

Vergaderjaar 2013–2014

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 190

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2013

Bijgaand ontvangt u het advies van de Alderstafel Schiphol, zoals ik dat vandaag in ontvangst heb mogen nemen¹. In deze brief licht ik de positie van het Rijk ten aanzien van de inhoud van dit advies toe. Daarbij zal ik ook ingaan op de vervolgstappen.

1. Inleiding

Uw Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 gevraagd om een nieuw normen- en handhavingstelsel (NNHS) voor Schiphol. Geconstateerd werd dat het huidige stelsel nu enkel nog door deskundigen te begrijpen is. Ook bleek dat het huidige stelsel kan leiden tot ongewenste effecten in de praktijk omdat vanwege dreigende overschrijdingen van de grenswaarde bij een baan moet worden uitgeweken naar een baan met meer geluidgehinderden.

Naar aanleiding hiervan heeft mijn voorganger aan de Alderstafel Schiphol verzocht om bij de eerdere adviesaanvraag over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020) ook de verbeteringen van het normen – en handhavingstelsel te betrekken.

De aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw normen- en handhavingstelsel maken dan ook onderdeel uit van het Aldersakkoord 2008. In dit akkoord zijn door de betrokken partijen afspraken gemaakt waarmee een balans wordt bereikt tussen een selectieve ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven. Partijen hebben hierbij aangegeven dat het totaalpakket van afspraken als één en ondeelbaar dient te worden beschouwd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In een door de Kamer breed gedragen motie is begin 2009 verzocht om een voortvarende uitvoering van het Aldersadvies. Van de conclusies van dit overleg is de heer Alders op de hoogte gesteld en hierbij is verzocht de uitvoering van het Aldersadvies, waaronder ook de uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel, ter hand te nemen.

Na de uitwerking door de Alderstafel in het advies van augustus 2010 en het overleg daarover met uw Kamer 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.

Vandaag heb ik het eindadvies inzake het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel én de eerste vierjaarlijkse evaluatie van de overige onderdelen van het advies uit 2008 ontvangen. Bij de evaluatie van de afspraken wordt een overzicht van de voortgang op diverse terreinen gepresenteerd:

- De ontwikkeling van het nieuwe normen- en handhavingstelsel;
- Het scheppen van additionele capaciteit op de luchthavens Eindhoven en Lelystad;
- De invoering van de hinderbeperkende maatregelen;
- De voortgang van de projecten in het kader van de omgevingskwaliteit.

In deze brief zal ik eerst een reactie geven op het advies over het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Vervolgens zal ik ingaan op de bevindingen uit de vierjaarlijkse evaluatie van de Aldersafspraken uit 2008 en schets ik het vervolgtraject dat naar aanleiding van deze reactie wordt ingezet.

2. Inhoud Aldersadvies Schiphol

Het Aldersakkoord dat u bijgaand treft richt zich op de uitvoering van de afspraken die in het Aldersadvies uit 2008 zijn opgenomen. Het advies bestaat uit twee delen:

- in deel 1 wordt ingegaan op het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel; en
- in deel 2 wordt ingegaan op de evaluatie van de convenanten selectiviteit, hinderbeperking en omgevingskwaliteit.

Nieuw geluidstelsel

De leden van de Alderstafel komen tot de conclusie dat de opdracht die door mij aan hen is verstrekt, namelijk het uitwerken van het in 2010 voorgestelde nieuwe stelsel en het beproeven daarvan gedurende 2 jaar in de praktijk, succesvol is verlopen. Het belangrijkste verschil ten opzichte van het huidige stelsel is dat er regels worden ingevoerd waarbij de afhandeling van het vliegverkeer steeds op de meest geluidpreferente manier plaats vindt. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat het nieuwe stelsel uitvoerbaar is en dat er slechts sprake is van een minimale verschuiving van hinder. Daarbij is door een toets van een onafhankelijk juridisch deskundige (prof. mr. Schueler) vast komen te staan dat de rechtsbescherming minimaal gelijkwaardig wordt vormgegeven. Het advies van de Alderstafel is daarom het nieuwe normen- en handhavingstelsel nu vast te leggen in de formele wet- en regelgeving.

Voor de evaluatie van het convenant selectiviteit wordt verwezen naar het rapport van de commissie Shared Vision. Daarnaast wordt – op verzoek van uw Kamer – ingegaan op de vraag om mij in het licht van de vierjaarlijkse evaluatie te informeren over de laatste inzichten over de prognoses van de marktvraag voor de ontwikkeling van het aantal vluchten in Nederland. In het advies wordt geconcludeerd dat serieus rekening gehouden moet worden met het bereiken van de capaciteitsgrenzen op Schiphol en dat daarvoor behoefte is aan additionele capaciteit op Eindhoven en Lelystad.

Daarnaast hebben de partijen vastgesteld dat er betekenisvolle stappen zijn gezet in de implementatie van de in 2008 afgesproken hinderbeperkende maatregelen. Deze uitvoering leidt ertoe dat bij een volume van 510.000 vliegtuigbewegingen het aantal ernstig gehinderden in het binnen- en buitengebied zal afnemen met 10–12 procent (ten opzichte van een situatie zonder deze hinderbeperkende maatregelen).

Tegelijkertijd heeft de Alderstafel moeten vaststellen dat de mogelijkheden voor verdergaande hinderbeperkende maatregelen uitgeput raken. Daarom wordt een tweede tranche van het leefbaarheidsfonds als een belangrijke impuls voor de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving gezien. Aan de Alderstafel hebben Schiphol, de Provincie Noord Holland en lenM zich uitgesproken – conform de afspraken uit het akkoord van 2008 – 30 miljoen euro aan financiële middelen voor een tweede tranche ter beschikking te stellen. Alvorens tot uitvoering van deze tweede fase over te gaan zullen de partijen zich, op grond van ervaringen uit de eerste fase, beraden op welke wijze en met welke programmas de leefbaarheid in de omgeving het meest effectief kan worden bevorderd.

3. Reactie op Aldersadvies – deel 1: geluidsstelsel

In 2008, 2009 en 2010 is met uw Kamer uitgebreid gesproken over het nieuwe normen- en handhavingstelsel met regels voor strikt preferentieel baangebruik. Hiervoor bleek brede steun te zijn. Eind oktober 2010 heeft u de evaluatiecriteria ontvangen waarop de leden van de Alderstafel het experiment hebben beoordeeld.²

Tijdens Algemene Overleggen in oktober 2010 is door diverse partijen aangegeven dat het van belang is om de periode van het experiment ook te gebruiken om een aantal zaken nader uit te werken. Het betrof:

- Uitwerking van het handhavingsregime
- Uitwerking van de werking van de Maximum Hoeveelheid Geluid (MHG) ten behoeve de gelijkwaardige bescherming
- Transparantie over geluidbelasting richting de omgeving
- De effecten van groei naar 510.000 vliegtuigbewegingen op de omgeving en de operatie.

Daarnaast is vanuit uw Kamer meerdere malen de eis voor transparantie over de geluidbelasting voor de omgeving ingebracht. Bovenstaande zaken zijn parallel aan het experiment door de Alderstafel opgepakt en afgerond.

Op basis van het advies van de Alderstafel concludeer ik dat met het thans voorliggende voorstel voor een nieuwe normen- en handhavingstelsel en de hiermee samenhangende afspraken de ontwikkeling naar 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol op een verantwoorde manier

² Kamerstuk 29 665, nr. 158

mogelijk wordt gemaakt. Deze ontwikkeling is van belang voor de ruimtelijk economische kracht van Nederland omdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan de internationale bereikbaarheid en de werkgelegenheid in ons land. Het nieuwe normen- en handhavingstelsel zorgt ervoor dat de effecten van deze groei voor de omgeving voorspelbaar en transparant zijn en de geluidseffecten voor de omgeving als geheel zo beperkt mogelijk worden gehouden.

De Alderstafel geeft hierbij aan dat gebleken is dat de lokale effecten – conform de eerder uitgesproken verwachting – slechts beperkt zijn gewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel. Het principe van dit nieuwe stelsel – waarbij de banen die het minste hinder veroorzaken zoveel mogelijk dienen te worden gebruikt – is uitlegbaar en de ongewenste neveneffecten zoals die in het bestaande stelsel optraden zijn weggenomen. Op basis van een onafhankelijke externe juridische toets door prof. mr. Schueler wordt geconcludeerd dat de rechtsbescherming gelijk of beter is aan de bescherming in het bestaande stelsel.

Ik ben dan ook zeer verheugd dat de leden van de Alderstafel op basis van het experiment gezamenlijk tot de conclusie komen dat het nieuwe normen- en handhavingstelsel in de praktijk uitvoerbaar is gebleken, er geen onverwachte effecten zijn en dat het experiment met het nieuwe stelsel daarom als geslaagd kan worden beschouwd.

Ik deel de conclusie die de Alderstafel over het nieuwe normen- en handhavingstelsel heeft getrokken en ben dan ook voornemens om, na bespreking van het advies met uw Kamer, de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving op korte termijn aan uw Kamer voor te leggen. Ik kom hier verderop in deze brief op terug.

Hieronder geef ik een reactie op de belangrijkste onderdelen van het advies, waarbij de bij de start van het experiment geformuleerde evaluatiecriteria als basis hebben gediend.

3.1 Uitwerking van het handavingsregime

De partijen aan de Alderstafel stellen terecht dat de regels en normen van het nieuwe stelsel alleen waarde hebben op het moment dat deze handhaafbaar zijn en als geheel een rechtsbescherming opleveren voor de omgeving die gelijkwaardig is aan het huidige stelsel.

Hiertoe is per regel aangegeven:

- tot welke partij of partijen de regel is gericht;
- welke norm hierbij van toepassing is;
- op welke wijze door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geconstateerd kan worden of al dan niet aan de norm is voldaan.

Ten aanzien van de handhaving van de regels wordt in het advies voorgesteld om de geformuleerde regels en de daarbij passende normen vast te leggen in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). De manier waarop wordt vastgesteld of aan de regels en normen is voldaan zal zijn beslag krijgen in de Regeling milieuinformatie Schiphol (RMI). In deze ministeriële regeling wordt ook de rapportageverplichting van de sector opgenomen. Op basis hiervan kan door de ILT een audit worden uitgevoerd op de systemen van de sectorpartijen die de gevraagde informatie moeten registreren.

De heer Alders geeft aan dat op enkele specifieke onderdelen en op hoofdlijnen gebruik is gemaakt van de expertise van de ILT. Vervolgens heeft de ILT nog een formele toetsende rol bij het aanpassen van

regelgeving. De ILT zal op het moment dat de ontwerpaanpassing van het LVB voor het nieuwe stelsel gereed is een toets uitvoeren op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het besluit.

Rechtsbescherming

Het voorgestelde nieuwe normen- en handhavingstelsel is ter toetsing aan prof. mr. B.J. Schueler van de Universiteit Utrecht voorgelegd. Prof. mr. Schueler heeft de adviestaak van mr. drs. F.C.M.A. Michiels overgenomen, nadat de laatste is benoemd tot staatsraad bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Prof. mr. Schueler heeft advies uitgebracht over de vraag of de rechtsbescherming in het voorgestelde nieuwe normen- en handhavingstelsel gelijkwaardig is aan de rechtsbescherming in het huidige normen- en handhavingstelsel. Op basis van bestudering van het voorstel, de uitkomsten van het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel, en gesprekken met vertegenwoordigers van bewoners, sectorpartijen, bestuurders en de inspectie, is prof. mr. Schueler tot de conclusie gekomen dat het nieuw voorgestelde stelsel regels bevat die door middel van het ter beschikking staande handavingsinstrumentarium effectief kunnen worden gehandhaafd. De instrumenten van rechtsbescherming zijn toereikend om rechtsbescherming te bieden tegen onjuiste toepassing van de nieuwe normen. Zolang de toepassing van het nieuwe stelsel slechts beperkte lokale effecten op de geluidsbelasting heeft (die per saldo positief zijn), is het wegvallen van de door de grenswaarden geboden relatieve zekerheid op lokaal niveau aanvaardbaar.

Prof. mr. Schueler legt in zijn advies de nadruk op de betrouwbaarheid en de frequentie van de informatievoorziening. Daarin wordt voorzien door de in het Aldersadvies voorgestelde jaarlijkse rapportage en evaluatie van de gebruiksprognoses, de halfjaarlijkse handavingsrapportages en de dagelijkse verslagen van de feitelijke baaninzet met uitleg. Tevens zal een kwaliteitstoets plaatsvinden op de voorgeschreven informatieverstrekking in het kader van de handhaving. Daarmee wordt gecontroleerd of het systeem dat wordt gebruikt voor het opstellen van de rapportage deugdelijk en betrouwbaar is.

3.2 Uitwerking van de werking van de Maximum Hoeveelheid Geluid (MHG) ten behoeve de gelijkwaardige bescherming

De wettelijke vastgelegde gelijkwaardige bescherming van de omgeving die vertaald is in de zogeheten criteria voor gelijkwaardigheid blijven in het nieuwe stelsel onverminderd van kracht. Door de Alderstafel is gezocht naar een instrument op basis waarvan de toets op gelijkwaardige bescherming voorafgaande aan en na afloop van een gebruiksjaar concreet vorm kan krijgen. In oktober 2010 is reeds met uw Kamer gewisseld dat de eerder beoogde aantalsnormen deze bescherming niet konden bieden en dat de Maximum Hoeveelheid Geluid (MHG) hiervoor een alternatief kon zijn, onder voorwaarde dat het vliegen volgens de regels in het experiment mogelijk en handhaafbaar blijkt en dat het voorspellende model de praktijk dicht genoeg benadert.

Partijen hebben uitwerking gegeven aan het systeem waarin via de MHG de gelijkwaardige bescherming kan worden geborgd. Deze uitwerking is door experts van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) getoetst en positief beoordeeld.

In het kader van de uitwerking van de MHG zijn verbeteringen doorgevoerd in de wijze waarop prognoses worden gemaakt voor het baangebruik en de meteotoeslag (variëaties in het baangebruik vanwege variëaties in het weer). De prognoses zijn dusdanig verbeterd dat deze, gegeven het weer, voor 98% aansluiten bij het baangebruik in de praktijk. Door experts is geconstateerd dat de betere voorspelling als neveneffect heeft dat de hoeveelheid vliegverkeer dat kan worden afgehandeld binnen de criteria voor gelijkwaardigheid iets toeneemt.

Om te voorkomen dat dit effect ontstaat, wordt door de experts geadviseerd om de criteria voor gelijkwaardigheid voor het aanpassen van de modellen te corrigeren. De meest bepalende criteria (aantallen woningen in het binnengebied en ernstig gehinderden in het buitengebied) worden als gevolg hiervan naar beneden toe bijgesteld.

De Alderstafel deelt deze conclusie en stelt voor om de voorgestelde correctie, conform het advies van de experts, uit te voeren. Het effect van de aanpassing van de modellen is hiermee voor zowel de omgeving als de luchtvaart neutraal.

Ik neem dit advies over en zal de geactualiseerde criteria opnemen in het nieuwe LVB.

Daarnaast wordt in het advies aangegeven dat de deskundigen nog werken aan een kader voor toekomstige actualisaties. Ik ondersteun dit initiatief van harte en zie het advies hierover met belangstelling tegemoet.

3.3 Transparantie over geluidbelasting richting de omgeving

De partijen aan de Alderstafel hechten aan een adequate informatievoorziening en dit maakt dan ook een onlosmakelijk onderdeel uit van het nieuwe stelsel.

In het LVB wordt door lenM opgenomen dat de sectorpartijen voorafgaand aan ieder gebruiksjaar een gebruiksprognose opstellen waarin onder meer inzicht wordt gegeven in de marktverwachting voor het aantal vliegtuigbewegingen, de vloot en de dienstregeling. Op basis hiervan en rekeninghoudend met de regels voor het baangebruik en de meteotoeslag wordt voor een ruim gebied rond

Schiphol inzichtelijk gemaakt welke geluidsbelasting de omgeving van Schiphol maximaal kan verwachten. Daarmee wordt invulling gegeven aan een eerder verzoek daartoe door uw Kamer.³

Na afloop van het gebruiksjaar wordt de gebruiksprognose geëvalueerd. In deze evaluatie zal inzichtelijk worden gemaakt wat de daadwerkelijke geluidbelasting voor de omgeving is geweest en in hoeverre deze overeenkomt met de eerder opgestelde prognose (met een toelichting op de afwijkingen). In aanvulling hierop geeft het advies aan dat ook de informatie over het actuele baangebruik kan worden verbeterd. Voorgesteld wordt om aan het eind van iedere dag online een verslag te publiceren waarin het baangebruik in relatie tot de regels van het nieuwe stelsel wordt toegelicht. Ik ondersteun dit initiatief van harte.

³ VAO 19 februari 2009, Kamerstuk 29 665, nr. 125; «De Minister legt, met instemming van de TK, de motie zo uit dat in het nieuwe stelsel zal worden gemonitord hoe de geluidbelasting in het hele gebied zal neerslaan zodat daarover transparantie is. Er wordt niet op punten getoetst of gemonitord.»

3.4 De effecten van groei naar 510.000 vliegtuigbewegingen op de omgeving en de operatie

Het experiment met het nieuwe stelsel heeft plaatsgevonden met een verkeersvolume dat nog onder de beoogde 510.000 vliegtuigbewegingen ligt. Daarom is een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de groei naar de 510.000 vliegtuigbewegingen op:

- de gelijkwaardigheid;
- de verdeling van het geluid over de omgeving;
- de huboperatie.

Ook in het nieuwe stelsel blijft de wettelijke eis voor gelijkwaardige bescherming van de omgeving van kracht. De uitgevoerde analyses tonen aan dat 510.000 vliegtuigbewegingen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid zijn af te handelen, maar dat hier wel inspanning vanuit de sectorpartijen voor nodig is, waaronder het strikt preferentieel gebruik van start- en landingsbanen. Daarmee geven deze criteria voor gelijkwaardigheid ook een prikkel aan de sectorpartijen voor preferent baangebruik en innovatie.

Verder is aangegeven dat bij een groei van het verkeersvolume de meest preferente banen, de Polderbaan en de Kaagbaan, op een gegeven moment vol raken en er meer gebruik zal worden gemaakt van de minder preferente banen: de Aalsmeerbaan en de Zwanenburgbaan. De omgeving rond deze banen zal daarom het meeste merken van de groei naar 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. De inzet van de Buitenveldertbaan is, net als op dit moment het geval is, voornamelijk afhankelijk van de weersomstandigheden.

De sector heeft op basis van de uitgevoerde analyses en de daaraan ontleende constatering verklaard dat zij zich gebonden acht aan de afspraken zoals die eerder zijn gemaakt, zowel ten aanzien van gelijkwaardigheid als ten aanzien van de regels van het stelsel, inclusief de 4e baanregel. De sector constateert ten aanzien van de uitgevoerde studie en de modelmatige aannames die daarbij zijn gehanteerd dat enkele toekomstige ontwikkelingen, zoals in het luchtruim, niet meegenomen konden worden in het onderzoek, maar ziet in die ontwikkelingen wel mogelijkheden om (een deel van) de gesignaleerde spanningen op te lossen. Naast de gevolgen van de veranderingen in het luchtruim, zijn verdere mogelijkheden te vinden in het verhogen van de piekcapaciteit, vlootvernieuwing en operationele maatregelen. Gegeven deze mogelijkheden en onzekerheden rond de ontwikkeling van het jaarvolume, verwacht de sector dat met dit stelsel beide bovengenoemde doelstellingen kunnen worden bereikt.

4. Reactie op Aldersadvies – deel 2: 4-jaarlijkse evaluatie

In het akkoord van 2008, zoals destijds ook door de Kamer onderschreven, is benadrukt dat de maatregelen die voortvloeien uit het Aldersakkoord onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Hierbij gaat het – naast het nieuwe normen- en handavingsstelsel en een volumebegrenzing – om:

- *Selectiviteit*: een selectieve ontwikkeling van Schiphol met een focus van Schiphol op het hub- en mainportgebonden verkeer en het creëren van additionele capaciteit op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad;
- *Hinderbeperking in de regio Schiphol*;
- *Omgevingskwaliteit*: verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in zwaarbelaste gebieden waar hinderbeperking niet meer tot de mogelijkheden behoort.

Deze maatregelen zijn opgenomen in drie convenanten: het Convenant selectiviteit, het Convenant hinderbeperking en het Convenant leefomgevingskwaliteit.

Eerder is door het Rijk de wens onderschreven om vierjaarlijks de gemaakte afspraken uit het Aldersakkoord te evalueren. Ik hecht er dan ook veel waarde aan dat ik met het ontvangen van de eerste vierjaarlijkse evaluatie een helder overzicht heb verkregen van de voortgang van de uitvoering van de drie convenanten die ter uitvoering van het Aldersadvies van 1 oktober 2008 zijn afgesloten.

Samen met de partijen aan de Alderstafel concludeer ik op basis van de eerste vierjaarlijkse evaluatie dat op hoofdlijnen succesvol uitvoering is gegeven aan de vier pijlers van het akkoord van 2008. De balans in de afspraken over de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving ten behoeve van het faciliteren van de netwerkqualiteit is in het nu uitgebrachte advies opnieuw onderschreven, evenals het karakter van eenheid en ondeelbaarheid van die afspraken. Eén van de belangrijkste lessen en ook aandachtspunten voor de komende tijd is dat partijen die aan de Alderstafel in gezamenlijkheid tot de afspraken zijn gekomen ook zelf met de uitvoering zijn belast. Bij verhindering om de afspraken te implementeren is het dan aan de partijen om gezamenlijk aan de Alderstafel opnieuw de afspraken met elkaar in balans te brengen. Dit is vorig jaar ook gedaan met betrekking tot het ontwikkelen van een alternatief pakket voor de afspraak van glijvluchtlandingen in de late avond.

Hieronder zal ik per Convenant een reactie geven op de eerste vierjaarlijkse evaluatie.

4.1 Selectiviteit

Begin 2009 zijn ter uitvoering van het Aldersakkoord Schiphol 2008 in het Convenant «Behoud en versterking van de mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol» afspraken gemaakt tussen Schiphol Group en het Rijk over de selectieve ontwikkeling van de mainport Schiphol. Hierbij is de marktvraag in 2020 ingeschat op 580.000 vliegtuigbewegingen. Het advies begrenst het maximaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol tot 2020 op 510.000 vliegtuigbewegingen, met de focus op hub- en mainportgebonden verkeer. Voor de overige 70.000 vliegtuigbewegingen is bepaald dat hiervoor ruimte wordt gezocht op de regionale luchthavens, in het bijzonder Eindhoven en Lelystad.

Het beleid bestaat dan ook uit twee belangrijke onderdelen; het scheppen van regionale luchthavencapaciteit ten behoeve van het niet-mainportgebonden verkeer met een omvang van totaal 70.000 vliegtuigbewegingen en het stimuleringsbeleid ter benutting van de schaarse capaciteit op Schiphol.

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer heb ik de heer Alders gevraagd om mij in het licht van de vierjaarlijkse evaluatie te informeren over de laatste inzichten over de prognoses van de marktvraag voor de ontwikkeling van het aantal vluchten in Nederland. Op basis van het advies onderschrijf ik de conclusie dat er op basis van de prognoses van het vliegverkeer, zoals gepresenteerd in het advies, serieus rekening mee gehouden moet worden dat de volumegrens op Schiphol aan de orde kan zijn en er behoefte is aan additionele regionale luchthavencapaciteit.

Gelet op de robuustheid van de afspraken rond Schiphol, de samenhang met ruimtelijke planvorming in de regio's en het bieden van een transparant ontwikkelingsperspectief aan alle belanghebbenden deel ik tevens

de conclusie dat het van belang is hieraan vast te houden. Dit mede gelet op de vorig jaar aan de Alderstafel gemaakte afspraken over een versnelde uitvoering van selectiviteit: niet bij 95% van de 510.000 vliegtuigbewegingen wordt de regionale luchthavencapaciteit ingezet ter ontlasting van Schiphol, maar bij 90% van de 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol.

Tezamen met de besluitvormingsprocedures die inmiddels lopen voor luchthavens Eindhoven en Lelystad op basis van de uitgebrachte Aldersadviezen aan de regionale Alderstafels in Eindhoven en Lelystad, wordt hiermee invulling gegeven aan het beleid om de verwachte nationale capaciteitsvraag van 580.000 vliegtuigbewegingen in Nederland te accommoderen. Hiermee creëren wij gezamenlijk de voorwaarden om Schiphol verder uit te laten groeien tot een duurzame en concurrerende hubluchthaven met een kwalitatieve groei van het wereldwijde verbindingennetwerk. Vastgesteld kan worden dat Eindhoven Airport de achterliggende jaren reeds een deel van de vraagontwikkeling op zich heeft genomen.

4.2 Hinderbeperking in de regio Schiphol

Het beleid om de geluidhinder rond de luchthaven Schiphol te beperken is vormgegeven middels een breed pakket van maatregelen gericht op reductie van geluidhinder aan de bron, reductie van de overdracht en bescherming van de ontvanger. Deze maatregelen 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 de 48 dB(A) L_{den} zijn gerealiseerd ten opzichte van de grens voor gelijkwaardigheid.

In de eerste vierjaarlijkse evaluatie is vastgesteld dat met de implementatie van diverse hinderbeperkende maatregelen, waaronder routeaanpassingen en operationele maatregelen, inmiddels ruim twee derde van de in het convenant afgesproken maatregelen is uitgevoerd. Deze uitvoering leidt ertoe dat bij een volume van 510.000 vliegtuigbewegingen het aantal ernstig gehinderden in het binnen- en buitengebied zal afnemen met 10–12% (ten opzichte van een situatie zonder deze hinderbeperkende maatregelen). In het licht van de in het convenant afgesproken reductie van tenminste 5% ernstig gehinderden vind ik dit een zeer goed resultaat, dat is behaald op basis van de inspanningen die de luchtvaartsector heeft geleverd om de verschillende hinderbeperkende maatregelen te realiseren.

Een belangrijke constatering is dat de Alderstafel heeft moeten vaststellen dat de mogelijkheden van hinderbeperkende maatregelen uitgeput raken. Verbeteringen in het ene gebied betekenen veelal nieuwe gehinderden in een ander gebied. De Alderstafel geeft aan dat nieuwe kansen hoofdzakelijk beperkt zijn tot mogelijke innovaties in de start- en landingsprocedures en in de vlootontwikkeling. De komende periode verdient bijvoorbeeld de in het advies genoemde startprocedure die is uitgevoerd door ArkeFly nadere studie om te bezien of deze breder en meer structureel kan worden toegepast. Mochten zich in de toekomst kansen voor hinderbeperkende maatregelen voordoen, voorziet de Alderstafel in een procedure om deze voorstellen te onderzoeken op effecten en uitvoerbaarheid. Ook gaat het de komende periode om een gerichte aanpak van de nog niet uitgevoerde hinderbeperkende maatregelen en microklimaten, zodat deze voor eind 2015 zijn afgerond. Het gaat hierbij ondermeer om de prioritering van het microklimaat Leimuiden, waar uw Kamer in het AO op 12 juli jl. om heeft gevraagd.

Naast de maatregelen voor hinderbeperking is ter uitvoering van het convenant tevens een aantal maatregelen uitgevoerd die gericht zijn op een verbeterde informatievoorziening aan de omgeving, zoals de website VliegverkeerInzicht op de website van het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS). Ik beoordeel bovengenoemde resultaten als betekenisvolle en vertrouwenwekkende stappen in de implementatie van de in 2008 afgesproken hinderbeperkende maatregelen.

4.3 Omgevingskwaliteit

Voor die gebieden waar de hinder als gevolg van luchtvaartactiviteiten ook met hinderbeperkende maatregelen niet kan worden weggenomen, is het volgens de partijen aan de Alderstafel gewenst om de leefkwaliteit in stand te houden, danwel te verbeteren. In het Convenant omgevingskwaliteit is afgesproken te komen tot het uitvoeren van verschillende maatregelen die hier invulling aan geven. Het Rijk heeft samen met Schiphol Group en de Provincie Noord-Holland in totaal € 30 mln geïnvesteerd waarbij is gekozen voor het realiseren van omgevingsprojecten en het opzetten van een regeling voor z.g. «schrijnende gevallen», mensen die aantoonbaar nadeel ondervinden van de luchtvaart maar buiten de bestaande regelingen vallen.

Bij de omgevingsprojecten is gekozen voor projecten in Halfweg, Zwanenburg, Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn. Van alle omgevingsprojecten kan worden gezegd dat het om meerjarige projecten gaat die potentieel bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving waarin ze worden gerealiseerd. Op een enkele uitzondering na bevinden deze projecten zich nog in het stadium van ontwikkeling. Dit heeft tot gevolg dat het te vroeg is om het positieve effect van de maatregelen onder bewoners objectief vast te stellen. Het eerste deelproject van «Station Halfweg» is in december 2012 opgeleverd. De overige projecten zijn momenteel in uitvoering. (Hart voor Zwanenburg; een dorpsplein met een dorps huis en een sporthal, Amstelveen-Noord; inrichting van de openbare ruimte van campus

Uilenstede, Aalsmeer; herstructurering sloopzone en Uithoorn; herinrichting van een oud kassengebied tot een recreatief groengebied).

De bewoners die betrokken zijn bij de totstandkoming van de verschillende projecten geven aan deze te zien als een wezenlijke verbetering van de leefbaarheid van het woongebied. Ook de bewonersdelegatie en de Bestuurlijke Regie Schiphol aan de Alderstafel beschouwen de projecten als significante verbetering van de leefomgeving. De uitwerking voldoet dan ook aan de verwachtingen die partijen van het convenant hadden.

Naast de afspraken over omgevingsprojecten en het opzetten van een regeling voor z.g. «schrijnende gevallen» zijn ook verschillende algemene maatregelen uitgevoerd, waaronder het verbeteren van de informatievoorziening aan huidige en nieuwe inwoners over de geluidsbelasting en mogelijke hinder door vliegtuiggeluid in de nabijheid van de luchthaven (de z.g. informatieplicht).

Bij de afnemende mogelijkheden van hinderbeperking wordt een tweede tranche van het leefbaarheidsfonds als belangrijke impuls voor de inpassing van de luchthaven in zijn omgeving gezien. Partijen – Schiphol, de provincie Noord-Holland en het Rijk – hebben zich uitgesproken om, conform de afspraken uit het akkoord van 2008, 30 miljoen euro aan financiële middelen voor een tweede fase ter beschikking te stellen. Alvorens tot uitvoering van deze tweede fase over te gaan, zullen partijen zich, op grond van ervaringen uit de eerste fase, beraden op welke wijze

en met welke programmas de leefbaarheid in de omgeving het meest effectief kan worden bevorderd.

Naast het uitvoeren van maatregelen die gericht zijn op hinderbeperkende maatregelen en het verbeteren van de kwaliteit van leefomgeving vanuit het Convenant omgevingskwaliteit, maakte de afgelopen jaren de geluidsisolatie van geluidsgevoelige objecten ook onderdeel uit van een breed pakket van maatregelen gericht op reductie van geluidhinder in de omgeving van Schiphol. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat met de afronding van de derde fase van het geluidsisolatieprogramma (GIS-3) in 2012 het grote isolatieproject, dat reeds begin jaren »80 van start is gegaan, nu is afgerond. Het is niet te verwachten dat een project met een dergelijke omvang in de nabije toekomst nog aan de orde is.

Wel is het interessant om geluidsisolatie in de toekomst als een vorm van individuele compensatie aan omwonenden in de omgeving van Schiphol te blijven aanbieden. Bij de toezegging voor de financiële bijdrage vanuit het Rijk van 10 miljoen euro aan de tweede fase voor het leefbaarheidsfonds is als voorwaarde gesteld dat deze optie vanuit het fonds open wordt gehouden. Op welke wijze hier in de tweede tranche van het leefbaarheidsfonds concreet invulling aan kan worden gegeven, zal met de medefinanciers (Schiphol, Provincie Noord-Holland) de komende periode verder worden uitgewerkt.

5. Vervolg

5.1 Huidige situatie: overgangsfase

Zoals eerder in deze brief aangegeven, deel ik de conclusie van de Alderstafel dat het experiment met het nieuwe normen- en handhavingstelsel als geslaagd kan worden beschouwd en ben ik voornemens om, na overleg met uw Kamer, het nieuwe stelsel in de wet- en regelgeving te verankeren.

Het huidige wettelijke stelsel met grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten blijft het formele stelsel waarop door de ILT wordt gehandhaafd. Deze situatie blijft van kracht tot het moment dat de wet- en regelgeving is aangepast. Wel kan de ILT in de handhaving rekening houden met aangekondigde nieuwe regelgeving. Dit om te voorkomen dat zich vanwege het moeten blijven binnen de grenswaarden ongewenste situaties kunnen voordoen die niet rijmen met de doelstelling van het nieuwe stelsel.

Tijdens het tweejarig experiment gold de zogeheten «Beleidsregel handhaving experiment nieuw normen- en handhavingstelsel» om het experiment mogelijk te maken. Op basis van deze beleidsregel zijn in verband met overschrijdingen van de grenswaarden voor geluidbelasting in handhavingspunten in 2012, als gevolg van het experiment, door middel van een experimenteerregeling vervangende grenswaarden vastgesteld waarop in 2013 gehandhaafd wordt. Op deze manier is extra inzet van de Aalsmeerbaan, wat in zou gaan tegen het gewenste strikt geluidpreferentieel vliegen, voorkomen. De experimenteerregeling⁴ is tot en met 31 oktober 2013 van kracht. Voor het aankomende gebruiksjaar voorziet Schiphol op dit moment dat er geen vervangende grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten nodig zijn om volgens de regels van het nieuwe normen- en handhavingstelsel te kunnen vliegen.

⁴ d.d.9 juli 2013, in werking getreden op 13 juli 2013, Stcrt.2013, 18637

5.2 Uitwerkingsstappen

Om het nieuwe stelsel in de wet- en regelgeving te verankeren zal ik, na overleg met uw Kamer, de volgende trajecten opstarten en in samenhang doorlopen:

- Aanpassing van de Wet luchtvaart
- M.e.r.-procedure
- Aanpassing van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)
- Aanpassing van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).

De ILT zal een toets uitvoeren op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van bovenstaande besluiten. De genoemde trajecten om te komen tot de besluiten worden in bijlage 1 nader toegelicht en er wordt hierbij tevens een overzicht gegeven van de mijlpalen.

In de wet zal conform de eerdere afspraken uit het Aldersakkoord van 2008 en zoals neergelegd in de Luchtvaartnota voor de periode na 2020 de mogelijkheid worden opgenomen een verdere groei te realiseren conform het voorgestelde 50/50 systeem. Dit in aanvulling op het in de regelgeving vast te leggen plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2020. Het 50/50 systeem houdt in dat milieuwinst die de sector bereikt na 2020 voor 50% aan de omgeving toekomt en voor 50% kan worden ingezet voor groei voorbij 510.000 vliegtuigbewegingen.

5.3 Omgevingsraad Schiphol

Op 2 september jl. heb ik u gemeld dat de heer Alders mij spoedig na de voltooiing van het advies over het nieuwe normen- en handhavingstelsel ook zijn advies over de Omgevingsraad Schiphol zal doen toekomen. Nu het advies over het nieuwe normen- en handhavingstelsel gereed is, verwacht ik u binnen enkele maanden over het advies inzake de Omgevingsraad Schiphol nader te kunnen informeren.

In het eindadvies van de Alderstafel inzake het nieuwe normen- en handhavingstelsel en de vierjaarlijkse evaluatie staat een aantal zaken die in de komende periode om begeleiding en nauwe betrokkenheid van de partijen aan de Alderstafel vragen. Daarbij gaat het onder andere om de verankering van de regels van het nieuwe stelsel en de actualisatie van gelijkwaardigheidscriteria in wet- en regelgeving met de daarvoor benodigde procedures, de uitwerking van het kader voor toekomstige actualisaties van de gelijkwaardigheidscriteria, de technische uitwerking van de 50/50-benadering voor de periode na 2020 en de uitwerking van afspraken rond de tweede tranche van het leefbaarheidsfonds. De ervaring leert dat bij de uitwerking van de gemaakte afspraken nauwe betrokkenheid van alle partijen van belang is, zeker ook omdat bij de uitvoering zich nieuwe vragen kunnen voordoen die het noodzakelijk maken dat de partijen zich hierover opnieuw gezamenlijk uitspreken.

Ik omarm dan ook het voorstel van de Alderstafel om de uitwerking van het voorliggende advies voortvarend ter hand te nemen. Ik ben voornemens om, na overleg met uw Kamer, de opdracht hiertoe per januari 2014 te verstrekken aan het beoogde College van Advies van de Omgevingsraad Schiphol en tot die tijd de Alderstafel Schiphol te beschouwen als het College van Advies i.o. en derhalve met die opdracht te belasten.

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

Vervolgstappen*Aanpassing van de Wet luchtvaart*

Ik ben voornemens om naar aanleiding van het Aldersadvies artikel 8.17 van de Wet luchtvaart en ook onderliggende regelgeving in ieder geval aan te passen op de volgende punten:

- de grenswaarden voor de geluidbelasting in handhavingspunten worden geschrapd;
- de regels voor strikt preferentieel baangebruik worden toegevoegd in het LVB;
- de grenswaarden voor het aantal vliegtuigbewegingen (het plafond) en de Maximum Hoeveelheid Geluid (inclusief verplichte advisering door de CROS) worden toegevoegd in het LVB;
- de criteria voor gelijkwaardigheid worden toegevoegd in het LVB;
- de verplichting voor de exploitant tot het opstellen van de gebruiksprognose wordt toegevoegd.

De genoemde wetsaanpassing zal de Tweede Kamer na advies van de Raad van State ontvangen, met daarbij inzicht in de milieueffecten van de voorgestelde wijzigingen en de doorwerking hiervan in het LVB.

M.e.r.-procedure

Vanwege de aanpassingen in het LVB wordt een m.e.r.-procedure doorlopen. In het kader van de m.e.r.-procedure worden twee producten opgesteld: een notitie Reikwijdte en Detailniveau (notitie R&D) en een milieueffectrapport (MER). Hierin komen onder meer de volgende zaken aan de orde, waarvan een belangrijk deel van de informatie ontleend zal worden aan de in het kader van het Aldersadvies reeds uitgevoerde onderzoeken:

- effecten van de invoering van het nieuwe stelsel;
- effecten van de ontwikkeling van de luchthaven tot 510.000 vliegtuigbewegingen;
- toets op gelijkwaardige bescherming (aspecten geluid, externe veiligheid en luchtverontreinigende stoffen);
- effecten op geldende geluids- en externe veiligheidscontouren t.b.v. actualisatie LIB.

Het MER wordt gezamenlijk met het ontwerpLVB en het ontwerpLIB ter inzage gelegd en voorgehangen bij Eerste en Tweede Kamer.

Aanpassing van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)

De in het Aldersadvies beschreven regels en normen worden opgenomen in het LVB. Het gaat in ieder geval om de volgende zaken:

- plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend – (tijdelijk 29.000 als gevolg van de afspraken over het alternatief pakket voor de afspraak van glijvluchtlandingen in de late avond);
- de criteria voor gelijkwaardige bescherming ten aanzien van geluid en externe veiligheid; het gaat hierbij conform het advies van de Alderstafel om de gecorrigeerde criteria;
- (werking van) de Maximum Hoeveelheid Geluid (MHG);
- eisen aan de gebruiksprognose.

Zoals gezegd komen de grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid met bovenstaande aanpassingen te vervallen. Deze grenswaarden worden vervangen door de hierboven genoemde criteria, gecombineerd met het MHG.

Met het voorstel van de aanpassing van de Wet luchtvaart zal ik uw Kamer ook de beoogde aanpassingen in het LVB toesturen. Dit zodat duidelijk is welke doorwerking de aanpassing van de Wet luchtvaart met zich meebrengt.

Aanpassing van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB)

Op basis van de laatste inzichten ten aanzien van de effecten van de afhandeling van het verkeer bij 510.000 vliegtuigbewegingen worden de contouren in het LIB geactualiseerd en wordt de 20Ke opgenomen in het LIB. In het kader van het programma SMASH wordt verder onderzocht of het ruimtelijk beleid en de manier van sturing in dit gebied helder en effectief is of dat hier verbetering nodig is. Uw Kamer wordt hierover separaat geïnformeerd.

Mijlpalen m.e.r.-procedure	Mijlpalen aanpassingen wet- en regelgeving
Uitbrengen notitie R&D; start zienswijze procedure	Behandeling Aldersadvies, incl reactie in TK Aanpassing wet Luchtvaart voor advies naar RvS
Advies over R&D, incl advies commissie m.e.r.	Wetsvoorstel, incl advies RvS naar Tweede Kamer Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer
MER definitief Advies commissie MER	Ontwerp LVB + LIB, incl MER naar Tweede Kamer Zienswijze procedure MER, LVB, LIB + behandeling Tweede Kamer Aanpassingen LVB en LIB onherroepelijk