognose wordt opgesteld door de Schiphol Group als exploitant van de luchthaven Schiphol. De gebruiksprognose geeft inzicht in het verwachte gebruik van de luchthaven in het volgende gebruiksjaar en de hierbij optredende geluidbelasting in de omgeving. Ook wordt in de gebruiksprognose aangegeven tot hoeveel geluidbelaste woningen, ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden het gebruik van de luchthaven in het nieuwe gebruiksjaar leidt en hoe zich dat verhoudt tot de criteria voor gelijkwaardigheid.

Daarna vindt een toetsing plaats door de Omgevingsraad Schiphol (ORS) die advies uitbrengt over de gebruiksprognose aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Als bevoegd gezag voor de luchthaven Schiphol zorg ik vervolgens voor een inhoudelijk-technische toetsing, doordat ik het NLR of een andere onafhankelijke instantie een contra-expertise laat uitvoeren over de

gebruiksprognose. In de contra-expertise wordt onder meer aangegeven of de berekeningen in de gebruiksprognose op de juiste wijze zijn uitgevoerd en of met de gebruiksprognose aan de criteria voor gelijkwaardigheid wordt voldaan.

De tot op heden opgestelde gebruiksprognoses en de daarbij horende contra-expertises over de gebruiks jaren 2012 tot en met 2015 zijn steeds voorafgaand aan de start van de betreffende gebruiks jaren van Schiphol aan de Tweede Kamer gestuurd¹². Dit zal in de toekomst worden voortgezet.

Na afloop van elk gebruiksjaar toetst de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of het gerealiseerde verkeer en de afhandeling daarvan voldoen aan de grenswaarden voor het MHG, de grenswaarden voor aantallen geluid- en risicobelaste woningen en personen en de regels voor preferent baangebruik en het geldende volumeplafond.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de norm voor de MHG wordt bepaald door het berekenen van de maximale hoeveelheid geluid die wordt geproduceerd door het te verwachten verkeer dat past binnen de criteria van gelijkwaardigheid. Deze leden menen dat dit voorheen werd geregeld via grenswaarden bij handhavingspunten en ze vragen daarom of de regering exact het verschil kan aangeven tussen het regelen van geluidsbelasting door grenswaarden bij handhavingspunten en door een norm voor de MHG.

Zoals aangegeven werd in de oude systematiek indirect gehandhaafd op de criteria voor gelijkwaardigheid via vastgestelde grenswaarden in de handhavingspunten rondom de luchthaven. In de nieuwe systematiek worden de lokale bescherming (middels regels voor preferent baangebruik) en de totale bescherming (gelijkwaardigheid en volumeplafond) ontvlochten. Op de totale bescherming kan direct handhaving gaan plaatsvinden via de MHG en opname van de criteria voor gelijkwaardigheid in de regelgeving (het LVB).

De leden van de D66-fractie vinden het merkwaardig dat de Staatssecretaris op basis van de voor artikel 8.17 voorgestelde tekst zelf, zonder de Kamer daarbij te betrekken, nadere regels kan stellen voor de criteria voor gelijkwaardige bescherming. Aan deze criteria wordt de gebruiksprognose getoetst, op basis van deze criteria wordt het MHG bepaald en de ILT toetst of het gerealiseerde verkeer en de afhandeling daadwerkelijk binnen deze criteria passen en baseert daar de handhaving op. Zij vragen waarom de regering het nodig acht nadere regels te stellen, wat het doel daarvan is, of de regering hier geen spanning ziet tussen het toetsen op criteria die de regering klaarblijkelijk zelf kan aanpassen en of de gelijkwaardige bescherming op deze manier wel daadwerkelijk wordt geborgd.

Artikel I, onderdeel E, onder 3, van het wetsvoorstel bepaalt dat op grond van een nieuw zesde lid van artikel 8.17 bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de criteria voor gelijkwaardigheid. Deze nadere regels betreffen de technische rekenvoorschriften die noodzakelijk zijn om de criteria voor gelijkwaardigheid te bepalen. De criteria zelf worden vastgesteld in het LVB waarvoor op grond van artikel 8.24 Wet luchtvaart een voorhangprocedure geldt en waarvoor de milieueffecten worden onderzocht. Deze systematiek sluit aan bij de praktijk van het huidige stelsel.

¹² Kamerstukken II, 29 665, nrs. 170 (2011–2012), 178 (2012–2013), 191 (2013–2014) en 208 (2014–2015).

3.2 Omgevingsraad Schiphol

De leden van de VVD-fractie vragen op welke rechtsgrond de huidige activiteiten van de op 1 januari 2015 gestarte Omgevingsraad Schiphol (ORS) zijn gebaseerd als deze met dit wetsvoorstel wordt voorzien van een wettelijke basis. Ook vragen zij welke voordelen worden gerealiseerd door het bestaan van de raad wettelijk te verankeren. De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de gekozen werkwijze hieromtrent. De leden van de VVD-fractie zien graag in een overzicht inzichtelijk gemaakt op welke momenten de ORS op grond van het wetsvoorstel betrokken wordt bij de besluitvorming en of er sprake is van een consultatie-, advies- of instemmingsrecht.

Momenteel heeft de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS) een wettelijke grondslag: de CROS heeft een basis in de artikelen 8.34 tot en met 8.40 van de Wet luchtvaart. In de regeling van de CROS is bij de samenvoeging met de Alderstafel tot de Omgevingsraad Schiphol (ORS) bepaald dat «de rol van de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol bedoeld in artikel 8.34 van de Wet luchtvaart vervuld [wordt] door de Omgevingsraad Schiphol» (Stcrt. 2014, 33130).

Het voordeel van een wettelijke regeling is dat aan de ORS een aantal bevoegdheden kan worden toegekend, zoals dat ook bij de CROS is gedaan in de huidige regelgeving. Net als de CROS heeft de ORS een algemene adviserende functie. In het in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe artikel 8.35 Wet luchtvaart zal de ORS door middel van overleg, consultatie en advies zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkqualiteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven. Daarnaast wordt aan de ORS een aantal specifieke wettelijke bevoegdheden toegekend, die in het hieronder opgenomen schema zijn aangegeven. Deze bevoegdheden waren eerder bij de CROS belegd.

onderwerp	bevoegdheid	moment	artikel
gebruiksprognose	advies	voorafgaand aan gebruiksjaar	8.17a, derde lid
evaluatie gebruiksprognose -werkelijke gebruik	informatie	na afloop gebruiksjaar	8.17b, eerste lid
experimenteerregeling hinderbepenkende maatregel	advies	voorafgaand aan vaststelling experimenteerregeling	8.23a, eerste lid
evaluatie experiment + standpunt Minister structurele invoering ervan	advies	voor afloop experimenteerregeling	8.23a, zevende lid
verzoek om experimenteerregeling	mogelijkheid om een initiatief in te dienen bij het bevoegd gezag	elke door ORS gewenst moment	8.23a, achtste lid

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen een maximum aantal termijnen voor het lidmaatschap van de ORS in het wetsvoorstel op te nemen. Zij vragen of het niet wenselijk is om, zoals ook in de advies- en toezichtsector gebruikelijk is, een maximum van twee termijnen van vier jaar voor het lidmaatschap van de ORS te introduceren.

In artikel 8.34, tweede lid, is bepaald welke partijen een zetel hebben in de ORS. Het is aan deze partijen om te bepalen wie hen, qualitate qua, in de ORS zal vertegenwoordigen, en voor hoe lang. De gemeenten en provincies worden vertegenwoordigd door de door hen aangewezen bestuurders. Voor deze bestuurders gelden geen maximale periodes. De luchtvaartsector zal worden vertegenwoordigd door functionarissen op het hoogste niveau. Ook voor hen gelden geen maximum periodes van benoeming. Ook het Rijk zal zich laten vertegenwoordigen door een ambtenaar op managementniveau, waarvoor ook geen maximale periodes gelden. Een en ander zou betekenen dat alleen voor de bewoners er effectief sprake zal zijn van een maximering van de zittingsduur. In een stelsel dat gebaseerd is op verkiezingen van deze bewoners is een maximering van de zittingsduur niet passend, mede ook in het licht van de hierboven beschreven praktijk bij de andere leden van de ORS.

De regering heeft ervoor gekozen in het nieuwe artikel 8.39, dat in het wetsvoorstel is opgenomen, alleen te bepalen dat de ORS een bestuursreglement dient vast te stellen dat in ieder geval regels bevat over de benoeming, schorsing en ontslag van de leden. In dat reglement is voor de leden van de ORS een benoemingstermijn opgenomen van maximaal vier jaar.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat er nog steeds consensus wordt gezocht en gevonden tussen overheden, omwonenden en sector en benaderen wetgeving die voortvloeit uit deze consensus met een positieve grondhouding.

Het beginsel om voor de ontwikkeling van Schiphol en de inbedding van de luchthaven in de omgeving consensus te zoeken tussen de belanghebbende partijen door middel van overleg, consultatie en advies wordt door de regering onderschreven.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Kamer nader geïnformeerd wordt door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de financiële aspecten van de oprichting van de ORS. Ook heeft de Staatssecretaris in een eerder stadium aangekondigd daarbij aan te geven in hoeverre er financieel synergievoordeel is behaald uit het samenvoegen van de Alderstafel Schiphol en de Commissie Regionaal Overleg Schiphol. De leden van deze fractie vernemen graag op welke termijn de Staatssecretaris van plan is de Kamer over deze financiële aspecten te informeren.

Om hier inzicht in te kunnen verschaffen heb ik de kwartiermaker van de Omgevingsraad gevraagd om een overzicht van de synergie-effecten. Het antwoord van de kwartiermaker op mijn verzoek heb ik op 2 juni 2015 aan uw Kamer doen toekomen¹³.

4. Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat er in het wetsvoorstel sprake is van een uitgebreide gezamenlijke zorgplicht voor betrokken partijen voor het nakomen van de afspraken in het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol. Deze leden willen weten hoe vaak per jaar hier controle op wordt uitgeoefend. Ook zien deze leden graag toegelicht hoe voorkomen wordt dat het niet aan de afspraken voldoen door één partij leidt tot maatregelen die het ernstig benadelen van de andere partijen en wellicht zelfs de Nederlandse economie tot gevolg hebben.

¹³ Kamerstukken II, 2014–2015, 29 665, nr. 215.

De leden van de PvdA-fractie stellen in dit kader een aantal vragen over de handhaving van de vier regels uit het nieuwe stelsel en de MHG: op welke manier gaat de ILT handhaven, wat zijn de sancties, zijn er bestuurlijke boetes zoals de Autoriteit Financiële Markt (AFM) die kan geven in de financiële sector, waarom is er geen tussentijdse handhaving, heeft een eventuele ingreep pas betrekking op het volgende gebruiksjaar en hoe kan op die manier snel en effectief toezicht tot stand komen? Ook vragen deze leden hoe de rechtsbescherming is geregeld voor de vier regels en of een handhavingsverzoek kan worden gedaan bij de ILT en daarna bij de bestuursrechter.

Met het wetsvoorstel wordt in de Wet luchtvaart een basis opgenomen voor het vaststellen van regels voor strikt preferentieel baangebruik in het LVB. De regels in het LVB worden vervolgens concreet geformuleerd met handhaafbare normen. De handhaving van de regels wordt uitgevoerd door de ILT. Deze handhaving vindt onder meer plaats op basis van gegevens die door de sectorpartijen moeten worden geregistreerd en in een aantal gevallen ook worden gerapporteerd, zoals de inzet van baancombinaties, de geluidbelasting die het gebruik van de luchthaven tot gevolg heeft, het aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan, het baanonderhoud, onvoorzienbare en uitzonderlijke omstandigheden die optreden.

In de Regeling milieuinformatie Schiphol (RMI) wordt publiekrechtelijk vastgelegd welke gegevens op welke wijze gerapporteerd moeten worden aan de ILT. Het systeem waarin de registraties en de levering van gegevens aan de ILT wordt vastgelegd, wordt vooraf door de ILT beoordeeld en nadien periodiek gecontroleerd door middel van audits, gecombineerd met administratiecontroles.

Als de ILT constateert dat een regel of norm is overschreden, kan net als in het huidige stelsel op verschillende manieren worden ingegrepen. De lichtste vorm van ingrijpen is overleg en het maken van verbeterafspraken. Zwaardere vormen van ingrijpen zijn een waarschuwing en bestuursrechtelijke sancties, zoals een bestuurlijke boete, last onder dwangsom of bestuursdwang.

De manier van ingrijpen is onder meer afhankelijk van de specifieke regel of norm die is overtreden, de zwaarte van de overtreding en de impact van ingrijpen op de operatie van de luchthaven. Daarbij staat voorop dat maatregelen bedoeld zijn om de operatie van de luchthaven op een zodanige manier bij te sturen dat het doel van de overtreden regel of norm (alsnog) wordt bereikt.

In de Wet luchtvaart is een zogenaamde gezamenlijke zorgplicht opgenomen. Deze gezamenlijke zorgplicht – die ook nu al in de Wet luchtvaart is opgenomen in verband met de handhaving van grenswaarden – is bedoeld om de naleving te bewerkstelligen van die regels die zich niet tot één van de betrokken sectorpartijen kunnen richten, maar waarvan uitvoering de gezamenlijke verantwoordelijkheid is van meer dan één partij. Op de invulling van de gezamenlijke zorgplicht als zodanig wordt door de ILT geen controle uitgeoefend. Controle op de naleving van de regels waarop de zorgplicht betrekking heeft, vindt plaats aan de hand van de door de sectorpartijen geleverde gegevens. Is er sprake van overtreding van zo'n regel dan kan door de ILT een maatregel worden opgelegd. Hoe deze maatregel eruit ziet hangt af van de overtreding en de inhoud van de regel die is overtreden. De regels en normen in het nieuwe stelsel zijn tot stand gekomen na een zorgvuldig proces waarbij alle betrokken belangen, inclusief economische- en milieubelangen, zijn gewogen. Handhaving van die regels en normen – zo nodig door het

opleggen van een maatregel door de ILT – zorgt ervoor dat het bereikte evenwicht ook in de uitvoering van de regels geborgd blijft.

Voor de regels die een norm voor het gehele gebruiksjaar kennen, zoals de MHG, betekent het dat niet eerder bestuursrechtelijk wordt opgetreden dan in het volgende gebruiksjaar. Bij de regels die een norm voor een gedeelte van het gebruiksjaar (het zomer- of winterseizoen) kennen, zou na het vaststellen van een overtreding al lopende het gebruiksjaar bestuursrechtelijk kunnen worden opgetreden. Omdat de handhaving van het nieuwe stelsel wordt uitgevoerd door de ILT, worden handhavingsverzoeken door de ILT behandeld. Elk handhavingsbesluit dat door de ILT wordt genomen, staat open voor bezwaar en beroep. Dit geldt overigens ook voor een besluit van ILT tot niet handhaven. Dit betekent dat als in een beslissing op bezwaar door de ILT negatief wordt beschikt, de zaak aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd

5. Evaluatie

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering naar het schijnt niet voornemens is om de jaarlijkse evaluatie van Schiphol ten aanzien van de gebruiksprognose te delen met de Kamer.

Vanaf gebruiksjaar 2012 wordt voor de luchthaven Schiphol jaarlijks een gebruiksprognose en een evaluatie van die prognose opgesteld. De prognoses voor de gebruiks jaren 2012 tot en met 2015¹⁴ en de evaluaties van de gebruiksprognoses 2012 tot en met 2014¹⁵ zijn aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze documenten zullen ook in de toekomst aan de Kamer worden aangeboden om hiermee actief invulling te blijven geven aan een adequate ontsluiting van informatie die beschikbaar is over het (verwachte) gebruik van de luchthaven Schiphol.

De leden van de fractie van D66 vinden de termijn van vijf jaar voor de wetsevaluatie opmerkelijk in het licht van het feit dat er ten aanzien van een aantal bepalingen in het wetsvoorstel jaarlijkse evaluaties beschikbaar zijn. Zij vragen waarom de Kamer dan vijf jaar moet wachten op een evaluatie. Zij vragen de regering de evaluatiebepaling te heroverwegen. Voorts valt het deze leden op dat de evaluatiebepaling betrekking heeft op het gehele wetsvoorstel terwijl de memorie van toelichting stelt dat deze slechts het nieuwe stelsel betreft.

De regering maakt onderscheid tussen de evaluatie van het nieuwe stelsel en de evaluatie van de wetswijziging. De werking en de effecten van het nieuwe stelsel worden sinds de invoering ervan als experiment in 2010 doorlopend geëvalueerd en de Kamer is en wordt hierover geïnformeerd. Daarnaast acht de regering het wenselijk de doeltreffendheid en de effecten van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het nieuwe normen- en handhavingstelsel zoals opgenomen in dit wetsvoorstel eenmalig te evalueren. Artikel III ziet op deze wetsevaluatie. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving ligt hiervoor in het algemeen een termijn van vijf jaar in de rede (Aanwijzing 164). Voor een goede evaluatie is het immers gewenst de nieuwe wettelijke bepalingen eerst een aantal jaren te laten werken.

De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat in artikel III van het wetsvoorstel abusievelijk is bepaald dat de evaluatie betrekking heeft op artikel I, onderdelen B tot en met M, in plaats van E tot en met J. De bepaling is daarom in de bijgevoegde nota van wijziging aangepast.

¹⁴ Zie voetnoot 8.

¹⁵ Kamerstukken II, 29 665, nrs. 191 (2012–2014) en 208 (2014–2015).

6. Artikelsgewijs

6.1 Artikel I, onderdeel C, onder I, en onderdeel D

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de reden voor het bestaan van de *lex silencio positivo* uit artikel 4:20b van de Algemene wet bestuursrecht, zijnde het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en het beperken van regeldruk, niet van belang zou zijn bij het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. Voorts vragen zij hoe wordt zorg gedragen voor adequate reacties binnen redelijke termijn.

Deze verklaring van geen bezwaar dient ertoe de Minister van Infrastructuur en Milieu te laten beslissen omtrent de verlening van een omgevingsvergunning die in strijd is met het LIB vanwege de mogelijke effecten op het gebruik van het luchthavengebied of de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Indien deze toetsing niet plaatsvindt en de verklaring wordt verleend louter vanwege het verstrijken van een termijn zouden (vlieg)onveilige of ongezonde ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. In het kader van de in voorbereiding zijnde wijziging van het LIB vanwege externe veiligheid en geluid zullen mogelijkheden voor vereenvoudiging van de regels en het proces van de verlening van de verklaring van geen bezwaar worden gezien.

6.2 Artikel I, onderdelen K tot en met N

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een toelichting op het feit dat met het wetsvoorstel in artikel 8.35 het «vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving» als gezamenlijk uitgangspunt van de ORS wordt toegevoegd. Deze leden herkennen dit doel niet en vragen of niet juist het gelijkwaardig houden van de kwaliteit van de leefomgeving het doel van het wetsvoorstel is.

Wat betreft de gelijkwaardige bescherming is in de Wet luchtvaart (artikelen 8.7, vierde lid, 8.17 zevende lid) bepaald dat elk besluit, volgend op het eerste luchthavenindelingbesluit respectievelijk luchthavenverkeersbesluit, een beschermingsniveau biedt ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per *saldo gelijkwaardig is aan of beter is* dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

In artikel 8.35 Wet luchtvaart is voor de ORS aangegeven dat de raad door middel van overleg, consultatie en advies zal zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthaven. De ambitie van de raad is derhalve om zowel op het ruimtelijk-economische vlak als op het gebied van de kwaliteit van de woon-, werk en leefomgeving via constructieve samenwerking verbeteringen te verkennen en daarover – zo nodig – de Minister te adviseren.

7. Wijzigingen luchthavenverkeersbesluit (bijlage bij de memorie van toelichting)

Vooraf hecht ik eraan u erop te wijzen dat de bijlage bij de memorie van toelichting met conceptbepalingen voor de wijziging van het LVB in verband het nieuwe stelsel voor Schiphol is gevoegd om u een beeld te geven van de beoogde uitwerking van dit stelsel op het niveau van deze

algemene maatregel van bestuur (amvb). De ontwerpwijziging van het LVB zal u uiteraard in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure worden voorgelegd op het moment dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in uw Kamer is afgerond.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in het gewijzigde LVB nog steeds gekozen wordt voor 95% vliegen volgens de baanpreferentietabel. Deze leden vragen voorts waarom het maximale aantal vliegbewegingen wordt vastgelegd in het LVB en niet in de wet.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg Luchtvaart van 23 januari 2014¹⁶ heeft de regering de heer Alders verzocht een aantal punten in het kader van het nieuwe normen- en handhavingstelsel nader uit te werken. Het betrof hier ondermeer het verbeteren van de toegankelijkheid van de informatie en de verklaarbaarheid van de inzet van de Buitenveldertbaan door alle criteria die daarvoor gelden in één systeem onder te brengen, alsmede de gevolgen hiervan voor de norm (van 90%) op geluidpreferent baangebruik.

De analyse van deze punten heeft laten zien dat de norm op geluidpreferent baangebruik door het toevoegen van vier extra criteria hoger kan zijn dan 90%. Deze norm houdt in dat, gemiddeld in een winter of zomerseizoen, tenminste 90% van de tijd de ingezette baancombinatie volgens de preferentietabel de juiste combinatie was, passend bij de meteorologische en/of operationele omstandigheden. Met het toevoegen van vier nieuwe criteria in het informatie- en verantwoordingssysteem kan de verklaring voor het inzetten van banen nog meer inzichtelijk worden gemaakt. De Alderstafel heeft dan ook voorgesteld om de norm voor de inzet van de baancombinaties te verhogen van 90% naar 95%. De regering heeft op 12 mei 2014 per brief¹⁷ aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat dit voorstel over wordt genomen. Dit is verwerkt in de aanpassing van het luchthavenverkeerbesluit (LVB) zoals dat in concept bij dit wetsvoorstel aan u is toegezonden.

In de systematiek van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart worden de uitgangspunten en principes van het normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven vastgelegd in de wet en de hoogte van de grenswaarden in het LVB. Zo bepaalt de Wet luchtvaart dat er een maximum aantal vliegtuigbewegingen is, het LVB hoe hoog dit aantal is. Het voordeel van deze systematiek is dat de normstelling in het LVB onderworpen is aan de mer-plicht. De betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer bij het LVB is verzekerd door middel van de voorhangprocedure.

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld of het nieuwe stelsel te kwalificeren is als transparant en inzichtelijk en stellen de vraag hoe de bewonersplatforms dit beoordelen. In het verlengde hiervan wordt ook de vraag gesteld hoe wordt onderzocht of de omwonenden het nieuwe stelsel en het strikt preferentieel vliegen als inzichtelijk ervaren. Hiernaast is door de leden van de PvdA-fractie gevraagd om in te gaan op de manieren waarop strikt preferentieel vliegen en de handhaving van de MHG inzichtelijk worden gemaakt aan de bewoners.

De regering beschouwt het nieuwe stelsel als transparant en inzichtelijk. In nauwe samenwerking met de luchtvaartsector, bestuurders en ook de bewonersorganisaties is aan de Alderstafel de afgelopen jaren dit nieuw geluidsstelsel met regels voor het baangebruik ontworpen. Voor het gebruik van start- en landingsbanen is gezamenlijk een voorkeursvolgorde

¹⁶ Kamerstukken II, 2013–2014, 31 936, nr. 191.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013–2014, 29 665, nr. 200.

vastgesteld. Onder de verschillende weersomstandigheden worden juist die banen ingezet die de minste mensen hinderen. Daarnaast is uitgangspunt van de opgestelde regels dat zo min mogelijk banen tegelijkertijd worden ingezet. Deze hoofdprincipes dienen uiteindelijk ook tot in detail te worden uitgewerkt om het stelsel strikt preferentieel en handhaafbaar te maken. Dit zal in ieder stelsel aan de orde zijn. De ILT ziet toe op handhaving en naleving van de regels en het MHG en er vindt uitgebreide informatievoorziening plaats over de ingezette banen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

De regering constateert dat in het nieuwe stelsel veel aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de informatievoorziening voor de omgeving wordt ingevuld. Als onderdeel van het nieuwe normen- en handhavingstelsel zijn er verschillende openbare periodieke rapportages voorzien. Deze rapportages staan hieronder samengevat:

Rapportages van de sector

- Dagelijks verslag van de baaninzet: Aan het einde van de dag wordt een toelichting op de website van BAS opgenomen waarin wordt aangegeven wat de preferentiële baaninzet is geweest op die dag met een verklaring voor de gekozen baaninzet.
- Rapportages per kwartaal: Rapportage om de ontwikkeling op de regels te monitoren. Hierin zal ook een toelichting op de verklaring van de inzet van afzonderlijke banen terugkomen.
- Gebruiksprognose 1 x per jaar
- Evaluatie Gebruiksprognose 1 x per jaar

Rapportage van de ILT

- Handhavingsrapportages per IATA seizoen 2x per jaar

Hiernaast bestaat er een website-module «Vliegverkeer InZicht» die actueel inzicht verschaft in het feitelijk baan- en routegebruik van het vliegverkeer op Schiphol, zijn er afspraken gemaakt over informatieplicht richting nieuwe bewoners en kunnen meetposten als informatiebron worden benut.

Ten aanzien van de jaarlijks door de luchtvaartsector op te stellen gebruiksprognose geldt dat de aspecten die hierin aan de orde moeten komen worden opgenomen in het LVB. Het gaat dan in hoofdzaak om:

- Transparantie richting omgeving over de te verwachten lokale geluidbelasting.
- Aangeven op welke wijze het verkeer wordt afgehandeld binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels voor baangebruik.

De bestuurders- en bewonersvertegenwoordigers in de Omgevingsraad adviseren de Minister over de gebruiksprognose. Het advies van de ORS gaat hierbij in op de vraag of de informatievoorziening toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte lokale geluidbelasting voor het komend jaar en de vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren en of in voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels kan worden afgehandeld. Hier hebben bewonersorganisaties in het nieuwe stelsel dus ook een nadrukkelijk rol om te borgen dat informatie op een transparante en inzichtelijke wijze wordt gepresenteerd aan de omgeving en bewonersachterban.

De regering ziet hiernaast ook een nadrukkelijke rol voor de Omgevingsraad Schiphol als het gaat om kennisopbouw van de bewonersvertegenwoordigers, regionale voorlichting en kennisuitwisseling aan de omgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de definitie is van «marginaal zicht» en waarom er volgens tabel A onder regel 1 in bijlage 5 wordt gevlogen als er geen sprake is van zicht. Ook wil men weten onder welke omstandigheden een baan niet beschikbaar wordt gesteld door de exploitant. Verder hebben deze leden enkele vragen over de regels omtrent de inzet van de derde en vierde baan. Men vraagt welke gedeelte van de tijd een derde resp. een vierde baan wordt ingezet? Daarnaast vragen deze leden wat wordt bedoeld met regel 2, punt 3 en of dit inhoudt dat een derde baan ook maximaal 19 minuten mag worden ingezet tussen twee periodes met piekbelasting in?

Volgens tabel A onder regel 1 in bijlage 5 wordt gevlogen als sprake is van goed of marginaal zicht. Voor de verschillende begrippen van zicht in de conceptregels voor het LVB in bijlage 5 bij de memorie van toelichting gelden de voorwaarden voor horizontaal zicht en hoogte van de wolkenbasis zoals aangegeven in onderstaand overzicht. Of dit aan de orde is, wordt bepaald door het KNMI als onafhankelijke instantie:

<i>Goed zicht</i>	Het horizontaal zicht is gelijk aan of meer dan 5.000 m en de hoogte van de wolkenbasis is gelijk aan of meer dan 1.000 ft (ca. 300 m)
<i>Marginaal zicht</i>	Er is geen sprake van goed zicht of beperkt zicht.
<i>Beperkt zicht</i>	Het horizontaal zicht is gelijk aan of minder dan 1.500 m en/of de hoogte van de wolkenbasis is gelijk aan of minder dan 300 ft (ca. 90 m)

Artikel 3.1.4 van het LVB bepaalt dat de exploitant van de luchthaven verplicht is zorg te dragen voor de beschikbaarstelling van het banenstelsel voor luchthavenluchtverkeer en de beschikbaarstelling kan beperken indien dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van werkzaamheden aan of in verband met het banenstelsel. De ILT ziet hierop toe. In het algemeen zal de exploitant een baan niet beschikbaar stellen, als die baan niet gebruikt kan worden voor startend of landend verkeer. Dat zal voornamelijk het gevolg zijn van onderhoud aan banen of taxibanen. Het kan echter ook zijn dat een baan tijdelijk in gebruik is voor een ander doeleinde, zoals tijdens de Nuclear Security Summit in 2014, toen de Polderbaan werd gebruikt als parkeerplaats voor regeringsvliegtuigen.

Het inzetten van een baancombinatie wordt door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) primair bepaald op basis van de meteorologische omstandigheden en de operationele randvoorwaarden die daarbij gelden. Hierbij worden de vier regels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel in acht genomen. Het aantal banen dat tegelijkertijd wordt ingezet, is primair afhankelijk van het verkeersaanbod.

Tussen circa 22:00 en 7:00 uur wordt er gebruik gemaakt van één start- en één landingsbaan (1+1 baangebruik). Tussen circa 7:00 uur en 22:00 uur wordt gepland op 2+1 baangebruik. Dat wil zeggen dat tijdens een landingspiek twee landingsbanen en één startbaan worden ingezet en tijdens een startpiek twee startbanen en één landingsbaan. Tussen 7:00 uur en 22:00 uur treden de landings- en startpieken alternerend op. Er zijn in deze periode overigens ook perioden met 1+1 baangebruik.

Regel 2 bepaalt wanneer een tweede start- of landingsbaan kan worden ingezet. Een dergelijk inzet is volgens punt 2 van die regel gerechtvaardigd, als het verkeersaanbod gedurende een periode van 10 minuten of gedurende de daaraan voorafgaande of de daaropvolgende 10 minuten periode, groter is dan de maximale capaciteit van een baan. Dit betekent dus dat de inzet van een derde baan is gerechtvaardigd als in een periode

van twee keer 10 minuten (20 minuten) gedurende minstens één periode van 10 minuten de maximale capaciteit van een baan wordt overschreden.

Punt 3 van regel 2 bepaalt dat een tweede start- of landingsbaan gedurende zo'n periode van 20 minuten ook mag worden ingezet, ook al wordt in die periode de maximale capaciteit van een baan gedurende een periode van 10 minuten niet overschreden. Voorwaarde is dan wel dat die periode van 20 minuten zich bevindt tussen twee piekmomenten. Hiermee wordt voorkomen dat de tweede start- of landingsbaan in de 20 minuten die liggen tussen twee piekmomenten, moet worden gesloten. De reden hiervoor is dat het operationeel niet wenselijk is dat een tweede start- of landingsbaan kort achter elkaar, wordt gesloten en weer wordt geopend. Het bovenstaande houdt dus in dat een derde baan niet maximaal 19 minuten zal worden ingezet tussen twee periodes met piekbelasting in, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen, maar voor een langere periode indien er tussen de pieken niet meer dan 20 minuten zit. Tussen circa 07:00–22:00 is voor ongeveer de helft van de tijd sprake van de inzet van een tweede landingsbaan en voor de andere helft van de tijd sprake van de inzet van een tweede startbaan.

Het kan voorkomen dat tussen 07:00 en 22:00 uur vier banen (twee landingsbanen én twee startbanen) tegelijk moeten worden ingezet om het verkeer te kunnen afhandelen. Dit kan plaatsvinden tijdens de overgang van een landings- naar een startpiek en vice versa of tijdens een verstoorde situatie (bij een lagere baancapaciteit) of na een verstoorde situatie om het verkeer weg te (kunnen) werken. Het aantal uur dat per dag vier banen tegelijk worden ingezet, kan dus variëren, afhankelijk van de situatie van dag tot dag. In regel 4 van het nieuwe stelsel is aangegeven hoeveel vliegtuigbewegingen er maximaal per dag en totaal in een gebruiksjaar (c.q. gemiddeld per dag) op de vierde baan mogen plaatsvinden. Tevens is in die regel aangegeven voor welke situaties die maxima niet gelden.

In 2014 bedroeg het minimum 0 uur op een dag (er waren dus dagen dat er geen vier banen tegelijkertijd werden ingezet) en het maximum circa 6 uur (op 22 augustus 2014). Wanneer het verkeer groeit naar 500.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis zal ook het gedeelte van de tijd dat vier banen tegelijk dienen te worden ingezet, toenemen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het preferent baangebruik in de praktijk niet zal leiden tot een overmatig gebruik van de Aalsmeerbaan dat naar mening van de leden dan juist tot meer gehinderden zal leiden. Deze leden zouden hier graag een nadere toelichting over krijgen, ook over in hoeverre eventuele groei van Schiphol voornamelijk zal worden opgevangen door meer gebruik van de Aalsmeerbaan en in hoeverre dit zal leiden tot de ontwikkeling dat de Aalsmeerbaan straks net zoveel starts per baan heeft als de preferente Polderbaan.

Kernpunt van het nieuwe stelsel is dat er op Schiphol niet meer banen worden ingezet dan voor de operatie noodzakelijk is en dat die banen worden ingezet die de minste hinder opleveren. Dat heeft er onder meer toe geleid dat precies is voorgeschreven wanneer er een extra start- en/of landingsbaan mag worden ingezet en welke volgorde van in te zetten baancombinaties daarbij moet worden gehanteerd (afhankelijk van het tijdstip van de dag en de meteorologische en operationele omstandigheden).

De Aalsmeerbaan is in het nieuwe stelsel juist als secundaire baan aangemerkt, dat wil zeggen dat de inzet van die baan door het nieuwe stelsel zoveel mogelijk wordt beperkt. Ook mogelijke stuurmaatregelen

die Aalsmeer extra zullen belasten worden in het nieuwe stelsel juist voorkomen. Zoals ook in bijlage 2 van het eindadvies van de heer Alders is weergegeven, zal als gevolg van de groei van Schiphol de inzet van de secundaire banen in het algemeen toenemen, dus ook de inzet van de Aalsmeerbaan. De 510.000 studie die is uitgevoerd in het kader van het eindadvies van de heer Alders laat zien dat de bandbreedte van het totaal aantal bewegingen op de Aalsmeerbaan en Zwanenburgbaan toenemen bij een verdere groei van Schiphol maar dat deze bandbreedte nog altijd substantieel onder de bandbreedte van het aantal bewegingen op de preferente Kaagbaan en Polderbaan blijft.

De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van lokale luchtverontreiniging of de tabel waarin waarden per stof staan opgenomen en die voorzien is voor het nieuwe LVB, dezelfde tabel zal zijn die in het huidige LVB staat opgenomen. Zo niet, dan vragen de leden van deze fractie om een toelichting op dit punt. Deze leden vragen wat is de reden dat de tabel niet een-op-een is overgenomen, gelet op het principe van gelijkwaardige bescherming. Ook vragen zij wat de reden is dat enkele waarden zijn aangepast en welk effect heeft dit op de luchtverontreiniging, en daarmee de volksgezondheid, rondom Schiphol.

De tabel voor luchtverontreinigende stoffen in het LVB zal in gewijzigde vorm worden opgenomen, maar dit zal geen effect hebben op de criteria voor gelijkwaardigheid voor deze stoffen. De criteria voor gelijkwaardigheid voor alle vijf de stoffen staan in de eerste kolom van de tabel in artikel 4.3.1, eerste lid, van het LVB, en deze grenswaarden zullen in het LVB blijven staan. De twee verscherpte waarden (voor koolmonoxide (CO) en vluchtige organische stoffen (VOS)) zullen in het LVB worden geschrapt. Uw Kamer heeft over het schrappen van de verscherpte waarde voor CO in het eerstvolgende LVB op 13 december 2012 een brief ontvangen en over dit besluit is uw Kamer geïnformeerd¹⁸. In dezelfde brief werd aangekondigd dat ook voor de overige waarden in het LVB zal worden getoetst of er ongewenste effecten bij sturing optreden. Deze toets heeft inmiddels plaatsgevonden en op basis van het resultaat is besloten om ook de verscherpte waarde voor VOS te schrappen. Dit laatste besluit zal in het komende LVB worden geëffectueerd en met een nadere onderbouwing worden toegelicht. Dit zal ook nog met uw Kamer worden besproken in het kader van de formele voorhangprocedure.

Vooruitlopend daarop kan ik u reeds aangeven dat gebleken is dat sturen op koolmonoxide een perverse werking kan hebben op de uitstoot van andere stoffen of op geluid. Vervolgens is gebleken dat er een wisselwerking is tussen koolmonoxide (CO) en vluchtige organische stoffen (VOS) enerzijds en stikstof en fijnstof anderzijds. Sturen op zowel koolmonoxide als vluchtige organische stoffen kan leiden tot een toename van stikstof en fijnstof. Deze wisselwerking tussen beide sets stoffen heeft te maken met de kenmerken van vliegtuigmotoren: vliegtuigen die minder koolmonoxide en vluchtige organische stoffen uitstoten, stoten in het algemeen meer stikstof en fijnstof uit. Deze laatste stoffen behoeven in het kader van de luchtkwaliteit meer aandacht. Aanscherping ten opzichte van de criteria voor gelijkwaardigheid voor koolmonoxide en vluchtige organische stoffen is dan ook ongewenst en die waarden zullen uit de tabel worden gehaald. De criteria voor gelijkwaardigheid (de waarden uit het eerste besluit) blijven voor alle luchtverontreinigende stoffen staan.

Bovenstaande resultaten en conclusies zijn uitgebreid besproken met alle partijen in het overleg rondom Schiphol (bestuurders, bewoners, sector).

¹⁸ Kamerstukken II, 2012–2013, 29 665, nr. 182.

7.1 Procedure

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de termijn waarbinnen het LVB te verwachten is, hoe de betrokkenheid van de Kamer en de voorhangprocedure hierbij is geregeld en hoe lang de procedure van de milieueffectrapportage (m.e.r.) gaat duren. De leden van de D66-fractie merken op dat de Wet luchtvaart geen voorhangbepaling voor het LVB bevat en vragen de regering om een toelichting op dit punt. Voorts vragen ook zij wanneer het LVB te verwachten is.

De artikelen 8.13 en 8.14 van de Wet luchtvaart schrijven een zienswijzen- en voorhangprocedure voor voor (een wijziging van) het luchthavenindefiningbesluit. Artikel 8.24 Wet luchtvaart verklaart deze artikelen van overeenkomstige toepassing op het luchthavenverkeerbesluit. Het voornemen voor de m.e.r zal naar verwachting in juni 2015 worden bekend gemaakt. De m.e.r. zal na 6–8 maanden ter inzage worden gelegd en dan – er van uitgaande dat de Tweede Kamer het onderhavige wetsvoorstel heeft aanvaard – samen met het voorstel tot wijziging van het LVB bij de Tweede Kamer worden voorgehangen.

De leden van de fractie van D66 lezen bij artikel I, onderdeel E, onder 3, dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bij ministeriële regeling nadere regels kan stellen over het preferentieel baangebruik, het maximaal aantal vliegbewegingen per jaar en per nacht, de criteria voor gelijkwaardige bescherming en de MHG. Zij vragen waarom de regering meent nadere regels te moeten stellen terwijl deze zaken nu juist de kern raken van deze wetswijziging en in hoeverre het zin heeft in het LVB regels te stellen terwijl bij ministeriële regeling en dus zonder betrokkenheid van de Kamer vervolgens nadere regels gesteld kunnen worden.

De bedoelde nadere regels voor het preferentieel baangebruik, het maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar en de gelijkwaardigheids-criteria betreffen de technische rekenvoorschriften die noodzakelijk zijn om de norm en realisatie te kunnen bepalen. De normen zelf worden vastgesteld in het LVB waarvoor op grond van artikel 8.24 Wet een voorhangprocedure geldt en waarvoor de milieueffecten worden onderzocht. Deze systematiek sluit aan bij de praktijk van het huidige stelsel.

7.2 Brief d.d. 10 maart 2015 over vierde baan

De leden van de PvdA fractie vragen de regering in te gaan op de vraag hoe de verhoging van het piekgebruik van de vierde baan van 60 naar 80 vluchten per dag precies is afgewogen tegen de verlaging van de volumecap. Deze leden vragen of alle bewonersorganisaties – ook buiten de Alderstafel – akkoord waren met de wijziging van het Aldersakkoord 2008?

Om aan te geven dat deze oplossing in balans is, zijn de uitgangspunten zoals deze in het oorspronkelijk akkoord van de Alderstafel uit 2013 zaten van belang. In het onderzoek naar de robuustheid van het nieuwe normen- en handhavingstelsel is geconstateerd dat bij ongewijzigde omstandigheden vanaf een volume van 470.000 vliegtuigbewegingen een norm van 40/60 een knelpunt zou kunnen gaan vormen. De aanpassing van de norm op de inzet van de vierde baan regel heeft de sector meer ruimte gegeven.

Maar zoals in het laatste Aldersadvies staat, krijgt de omgeving voor de aanpassing van de norm iets terug. Dat gebeurt langs twee lijnen. De sector is verantwoordelijk om middels verdere innovatie de ontwikkeling

van 500.000 vliegtuigbewegingen binnen de opgehoogde norm mogelijk te maken. Hier zit dus nadrukkelijk een prikkel voor de luchtvaartsector. Daarnaast is ter compensatie voor het ophogen van de norm op de regel vierde baan het plafond van maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen met 10.000 vliegtuigbewegingen gereduceerd en komt nu uit op 500.000 vliegtuigbewegingen.

Het advies kan, zoals de regering ook in haar reactie op het advies heeft aangegeven, rekenen op de instemming van alle partijen aan de Alderstafel. Aan de Alderstafel waren de CROS bewonersvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de VGP (Vereniging Gezamenlijke Platforms) vertegenwoordigd. De Vereniging voor de Bescherming van het Leefmilieu in de omgeving van Schiphol (BLRS) heeft eerder al aangegeven zich niet te kunnen vinden in het Aldersakkoord 2008 met betrekking tot het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Derhalve heeft deze bewonerspartij niet bijgedragen aan de uitwerking van dit stelsel, zoals eerder in het proces ook met uw Kamer is gecommuniceerd.

De leden van de D66-fractie vragen of het verhogen van de dagnorm naar 80 niet leidt tot frequente overschrijding van andere (geluids)normen omdat – zoals eveneens is afgesproken – het gemiddelde gebruik op 40 vliegtuigbewegingen per dag gehouden wordt.

Het klopt dat bij een hoger dagmaximum de kans op een overschrijding van het gemiddelde gebruik van 40 vliegtuigbewegingen per dag rekenkundig groter is. Dit resulteert dus in een prikkel voor de luchtvaartsector om in de realisatie de dagen waarop een beroep moet worden gedaan op de hogere dagnorm te compenseren met dagen waarop een laag aantal bewegingen op de vierde baan wordt gerealiseerd. Dit om uiteindelijk over het gehele jaar genomen op of onder het gemiddelde gebruik op 40 vliegtuigbewegingen per dag uit te komen.

De leden van de D66-fractie vragen op welke termijn de Kamer informatie kan verwachten over het eerder door de Alderstafel uitgebrachte advies over de transformatie binnen de 20 Ke zone. Ook vragen deze leden of de Kamer op de hoogte wordt gehouden van de uitkomst van gesprekken met de regio en of de regering bereid is om de door de regio op te stellen inventarisatie van de knelpunten naar de Kamer te sturen, voorafgaand aan het wijzigingsbesluit LIB.

Zodra een besluit is genomen, wordt de Kamer daarover geïnformeerd. Daarbij zal ik u ook informeren over de inventarisatie van de knelpunten in de regio. De Kamer zal, zoals gebruikelijk is, het ontwerpwijzigingsbesluit van het LIB Schiphol vanwege externe veiligheid en geluid, waarin het transformatiebeleid is opgenomen, voorgelegd krijgen binnen de voorhangprocedure. In de toelichting bij het ontwerpbesluit zal onder meer worden ingegaan op de gevolgen van het besluit voor de regio, mede gebaseerd op de regionale knelpunteninventarisatie.

8. Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen welke bepalingen over luchtvaart er in de Omgevingswet komen te staan en hoe deze wet zich verhoudt tot het LIB.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de beperkingengebieden voor Schiphol en voor de overige burgerluchthavens vastgesteld op grond van de Wet luchtvaart. De ruimtelijke beperkingen, die bepalen wat wel en niet is toegestaan binnen die vastgestelde beperkingengebieden, worden geregeld op basis van de Omgevingswet in het Besluit

kwaliteit leefomgeving. De begrenzingen van de beperkingengebieden zullen, op grond van de Wet luchtvaart, gebaseerd blijven op geluid- en risicocontouren zoals deze berekend gaan worden in het MER Schiphol.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld