

Vergaderjaar 2000–2001

27 603

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 mei 2001

Inhoudsopgave

Algemeen deel	2	3.1.	Vastleggen luchtverkeerwegen	50
1. Algemeen	2	3.2.	Externe veiligheid	52
1.1. Inleiding	2	3.3.	Geluid	58
1.2. Intrekken of wijzigen PKB	6	3.4.	Luchtqualiteit en luchtverontreiniging	69
1.3. Onderbrengen van de verschillende onderdelen van de PKB	14	3.5.	Afwijken van het luchthavenverkeerbesluit in het belang van de veiligheid	74
1.4. Gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel	15	3.6.	Handhaving	75
1.5. Het minimum beschermingsniveau	22	3.7.	Grenswaarden in de wet	83
1.6. Procedure luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit	26	4. Overige aspecten	84	
1.7. Milieueffectrapportage	28	4.1.	Gezondheid	84
1.8. Beheersing milieugevolgen met de Wet milieubeheer	33	4.2.	Informatievoorziening	85
1.9. Aansturing LVNL en luchtvaartmaatschappijen door de luchthavenexploitant	39	4.3.	Financiële aspecten	85
1.10. Verdere procedure en voortgang	39	4.4.	Overleg en advies	85
1.11. De plannen voor de lange termijn	42	4.5.	Gevolgen van het wetsvoorstel	87
1.12. De aanleg van de vijfde baan	42	4.6.	Beurgang Schiphol	88
1.13. De huidige aanwijzing voor het vier- en vijfbanenstelsel	42	4.7.	Privatisering LVNL	88
		4.8.	Druk op omliggende infrastructuur	89
		4.9.	Relaties met Inspectie Milieuhygiëne, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Raad voor de Transportveiligheid en Openbaar Ministerie	89
2. De ruimtelijke indeling	44	4.10.	Nieuwe stelsel voor de overige luchthavens	90
2.1. De omvang van (gebieden binnen) het beperkingengebied	44	4.11.	Toepassen nieuwe stelsel op het vierbanenstelsel	90
2.2. Externe veiligheid	45	4.12.	Aanpassing van algemene maatregelen van bestuur en van ministeriële regelingen	91
2.3. Geluid	48	4.13.	Tijdstip vervallen overgangsbepalingen	92
2.4. Isolatiemaatregelen en compensatiemaatregelen	49	4.14.	Ondertekening wetsvoorstel	92
2.5. Woonwagens en woonschepen	49			
2.6. Bouwwerken en harde wind of verlichting	50	Artikelgewijze deel	92	
3. Het luchthavenluchtverkeer	50	Bijlage 1. Overzicht PKB Schiphol en Omgeving	98	
		Bijlage 2. RIVM-rapporten in het kader van GES	102	

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Algemeen deel

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 10 april 2001. Wij constateren met grote vreugde dat de vaste commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend heeft aangepakt.

Het doet ons genoeg dat de leden van verschillende fracties de ontwikkeling van een nieuw stelsel van grenzen voor de luchthaven Schiphol en een nieuw stelsel van handhaving van die grenzen onderschrijven. Dat is ook in lijn met eerder overleg dat met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, zoals onder meer het overleg van 19 juni 2000 met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl-nota) en over de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 31 mei 2000¹ over de toekomst van de nationale luchthaven.²

Er zijn ook leden die op bepaalde punten twijfels of bezorgdheid uiten bij de wijze waarop het nieuwe stelsel in het wetsvoorstel is neergelegd. Wij hopen met deze nota de twijfel en bezorgdheid met betrekking tot deze punten weg te nemen.

Bij de beantwoording zijn om te beginnen enkele algemene kenmerken van het voorliggende wetsvoorstel op rij gezet. Verder wordt bij de beantwoording van de gestelde vragen de volgorde van het verslag zoveel mogelijk gevolgd.

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Het vinden en hanteren van een begrijpelijke en eenduidige beleidslijn ten aanzien van de luchthaven Schiphol heeft in de afgelopen jaren de nodige hoofdbrekens gekost.

Daar zijn lessen uit getrokken en er is een breed gedragen wens gegroeid om te komen tot een nieuwe aanpak, waarbij helderheid in de rolverdeling tussen overheid en sector en handhaafbaarheid voorop staan.

In deze nieuwe aanpak stelt de overheid grenzen aan het ruimtebeslag en de milieubelasting. De luchtvaartsector krijgt de gelegenheid om binnen die grenzen de luchthaven optimaal te ontwikkelen. Deze nieuwe aanpak wordt geconcretiseerd in een nieuw stelsel voor de regulering van de luchthaven Schiphol. Het voorliggende wetsvoorstel schept de wettelijke basis voor het nieuwe stelsel.

Het nieuwe stelsel voor de luchthaven Schiphol beoogt de nodige beheersing te verzekeren van de ruimtelijke ontwikkelingen rondom de luchthaven en van de milieugevolgen (inclusief externe veiligheid) van het luchthavenluchtverkeer. Dat zijn op zich aspecten die ook in het huidige stelsel zijn opgenomen. Het nieuwe wettelijk stelsel maakt echter gebruik van andere instrumenten, heeft op bepaalde punten een andere werking dan het huidige stelsel en kent ook een andere rolverdeling tussen overheid en luchtvaartsector. In vogelvlucht kunnen de veranderingen als volgt beschreven worden.

Het huidige ruimtelijke instrumentarium is een betrekkelijk complex geheel. De op rijksniveau te treffen ruimtelijke maatregelen voor de nationale luchthaven verdienen een doorwerking die in het algemene stelsel van de Wet op de Ruimtelijk Ordening onvoldoende is verzekerd.

Er wordt in het huidige stelsel gebruik gemaakt van de PKB Schiphol en Omgeving, van een aanwijzing van de minister van V en W op grond van

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 3.

² Voor een verslag van dit overleg, zie kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 15.

de Luchtvaartwet, van een aanwijzing van de minister van VROM op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met de Luchtvaartwet, welke aanwijzing op haar beurt weer samenhangt met een algemene maatregel van bestuur, het BGGL¹. Deze «rijks»instrumenten moeten vervolgens worden omgezet in de gemeentelijke bestemmingsplannen om hun beoogde (bindende) werking te krijgen. De aanwijzing van de minister van V en W heeft geen direct rechtsgevolg voor de gemeentelijke bestemmingsplannen. De aanwijzing van de minister van VROM heeft niet in alle gevallen geleid tot de nodige aanpassingen van de gemeentelijke bestemmingsplannen en is inmiddels vervallen. Deze aanwijzing zag ook alleen op de geluidszonering. De implementatie van de in de PKB geregelde ruimtelijke aspecten ten aanzien van de externe veiligheid is nog niet voltooid. Tot slot zijn er nog – op zich belangrijke – aspecten als bijvoorbeeld voor de veiligheid noodzakelijke hoogtebepalingen waar nu instrumenten voor zijn die niet worden gebruikt of waar geen instrumenten voor zijn.

Dit geheel van instrumenten (of gebrek aan instrumenten) op rijksniveau wordt in het nieuwe stelsel vervangen door het luchthavenindelingbesluit. Het luchthavenindelingbesluit laat de gemeentelijke bevoegdheid tot het maken van bestemmingsplannen in stand, maar geeft aan hoe (en wanneer) die moet worden uitgeoefend, voor zover dat nodig is in verband met de aanwezigheid van Schiphol. Het besluit is anders dan de eerder beschreven aanwijzing van de minister van VROM niet alleen gericht op geluid, maar ook op veiligheid. Het geldt voor onbepaalde tijd en kent ook zijn werking vooruitlopend op de aanpassing van de bestemmingsplannen.

Het huidige milieuregime voor het vijfbanenstelsel is in zijn technische detaillering vastgelegd in de PKB Schiphol en Omgeving en in de al eerder genoemde aanwijzing van de minister van V en W.² De PKB heeft geen direct rechtsgevolg voor de betrokkenen. De implementatie daarvan moet plaatsvinden in de aanwijzing van de minister van V en W. Het is tot nu toe niet gelukt om een beslissing op bezwaar inzake de aanwijzing tot stand te brengen die voldoet aan de PKB. Zoals in onderdeel 1.5 nog nader aan de orde komt zit de besluitvorming als het ware op slot, omdat binnen de grenzen van de PKB geen aanwijzing te slaan was die voldeed aan de inzichten van dat moment omtrent hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. Zo is naar de huidige inzichten van de regering géén van de in de PKB voor het vijfbanenstelsel opgenomen milieugrenzen zonder meer bruikbaar voor het nieuwe stelsel.

In het nieuwe stelsel wordt de gedetailleerde milieubegrenzing neergelegd in het luchthavenverkeerbesluit. Wat externe veiligheid betreft wordt uitgegaan van een strengere norm voor het individueel risico. De geluidsnormering wordt in overeenstemming gebracht met de Europese ontwikkelingen. Voor lokale luchtverontreiniging worden grenswaarden bepaald die alleen voor de luchthaven gelden en niet zoals op dit moment voor verschillende sectoren tezamen. Het besluit conformeert zich aan het landelijke geurbeleid en stapt daarmee af van het stellen van concentratienormen. Het nieuwe stelsel kent geen grenzen meer die zijn uitgedrukt in aantallen vliegtuigen, passagiers of tonnen vracht, maar stelt grenzen aan de gevolgen van het daarmee samenhangende vliegverkeer.

¹ Het Besluit geluidbelasting grote luchtvaartterreinen, vervangen door het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart.

² Voor wat betreft activiteiten die nu worden aangeduid met de term «landzijdig» is er een milieuvergunning voor Schiphol op basis van de Wet milieubeheer.

Het voortvarend handhaven van de huidige (geluid)grenzen bleek niet altijd mogelijk. Dat heeft van doen met de *wenselijkheid* van het handhaven (moet een overschrijding in een bieveld gehandhaafd worden?), met een onvoldoende *ontvlechting* van overheid en sector (de overheid stelt vooraf een gebruiksplan vast, dat bemoeilijkt handhaven achteraf), met de omstandigheid dat de handhaving via de *exploitant* van de lucht-

haven is vorm gegeven (overschrijdingen zijn het gevolg van het gedrag van exploitant, gezagvoerders en LVNL) en – last but not least – met de omstandigheid dat aan het eind van het gebruiksjaar, als de overschrijding manifest wordt, er niet zoveel *mogelijkheden* voor ingrijpen meer zijn.

Het nieuwe stelsel beoogt een betere handhaving te bewerkstelligen. Zo zullen de handhavingspunten voor de begrenzing van de geluidbelasting met name in woongebieden worden geplaatst.¹ In het nieuwe stelsel stelt de overheid niet meer een gebruiksplan voor de luchthaven vast, maar stelt zij grenswaarden waarbinnen de sector vrij is om de luchthaven te exploiteren. Als de grenswaarden echter worden overschreden zal de overheid ingrijpen door het stellen van maatregelen die de vrije ruimte van de sectorgenoten voor de toekomst beperken zolang dat nodig is. De maatregelen kunnen gericht zijn tot alle sectorgenoten, niet alleen tot de exploitant. De maatregelen zijn bovendien niet gericht op de «laatste maand», maar met name op de daarachter liggende tijd. In de overheidsorganisatie wordt een scheiding aangebracht tussen beleid en handhaving. Dit laatste aspect wordt ondergebracht bij de nieuwe Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Dit samenvattende, algemene beeld ter inleiding op de bespreking van de opmerkingen en vragen van de leden van de verschillende fracties.

Wij delen de gedachte van de leden van de PvdA-fractie dat het van groot belang is dat de «nieuwe» normen goed worden vastgelegd en een bescherming moeten bieden aan omwonenden die gelijkwaardig is aan de PKB.

Deze normen zijn naar het oordeel van deze leden vervolgens bepalend voor de groeimogelijkheden voor de luchtvaart op Schiphol. Daarmee wijzen deze leden ook naar ons oordeel op een kernpunt van het nieuwe stelsel.

Deze leden menen dat regelgeving en handhaving goed gescheiden dienen te zijn. Juist ten behoeve van deze scheiding is – zoals al werd aangestipt – binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat een reorganisatie doorgevoerd. De beleidsmatige aspecten van de regelgeving zijn ondergebracht bij de nieuw gevormde directie Luchtvaartbeleid. De handhaving is neergelegd bij de Handhavingsdienst Luchtvaart, die in de loop van dit jaar wordt ondergebracht bij de nieuwe Inspectie Verkeer en Waterstaat. De inspectie is een zelfstandig onderdeel, zij is niet ondergeschikt is aan de beleidsdirectie. De inspectie zal wettelijk worden verankerd in een Wet Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Deze leden vragen of het vervangen van de PKB Schiphol en Omgeving snel en makkelijk moet kunnen, zonder de daarvoor bedoelde procedures. In onderdeel 1.2 van deze nota komt uitgebreid de intrekking van de PKB aan de orde. Op deze plaats willen wij al aangeven dat is voorzien in een (formeel) wettelijke grondslag waarin de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zijn opgenomen, met daarop gebaseerd twee uitvoeringsbesluiten, waar de ruimtelijke maatregelen en de gedetailleerde milieugrenzen in zijn neergelegd. Deze besluiten worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, het parlement wordt betrokken bij de voorbereiding, de besluitvorming wordt ondersteund met een milieueffectrapport en de besluiten kunnen worden getoetst door de administratieve rechter (zie in dit verband de onderdelen 1.6, 1.7 en 1.10 van deze nota).

Ten behoeve van de overgang bevat het wetsvoorstel bepalingen die het mogelijk maken dat de wetgever zelf, op technisch gedetailleerd niveau, randvoorwaarden stelt aan de overgang. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op een overgang die zich binnen een voorzienbare termijn

¹ In het nu voorliggende voorstel zijn nog enkele handhavingspunten buiten woongebieden, maar op of nabij de nieuwe 35 Ke-contour gekozen. Dit is gebeurd indien de afstand tussen twee handhavingspunten in woongebieden anders te groot zou worden in verband met de gewenste bescherming («schaduwwerking») van de daarachter gelegen woongebieden. De huidige 35 Ke-contour ligt voor het overgrote deel in «bietenvelden» buiten woongebieden.

voltrekt, wat detaillering in de wet zelf mogelijk maakt (zie de artikelen IX tot en met XII).

Dit geheel overziend moet toch gezegd worden dat gelet op alle betrokkenen voorzien is in een goede procedure.

De in de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen gang van zaken bij de herziening of intrekking van een PKB (artikel 2b WRO) is niet geschreven met het oog op een overgang van een stelsel met PKB naar een stelsel zonder een dergelijke PKB. Als die procedure nog bovenop de hiervoor beschreven procedures gehanteerd moet worden, wordt de besluitvorming bepaald onoverzichtelijk en zal het nieuwe stelsel niet op de geplande datum gerealiseerd kunnen worden.

Deze leden vragen bovendien wat de bemoeienis van de regering met de bedrijfsvoering van de luchthaven inhoudt. Zij verwijzen daarmee naar een zinsnede in de memorie van toelichting waarin het vaststellen door de overheid van het gebruiksplan als voorbeeld van die bemoeienis wordt benoemd.

Meer in het algemeen kan gewezen worden op de benadering van de luchtvaartsector die in het nieuwe stelsel wordt gehanteerd. Het is daarbij niet meer een overheid die samen met de sector vaststelt wat de mogelijke en wenselijke groei van de luchtvaart is, welke wijzigingen in de vloot of de vliegprocedures verwacht of geëist kunnen worden, op basis waarvan de overheid vervolgens de beslissing neemt omtrent de (geluid)-grenzen. In de kern behelst het nieuwe stelsel dat de nodige grenzen worden gesteld, waarbij het aan de sector is om te bezien op welke wijze welke groei binnen die grenzen gerealiseerd kan worden.

De leden van de VVD-fractie kenschetsten het voorliggende wetsvoorstel als een codificatie van reeds eerder genomen beleidsbeslissingen. Zij verwijzen daarbij naar tussen regering en kamer besproken kernpunten als de herverdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en luchtvaartsector, waarbij de overheid regels en grenzen stelt, waarbinnen de luchtvaartsector zijn bedrijfsmatige activiteiten kan uitoefenen. Dit zijn inderdaad kernpunten zoals die ook reeds naar voren kwamen in de Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (1998), in de nota Toekomst van de nationale luchthaven (1999) en in de bespreking van die nota en de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 31 mei 2000. Deze kernpunten komen ook in de nu voorliggende nota weer terug.

De leden van de CDA-fractie memoreren dat zij de minister van V en W hebben aangespoord om met een beter stelsel te komen. Deze leden hebben hiermee een wens verwoord die bij de hele kamer leefde. Het onderhavige wetsvoorstel is de basis voor dit nieuwe stelsel.

De leden van de fractie van D66 constateren dat enerzijds het draagvlak voor Schiphol in de samenleving groot is, en dat anderzijds zaken als veiligheid, milieu en gezondheid een hoge prioriteit hebben. In de verschillende onderdelen van deze nota komt de bescherming van het milieubelang (met inbegrip van de externe veiligheid) naar voren. De overheid stelt grenzen aan de milieubelasting van de omwonenden. Anderzijds faciliteert het nieuwe stelsel door met deze grenzen aan de luchtvaartsector een zekere «milieugebruiksruimte» te geven.

De leden van de fractie van GroenLinks uiten bezorgdheid nu de PKB Schiphol en Omgeving door het wetsvoorstel buiten werking wordt gesteld. Met name in de onderdelen 1.2 tot en met 1.5 van deze nota wordt besproken hoe het «verlies» van de PKB opgevangen wordt in het nieuwe stelsel.

De leden van de SP-fractie zijn bang dat van de afgesproken verbetering van het leefmilieu niets terecht zal komen. Wij hopen in deze nota en met name in de onderdelen 1.2 tot en met 1.5 hun angst weg te nemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de PKB Schiphol en Omgeving nog geen vijf jaar oud is, dat de vijfde baan nog niet in bedrijf is en dat de desbetreffende wetgeving (nu al) compleet overhoop wordt gehaald. Deze leden doen hiermee een waarneming die tot nadenken stemt. De PKB is vastgesteld in december 1995. Daarbij is het (principe)besluit vastgelegd om over te gaan op een vijfbanenstelsel voor Schiphol. Gepoogd is tevens om op technisch gedetailleerd niveau milieunormen te beschrijven voor een vijfbanenstelsel dat in 2003 operationeel zou moeten worden. Naarmate de tijd verstreek sinds 1995 is steeds meer duidelijk geworden dat het acht jaar vooruit kijken (en feitelijk veel meer jaren in verband met de voorbereidingstijd die aan het vaststellen van een PKB is verbonden) op globaal niveau zinvol is gebleken (het is nog steeds de bedoeling dat de vijfde baan er komt op de aangegeven plaats), maar dat de gedetailleerde beschrijving van de milieugrenzen minder succesvol is geweest. Naar de huidige inzichten verdient geen van de grenzen het om zonder meer opgenomen te worden in het nieuwe stelsel. In de voorliggende nota wordt uitvoering beschreven hoe het nieuwe stelsel er uit zou moeten zien.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de pretenties van het wetsvoorstel bescheiden zijn in die zin dat het primair gericht is op de middellange termijn.

Deze constatering is op zich juist, het wetsvoorstel beoogt niet om uitspraken te doen over alle luchthavens in Nederland, noch om een basis te bieden voor alle mogelijke ontwikkelingen op lange termijn.

Voor zover overigens de ontwikkelingen op de lange termijn zullen leiden tot wenselijke aanpassingen van de structuur en het gebruik van Schiphol, ligt het in de rede dat toepassing gegeven wordt aan het nu voorgestelde wettelijke stelsel voor Schiphol. De wijzigingen zullen neerslaan in een nieuw (ontwerp) luchthavenindelingbesluit en een nieuw (ontwerp) luchthavenverkeerbesluit. Het wetsvoorstel bepaalt dat elk volgend besluit een bescherming biedt die per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn. Zie in dit verband ook onderdeel 1.11 van deze nota.

1.2. Intrekken of wijzigen PKB

Het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals dit door de regering om advies aan de Raad van State is gezonden, voorzag in een aanpassing van de PKB Schiphol en Omgeving door het doen vervallen van een aantal daarin opgenomen beslissingen van wezenlijk belang. Dit zijn de zogeheten «gegeelde» onderdelen in de PKB voor de wijziging waarvan de procedure van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient te worden doorlopen. Voor het overige («gegeelde» en gewone «witte» onderdelen) bleef de PKB in stand. Daarbij zij direct aangetekend dat het wetsvoorstel wel degelijk ook zag op wijzigingen van beleid zoals neergelegd in de «witte» onderdelen uit de PKB. Op de wijziging van die onderdelen is echter niet de zojuist genoemde procedure uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening van toepassing. Het in de «witte» onderdelen verwoorde beleid kan immers (ook) door later beleid, zoals bijvoorbeeld neergelegd in het wetsvoorstel, worden aangevuld en gewijzigd, zonder dat hiervoor een wijziging van de PKB zelf nodig is.

De regering gaf daarbij aan dat de keuze voor het partieel, bij wet, wijzigen van de PKB in plaats van het, naast het traject van wetswijziging, óók doorlopen van de procedure van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening was ingegeven door de gedachte dat dubbele besluitvor-

ming en (dus) onnodig tijdverlies vermeden konden worden. De hoofdpunten van de discussie zouden immers in de twee trajecten sterk overeenkomen, nog afgezien van de mogelijke problemen bij de afstemming van beide procedures.

In zijn advies uitte de Raad van State ernstige kritiek op deze aanpak. Zoals bekend, heeft de regering de kritiek en de suggesties ter harte genomen en gekozen voor een nieuwe wettelijke regeling inclusief het in zijn geheel intrekken van de PKB.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering de door de Raad van State geschetste twee benaderingen nog eens, met voor- en nadelen, naast elkaar te zetten opdat een goede afweging kan worden gemaakt.

De Raad gaf twee benaderingen in overweging; óf de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB zonder een verdere wetswijziging óf een nieuwe wettelijke regeling onder intrekking, bij wet, van de gehele PKB.

Allereerst de benadering waarbij zou zijn gekozen voor het enkel wijzigen van de PKB conform de procedure van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Een dergelijke wijziging zou op zichzelf niet voldoende zijn geweest om te bewerkstelligen dat ook daadwerkelijk conform de aldus gewijzigde PKB op het vijfbanenstelsel zou kunnen worden gevlogen en dat de doorwerking van de ruimtelijke aspecten van de aldus gewijzigde PKB in streek- en bestemmingsplannen zou zijn verzekerd. Daartoe zou op de eerste plaats de aanwijzing van de minister van V en W op grond van de Luchtvaartwet moeten worden gewijzigd. Verder zouden aanwijzingen van de minister van VROM op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand gebracht moeten worden. Ook het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (BGGL) zou moeten worden aangepast. Het ligt in de rede te veronderstellen dat bij deze stappen ook parlementaire betrokkenheid aan de orde zou zijn geweest.

De voren beschreven benadering impliceert ook dat verder afgezien wordt van wetswijziging. Dit stuit op grote bezwaren. Immers een en ander zou er op neerkomen dat verder zou moeten worden gewerkt met een op de huidige leest geschoeid stelsel. Dit zou een breuk hebben betekend met de lijn zoals deze is ingezet bij de Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl) van december 1998 en verder is uitgewerkt in de nota Toekomst van de nationale luchthaven (Tnl-nota) van december 1999. De daarin aangekondigde vernieuwing van het stelsel vereist wetswijziging. Zonder wetswijziging blijft (onder meer) het ruimtelijk instrumentarium onvoldoende toegesneden op hetgeen voor Schiphol nodig is, kan het geluidstelsel niet in overeenstemming gebracht worden met de (komende) Europese regelgeving en is een goede handhaving niet te verzekeren.

Het afzien van wetgeving is daarom vanuit beleidsmatig en bestuurlijk oogpunt geen reëel alternatief.

De tweede benadering, zoals gesuggereerd door de Raad van State, is door de regering in het nu voorliggende wetsvoorstel gevolgd: een nieuwe integrale regeling door een formele wet onder intrekking van de gehele PKB.

De regering heeft er daarbij dus voor gekozen de PKB bij formele wet in te trekken. De regering meent dat deze keuze geen afbreuk doet aan de noodzakelijke betrokkenheid van de Staten-Generaal en aan eisen van rechtsbescherming ten opzichte van de burger. Daarbij komt, dat een intrekking conform genoemd artikel uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening hier ook geen verdere toegevoegde waarde zou hebben. De hoofdpunten van de discussie bij het traject van intrekking van de PKB en bij het traject van nu voorgestane wetgeving en verdere besluitvorming zouden dezelfde zijn geweest.

Het is immers de wetgever zelf (regering en Staten-Generaal, vergelijkbaar met de betrokkenen bij de intrekingsprocedure genoemd in artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) die het voorgenomen beleid in de formele wet vaststelt. Voor zover dit beleid verder vorm wordt gegeven in het luchthavenindeling- en het luchthavenverkeerbesluit, is de betrokkenheid van de Staten-Generaal verzekerd door middel van de procedure, zoals beschreven in artikel 8.11 van het wetsvoorstel.

Ook aan eisen van rechtszekerheid en rechtsbescherming ten opzichte van de burger wordt bij de nu voorgestane route tegemoet gekomen. Bij de totstandkoming van de eerder genoemde uitvoeringsbesluiten dient immers de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht te worden gevolgd. De besluiten staan voorts open voor rechtelijke toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In dit verband zij daarbij nog gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 april 1998 (zaaknummer E01.96.0043) op de beroepen tegen de PKB. De afdeling oordeelde daarbij dat enkel het besluit tot realisering van het vijfbanenstelsel aangemerkt dient te worden als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Andere «gegeelde» onderdelen van de PKB, bijvoorbeeld met betrekking tot de milieu- en externe veiligheidsgrenzen, werden niet aangemerkt als een besluit waartegen zelfstandig beroep mogelijk was. Tegen de milieu- en externe veiligheidsgrenzen uit de PKB was dus slechts indirect beroep mogelijk, namelijk voor zo ver deze grenzen strekken ter onderbouwing van het besluit tot realisering van het vijfbanenstelsel. Dit bezwaar, uit het oogpunt van rechtsbescherming, kleeft niet aan de normstelling zoals deze, binnen de randvoorwaarden zoals gesteld in het wetsvoorstel, zal worden opgenomen in de uitvoeringsbesluiten.

Deze beschouwing kan als volgt worden samengevat.

Bij het volgen van de eerste weg (wijzigen PKB overeenkomstig de procedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening) zou de PKB-wijziging onvoldoende zijn. Aansluitend zouden ook andere besluiten op rijksniveau gewijzigd of geslagen moeten worden, zoals de aanwijzing van de minister van V en W, de aanwijzingen van de minister van VROM en het BGGL. Maar ook met inbegrip van deze wijzigingen zou het nieuwe stelsel niet geïntroduceerd kunnen worden.

Met de tweede benadering (nieuw wetsvoorstel met intrekking PKB) is het invoeren van het nieuwe stelsel wel mogelijk. Dat stelsel kent twee uitvoeringsbesluiten op rijksniveau die tot stand komen met een procedure waarbij de betrokkenheid van de direct belanghebbenden, van de mede-overheden en van het parlement verzekerd is.

De leden van de CDA-fractie vinden het verstandig dat de regering het advies van de Raad van State ter harte heeft genomen. De leden verzoeken de regering aan te geven hoe een en ander in de tijd bezien zijn beslag zal krijgen. De leden vragen of niet eerst de verder benodigde nadere regelgeving gereed moet zijn.

Voor wat betreft de volgtijdelijkheid wijzen wij deze leden op artikel XVI van het wetsvoorstel.

Het is de bedoeling dat die onderdelen van het wetsvoorstel, die nodig zijn voor het *vaststellen* van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit, zo spoedig mogelijk tot wet worden verheven en in werking treden. Daarbij gaat het om het gehele wetsvoorstel, uitgezonderd bepaalde onderdelen waaronder de artikelen met betrekking tot de intrekking van de PKB en de aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol. Het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zullen zelf pas *in werking treden* als het vijf-

banenstelsel operationeel is. Op het moment van inwerkingtreding van deze besluiten worden de PKB Schiphol en de aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol ingetrokken.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de CDA-fractie of op het moment van het in werking treden van het gehele nieuwe regime voor Schiphol niet eerst de verder benodigde nadere regelgeving gereed dient te zijn, moet het antwoord tweeledig zijn. De nadere regelgeving inclusief de aanpassing van bestaande regelgeving aan het wetsvoorstel, benodigd voor de inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit, zal inderdaad op dat moment moeten zijn gerealiseerd. Hierbij zij bijvoorbeeld gewezen op de ministeriële regeling omtrent de informatievoorziening op basis van titel 8.5 van het wetsvoorstel. De aanpassing van bepaalde bestaande regelgeving, zoals bijvoorbeeld de aanpassing van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, hoeft strikt genomen niet gerealiseerd te zijn op het moment van in werking treden van de eerder genoemde eerste besluiten. Immers artikel VIII bepaalt dat ten behoeve van de eerste besluiten een milieueffectrapport wordt opgesteld. Voor een latere wijziging van deze besluiten is uiteraard wel een wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 vereist. Hoewel voor (de aanpassing van) bepaalde regelgeving dus niet noodzakelijk, streeft de regering er niettemin naar dat de (aanpassing van) nadere regelgeving bij de inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zal zijn voltooid.

De leden van de fractie van GroenLinks twijfelen ten principale aan de noodzaak van dit wetsvoorstel, ter vervanging van de PKB. De PKB geeft immers reeds de regelgeving voor de situatie van een vijfbanenstelsel. Deze regelgeving staat, zo stellen deze leden, niet ter discussie, behoudens de getalsgrenzen voor passagiersaantallen en vracht.

Naar wordt gesteld net als de Raad van State, vragen de leden waarom de regering niet voor een wijziging van de PKB heeft gekozen. De leden verwijzen naar de passage op bladzijde vijf van de PKB waarin wordt gesteld dat het kabinet het van belang acht dat voor een wijziging van sommige onderdelen de PKB-procedure in acht wordt genomen.

De leden van deze fractie verzoeken de regering aan te geven waarom zij deze visie van het vorige kabinet niet meer deelt.

Dezelfde leden zijn van opvatting dat het schrappen van de PKB en het voorbij gaan aan de opvatting van het vorige kabinet alleen in noodsituaties aan de orde moet zijn. Zij zien deze noodsituatie niet en vragen de regering op dit punt om opheldering.

Wij delen niet de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat hetgeen in de PKB is bepaald over (het gebruik van) het vijfbanenstelsel van Schiphol, behoudens de getalsgrenzen voor passagiersaantallen en vracht, niet ter discussie staat. Wij wijzen in dit verband op het beleid zoals verwoord in de nota Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart (Sbtl) uit 1998, de nota Toekomst nationale luchthaven (Tnl-nota) van december 1999 en de brief¹ van 31 mei 2000 aan de Kamer. Wat dat betreft is het beleid, zoals neergelegd in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, een logisch vervolg van de eerdere nota's en brieven op dit punt.

Het doen vervallen van de volumegrenzen met betrekking tot aantallen passagiers en tonnen vracht uit de PKB is inderdaad een belangrijk onderdeel van het beleid dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel maar is beslist niet het enige. Gewezen kan worden op de behoefte aan een helder stelsel van veiligheids- en milieugrenzen in combinatie met een adequaat wettelijk handavingsregime en een andere benadering van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector dan tot dusver het geval is. Het een kan wat dat betreft niet zonder het ander. Met andere woorden: met een marginale wijziging van de PKB had hier

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 3.

niet kunnen worden volstaan. Wij lezen overigens in het advies van de Raad van State niet, zoals de leden van de fractie van GroenLinks doen, dat de Raad zich voorstander zou tonen van de door deze leden bedoelde wijziging van de PKB.

Evenmin delen wij de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks met betrekking tot de passage op bladzijde vijf van de PKB dat de, ingevolge het wetsvoorstel, voorgestelde wijze van intrekking van de PKB logischerwijs een breuk is met de opvattingen van een vorig kabinet. Wij lezen in de door de leden aangeduide passage namelijk niet dat een vorig kabinet hierin tot uitdrukking zou hebben gebracht dat de voorgestelde intrekking van de PKB bij wijze van een wettelijke bepaling niet (ook) mogelijk zou kunnen zijn. Zie wat dat betreft overigens ook het advies van de Raad van State waarin expliciet de mogelijkheid van intrekking (of wijziging) van de PKB bij wet wordt behandeld.

Een en ander doet er niet aan af dat er goede redenen moeten zijn om af te zien van wijzigingen of intrekking van een PKB conform de gebruikelijke procedure. Wij zouden wat dat betreft hier overigens niet de termen «noodsituatie» of «noodwet» in de mond willen nemen.

De in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorziene procedure voor de herziening of de intrekking van een PKB (artikel 2b WRO) is niet geschreven met het oog op een overgang van een stelsel met PKB naar een stelsel zonder een PKB. Voor een dergelijk geval, dat hier aan de orde is, moet de wetgever op zich bezien of een afwijkend wettelijk traject wenselijk is. Daarbij speelt de factor tijd, maar ook de wens om dubbele besluitvorming (met in hoge mate dezelfde hoofdpunten van discussie) te vermijden. Gelet op deze omstandigheden, op de omstandigheid dat recht wordt gedaan aan de betrokkenen en op het advies van de Raad van State, lijkt de nu voorgestelde weg geboden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de intrekking van de PKB op basis van het onderhavige wetsvoorstel de juridische toets der kritiek kan doorstaan. De leden vragen voorts of de enige reden voor het afzien van het wijzigingen van de PKB conform de procedure zoals neergelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is gelegen in het feit dat een en ander niet meer was te realiseren voor 2003.

De regering is inderdaad van opvatting dat de intrekking van de PKB op basis van het onderhavige wetsvoorstel de juridische toets der kritiek kan doorstaan. Daarbij zij gewezen op het beginsel dat latere wetgeving eerdere wetgeving opzij kan zetten. De eerdere wetgeving wordt in dit geval gevormd door het gestelde in artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waarin de procedure tot herziening of intrekking van een PKB is opgenomen. In dit verband kan ook worden verwezen naar de Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen (Stb. 1998, 721) waarbij, nadat gebleken was dat de geldigheidsduur van een aantal planologische kernbeslissingen was verlopen, alsnog, zelfs met terugwerkende kracht, aan diverse PKB's rechtskracht werd toegekend. Wij wijzen deze leden tevens op onderdeel 1.3 van deze nota waar is beschreven hoe inhoudelijk met de verschillende onderdelen van de PKB is omgegaan. Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of het tijdsaspect (het tijdig in gebruik kunnen nemen van het vijfbanenstelsel) de enige reden vormt voor het thans voorgestelde afzien van de gebruikelijke weg de PKB te herzien, verwijzen wij deze leden naar het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering aan te geven wat er gebeurd zou zijn als de PKB in 2003 onverkort van kracht zou zijn terwijl wel was begonnen met de voorbereidingen van de noodzakelijk geachte wijziging ervan.

Het verzoek van de leden van de fractie van de ChristenUnie impliceert dat de regering gekozen zou hebben voor de eerste benadering, zoals de Raad van State deze in zijn advies aangaf. Reeds in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie gaven wij aan deze benadering vanuit beleidsmatig en bestuurlijk oogpunt niet te beschouwen als een reëel alternatief. Het verzoek van de leden veronderstelt verder dat al wel zou zijn begonnen met het wijzigen van de PKB maar dat deze wijzigingen nog niet van kracht zouden zijn in 2003. Dat betekent dat evenzeer een wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol ter aanpassing aan de in gang gezette wijziging van de PKB nog niet van kracht kan zijn. Zou die situatie, zoals de leden schetsen, zich inderdaad voordoen dan zou het vijfbanenstelsel in gebruik moeten worden genomen conform de bestaande (en dan dus nog niet gewijzigde) aanwijzing van het luchtvaartterrein Schiphol. Wij wijzen de leden van de fractie van de ChristenUnie er in dit verband op dat de beslissing op bezwaar inzake deze aanwijzing tot twee maal toe door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is vernietigd onder meer omdat de afdeling van oordeel was dat voor een correcte beslissing op bezwaar een wijziging van de PKB noodzakelijk is. Wij betwijfelen, alleen al dit laatste in aanmerking nemend, of het vijfbanenstelsel onder de hierboven geschetste omstandigheden in juridisch-technische zin in gebruik zou kunnen worden genomen, nog geheel afgezien van de vraag of de bestaande aanwijzing geheel geschikt zou zijn om operationeel gebruik van te kunnen maken.

De leden van de SGP-fractie stellen dat zij zich niet kunnen onttrekken aan de indruk, dat het wetsvoorstel wat betreft juridische systematiek niet bepaald een schoonheidsprijs verdient: de intrekking van de PKB Schiphol, waarbij tegelijkertijd een aantal elementen worden overgeheveld naar het voorliggende wetsvoorstel, terwijl voor een aantal substantiële onderdelen geldt dat deze in toekomstige wetgeving zullen worden opgenomen, dan wel te vinden zijn in andere wettelijke of PKB-kaders. Deze leden vragen of het vanuit een oogpunt van overzichtelijkheid en transparantie geen aanbeveling verdient om een consequente keuze te maken, waarbij of de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB wordt gekozen of een geheel nieuwe integrale regeling in een formele wet wordt vastgelegd onder intrekking van de PKB. Deze leden vragen of de regelgeving met betrekking tot Schiphol nu niet een te verbrokken geheel wordt.

Wij delen de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat er, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, een heldere keus diende te worden gemaakt tussen of het doorlopen van de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB of het realiseren van een nieuwe integrale regeling in een formele wet onder intrekking van de PKB.

Een dergelijke keus *is* in het nu voorliggende wetsvoorstel ook daadwerkelijk gemaakt. Het wetsvoorstel is integraal van karakter in zoverre dat daarin de randvoorwaarden worden neergelegd van een nieuw stelsel van normen voor wat betreft geluid, externe veiligheid en luchtverontreiniging op basis van gelijkwaardigheid met elementen uit de PKB. De randvoorwaarden worden verder uitgewerkt in het luchthavenverkeerbesluit. Voorts wordt in het voorstel de wettelijke grondslag vastgelegd voor de maatregelen die nodig zijn om de ruimtelijke indeling van de omgeving van Schiphol af te stemmen op de ruimtelijke gevolgen van de nabijheid van de luchthaven. Het luchthavenindelingbesluit geeft daaraan een nadere uitwerking. Het wetsvoorstel voorziet tevens in een nieuwe opzet voor de handhaving ter beheersing van de gevolgen van het luchtverkeer op en rond de luchthaven. Aan het wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag nieuwe verhoudingen te scheppen tussen de overheid en de luchtvaartsector («Schiphol als bedrijf»).

Gelet op het bovenstaande, zijn wij van opvatting dat er in het wetsvoorstel een afdoende integrale vertaling heeft plaatsgevonden van de milieu-

en veiligheidscomponent alsook de ruimtelijke component uit de PKB, voor zo ver deze componenten uit de PKB betrekking hebben op (de beheersing van) de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer en de aanwezigheid van de luchthaven voor zijn omgeving.

Zo de leden van de SGP-fractie met het woord «integraal» bedoelen aan te geven dat zij andere dan bovengenoemde elementen uit de PKB hebben gemist in het wetsvoorstel dan moge in dat verband nog eens de oorspronkelijke projectmatige opzet van de PKB Schiphol en Omgeving worden benadrukt.

Bij die opzet lag het destijds ook voor de hand de uitgangspunten, hoofdlijnen en belangrijkste maatregelen die een rol speelden in de besluitvorming omtrent het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van Schiphol en zijn omgeving samen te vatten in één document: de PKB. Richtinggevend voor de PKB is daarbij geweest het beleid zoals (eerder) neergelegd in onder meer de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) (Vinex), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), het Nationaal Milieubeleidsplan (Plus) (NMP-plus), de nota Economie met Open Grenzen en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Men zie in dit verband ook de tekst op pagina vier van de PKB Schiphol en Omgeving. Ook bij de totstandkoming van de PKB was het dus al zo dat besluitvorming over tal van aspecten uit de PKB reeds in andere trajecten had plaatsgevonden of zou plaatsvinden. Wat dat laatste betreft, kan bijvoorbeeld worden gewezen op de besluitvorming in het kader van de HSL-Zuid.

In de toelichting op artikel VI van het wetsvoorstel is reeds aangegeven dat methodisch een «zeef» is gehanteerd, waarbij telkens elementen uit de PKB (met name de «gegeelde» passages) aan de orde zijn gesteld en een antwoord is gegeven op de vraag of die elementen weg kunnen vallen, omdat zij geen of onvoldoende betekenis meer hebben of omdat zij elders hun plaats hebben gekregen. De conclusie die uit de toepassing van de zeef is getrokken, is dat in de loop van de tijd het overgrote deel van de PKB zijn directe betekenis heeft verloren. Om die reden bestaat thans dus ook geen directe noodzaak meer om alle aspecten uit de PKB (wederom) onder te brengen in één integraal kader of dit nu het onderhavige wetsvoorstel is of een gewijzigde PKB Schiphol.

De in het wetsvoorstel gekozen aanpak leidt dus naar onze opvatting niet tot een verbrokkeld geheel.

De leden van de SGP-fractie constateren verder dat de regering de gekozen systematiek kennelijk verdedigt vanuit het oogpunt van tijdgebrek. Daarom zou herziening van de PKB niet mogelijk zijn en daarom lijkt ook een geheel nieuwe integrale wettelijk regeling waarbij alle belangrijke onderdelen van de PKB worden overgenomen, niet mogelijk. De leden merken op dat op deze wijze het wetsvoorstel ten onrechte welhaast het karakter van een soort noodwet krijgt, met alle nadelige consequenties van dien. Zij vragen de regering of deze dit onderkent. Voorts vragen zij of op deze wijze niet te veel wordt ingeleverd als het gaat om de bescherming van belangen en de rechtszekerheid, zeker indien zulks wordt afgezet tegen de met veel rechtswaARBorgen omgeven totstandkoming van een PKB. Deze leden merken op dat een PKB een naar zijn aard integraal afwegingskader vormt terwijl de Wet luchtvaart een sectoraal afwegingskader biedt en derhalve eenzijdiger is.

De leden merken verder nog op dat de Raad van State het – in afkeurende zin – een «juridisch novum» noemt, dat onderdelen van een PKB per formele wet worden geschrapt. De leden stellen dat de regering als reactie daarop besloot de volledige PKB in te trekken. Zij vragen of hiermee niet – al wordt formeel wellicht correct gehandeld – toch niet gehandeld is in strijd met de geest van de opmerkingen die de Raad van State ter zake maakt en met de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorziene proce-

dure van wijziging van een PKB. De leden vragen of hier geen sprake is van een vorm van ad-hoc wetgeving waarvan de noodzaak maar nauwelijks is aangetoond.

Wij verwijzen, op het punt van het al dan niet integrale karakter van het wetsontwerp, de leden van de SGP-fractie naar de reactie op eerdere opmerkingen van deze leden daaromtrent.

Met betrekking tot het door deze leden genoemde tijdsaspect, hechten wij eraan op te merken dat dit aspect geen rol heeft gespeeld bij de beantwoording van de vraag *welke* aspecten van de PKB al dan niet in het voorliggende wetsvoorstel zouden moeten worden opgenomen. Enkel overwegingen van noodzaak en doelmatigheid liggen wat dat betreft aan de door de regering gekozen systematiek ten grondslag. Dit neemt niet weg dat de factor tijd, naast andere, wel een rol heeft gespeeld bij de keuze de PKB bij wetsbepaling in te trekken en niet, naast het wetstraject, ook de procedure tot wijziging van de PKB zoals geschetst in artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te doorlopen. Wij zijn hierop ingegaan bij het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks. Wij betreuren het dat er bij de leden van de SGP-fractie de indruk is ontstaan dat de door de regering gekozen systematiek het karakter van een soort noodwet zou hebben. Hopelijk is die indruk op basis van onder meer het bovenstaande weggenomen.

Een en ander doet er niet aan af dat er goede redenen moeten zijn om van de normale procedure van intrekking af te wijken. In dit verband wijzen wij er nogmaals op dat de gevolgde procedure geen inbreuk maakt op beginselen zoals die van (rechts)zekerheid en rechtsbescherming zowel ten opzichte van de Staten-Generaal als ten opzichte van de burgers. Zowel bij de totstandkoming van een wetsvoorstel waarin de PKB wordt ingetrokken als bij de procedure van artikel 2b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn de Staten-Generaal betrokken. De betrokkenheid van de burger is verzekerd bij de voorbereiding van de op basis van het wetsvoorstel te nemen uitvoeringsbesluiten door middel van de uitgebreide voorbereidingsprocedure ingevolge paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen de uitvoeringsbesluiten staat beroep open bij de rechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Wij delen overigens niet zonder meer de opmerking van de leden van de SGP-fractie over het al dan niet integrale karakter van een PKB in vergelijking met het veronderstelde sectorale karakter van de Wet Luchtvaart. Net zo als er sectorale wetgeving is, zijn er immers sectorale PKB's. Voorts zijn dergelijke plannen in eerste instantie toch ook bedoeld om beleid en beslissingen vast te leggen vanuit het perspectief van het nationaal ruimtelijk beleid. Een en ander neemt niet weg, dat in het bijzonder de PKB Schiphol en Omgeving (vanwege het projectmatige karakter van daarvan) in hoge mate een integraal karakter heeft in de zin dat daarin de uitgangspunten, hoofdlijnen en belangrijkste maatregelen zijn samengevat (ook uit onder meer sectorale PKB's) van het toenmalige beleid ten aanzien van de ontwikkeling van Schiphol. Wat daar van zij, dit neemt niet weg dat de luchthaven zich thans niet meer in de door de PKB geschetste fase van ontwikkeling bevindt en dat daarmee het overgrote deel van de PKB zijn directe betekenis heeft verloren.

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart natuurlijk onmiskenbaar sectorale wetgeving betreft, betekent een dergelijke kwalificatie nadrukkelijk niet dat in het wetsvoorstel (en in de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten) de door deze leden kennelijk bedoelde aspecten van milieu en veiligheid alsmede ruimtelijke aspecten niet integraal worden afgewogen.

Het is wellicht een «juridisch novum» om bij wet onderdelen van een PKB te laten vervallen, hoewel de Raad van State aangaf dat een dergelijke wijziging formeel gesproken mogelijk is. Dit betekent echter niet dat de

thans door de regering bewandelde weg dan ook in strijd zou zijn met de geest van de opmerkingen van de Raad van State. De Raad adviseerde de regering immers zelf, omdat hij de gekozen systematiek niet nodig en niet verstandig achtte, een heldere keuze te maken tussen ofwel het traject van herziening van de PKB ofwel een geheel nieuwe integrale regeling door een formele wet. Met betrekking tot de voor- en nadelen van beide trajecten verwijzen wij naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie. Tevens verwijzen wij naar de reactie op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie op het punt of het onderhavige wetsvoorstel de juridische toets der kritiek kan doorstaan. Wij zijn niet van oordeel dat hier sprake is van ad-hoc wetgeving waarvan de noodzaak nauwelijks is aangetoond.

1.3. Onderbrengen van de verschillende onderdelen van de PKB

De leden van de PvdA-fractie vragen om een volledig overzicht van de onderdelen uit de PKB waarbij is aangegeven welke onderdelen wel en welke niet in het kader van het wetsvoorstel zijn overgenomen.

Bij deze nota is een overzicht gevoegd waarin is aangegeven hoe is omgegaan met de zogeheten «gegeelde» onderdelen uit de PKB (bijlage 1). Zoals reeds aangegeven in de toelichting op artikel VI, is methodisch een «zeef» gehanteerd waarbij telkens elementen uit de PKB aan de orde zijn gesteld en een antwoord is gegeven op de vraag of zij weg kunnen vallen omdat zij geen of onvoldoende betekenis meer hebben of omdat zij elders hun plaats krijgen of hebben gekregen.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen onze opvatting over de gedachte om de «gegeelde» onderdelen uit de PKB integraal in het wetsvoorstel op te nemen. De leden staan daarbij in het bijzonder de onderdelen voor ogen die van belang zijn voor de milieu- en veiligheidsgrenzen en de grenzen die in de PKB zijn gesteld aan het gebruik van de luchthaven.

Naar onze opvatting leidt het één op één overnemen van de bedoelde «gegeelde» onderdelen uit de PKB niet tot werkzame resultaten. De nadelen van het tot nu toe gehanteerde normenstelsel zijn zodanig dat deze de regering tot de conclusie hebben gebracht dat, naar huidige inzichten, geen van de in de PKB opgenomen milieugrenzen zonder meer adequaat is te noemen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, en ook elders in deze nota (bijvoorbeeld in onderdeel 3), wordt uitgebreid toegelicht hoe de regering tot de keuze is gekomen voor nieuwe normstellingen voor geluid, voor een aanscherping van de norm voor het individueel risico en voor een afzonderlijke grenswaarde voor de luchthaven voor lokale luchtverontreiniging en niet zoals in de PKB voor de verschillende bronnen in de omgeving van de luchthaven tezamen. Een dergelijke keuze verhoudt zich niet met het één op één overnemen van de betreffende «gegeelde» onderdelen uit de PKB.

Zo de leden met hun opmerkingen doelen op het vastleggen in het wetsvoorstel van het stand-still beginsel uit de PKB voor de aspecten lokale luchtverontreiniging en individueel risico en de criteria waaraan de verbetering voor wat betreft het aspect geluid (bij het operationeel worden van het vijfbanenstelsel) moet worden afgemeten, kan worden geantwoord dat hieraan wordt voldaan.

In het volgende onderdeel (1.4) van deze nota is hieraan een uitgebreide beschouwing gewijd.

Met betrekking tot de «gegeelde» onderdelen uit de PKB die betrekking hebben op het gebruik van de luchthaven, meer in het bijzonder van het banenstelsel, wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze nota. Daaruit kan worden afgeleid dat deze onderdelen vrijwel zonder uitzondering worden overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

De leden van de SGP-fractie waarderen het zeer positief, dat de regering heel bewust aanstuurt op een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheid en luchtvaartsector en daarbij streeft naar heldere, handhaafbare normen. Juist op dit punt ontstond in het verleden vaak verwarring en conflictstof, niet alleen tussen de kamer en de minister van V en W. Deze leden vragen of dit streven nu niet wordt gefrustreerd doordat de regelgeving rondom Schiphol toch in meerdere wettelijke of PKB-kaders zal worden gevonden.

Wij danken deze leden voor hun waardering op dit punt. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de overheid en de luchtvaartsector is ook naar onze opvatting van groot belang voor enerzijds de door de overheid gegeven normstelling en anderzijds voor de mogelijkheid om, bij de overtreding daarvan, succesvol handhavend op te kunnen treden. De regels en grenswaarden die vanwege de milieu- en externe veiligheidsbelasting aan het luchthavenluchtverkeer dienen te worden gesteld, worden in of op grond van het wetsvoorstel geregeld. Dit geldt evenzo voor die regels waarbij beperkingen zijn gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Bij een dergelijke opzet past het evenzeer om ervoor te waken in het wetsvoorstel andere elementen op basis van andere overwegingen van algemeen belang in te voeren. Zo beschouwd, komt het ons dus verstandig voor andere aspecten, bijvoorbeeld met betrekking tot te nemen beslissingen over infrastructurele projecten of algemeen ruimtelijk beleid, in de daartoe geëigende kaders te behandelen. Op dit punt verwijzen wij de leden ook naar onze reactie op eerdere opmerkingen van deze leden (zie onderdeel 1.2).

1.4. Gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel

De leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, SP en SGP hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt met betrekking tot de gelijkwaardige omzetting van de normen en criteria met betrekking tot milieu en externe veiligheid uit de PKB naar het stelsel van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden doelen hier kennelijk met name op de omzetting van de «gegeelde» onderdelen uit de PKB in het wetsvoorstel met betrekking tot het stand-still beginsel, zoals neergelegd in de PKB op pagina 8 en de uitwerking daarvan voor de aspecten geluid, luchtverontreiniging en geur op pagina 16 van de PKB (zie in dit verband ook de onderdelen met betrekking tot geluid en externe veiligheid op pagina 10 en 11 van de PKB).

Wij achten het, met deze leden, evenzeer van groot belang hieromtrent de nodige duidelijkheid te verschaffen. Om die reden is onderstaand ingegaan op de toezeggingen die in de PKB op dit punt worden gedaan, de wijze waarop deze in het kader van het wetsvoorstel zijn of worden verwerkt en de vraag of deze toezeggingen nu gestand worden gedaan of niet.

Met betrekking tot meer gedetailleerde technische details, wordt verwezen naar onze reactie op vragen en opmerkingen in onderdeel 3 van deze nota

en het gestelde in de memorie van toelichting met name in 3.3. In de onderstaande beschouwing is niet verder dan waar nodig, benadrukt dat het nieuwe normenstelsel dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt op een aantal punten andere parameters kent dan de PKB.

Het stand-still beginsel is in de PKB aldus geformuleerd dat in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet mag verslechteren voor de parameters stank (thans: geur), lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet verbeteren voor luchtvaartgeluid.

Voor de verbetering met betrekking tot *luchtvaartgeluid* zijn in de PKB de criteria vastgelegd aan de hand waarvan deze verbetering vanaf 2003 moet worden afgemeten. De PKB koppelt deze verbeteringen aan de overgang van het vierbanenstelsel naar het vijfbanenstelsel. Kortweg gesteld, komen deze neer op een «aanzienlijke» afname van het aantal geluidbelaste woningen in de 35 Ke-zone (van 15 100 naar 10 000) voor het etmaal en in 26 dB(A)-zone (naar 10 100) voor de nachtperiode enerzijds en een «aanzienlijke» afname van het aantal ernstig geluidgehinderden respectievelijk slaapgestoorden in de 20 Ke-contour voor het etmaal respectievelijk in de 20 dB(A)-contour voor de nachtperiode. Voor de berekening van deze aantallen wordt uitgegaan van het woningbestand in 1990, conform de destijds opgemaakte integrale milieu-effectrapportage (IMER) en de aanvulling daarop (AMER). Waar gesproken wordt over het aantal ernstig geluidgehinderden en het aantal slaapgestoorden zijn deze aantallen vastgesteld op de wijze, bedoeld in de PKB. Daarbij wordt een vaste relatie aangenomen tussen een belasting in Ke (respectievelijk L_{Aeq}) enerzijds en het aantal ernstig gehinderden (respectievelijk slaapgestoorden) anderzijds.

Hoe is nu in het kader van het wetsvoorstel met deze toezeggingen omgegaan?

In artikel XI, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel is aangegeven dat bij de bepaling van de grenswaarden voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal een contour in acht moet worden genomen die maximaal 10 000 woningen omvat, berekend op de wijze waarop dit aantal in de PKB is vastgesteld.

In artikel XI, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel is bepaald dat voor de grenswaarden voor de geluidbelasting in de nachtperiode een contour in acht moet worden genomen die maximaal 10 100 woningen bevat, eveneens berekend op een wijze waarop dat aantal in de PKB is bepaald. In 3.3.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is toegezegd dat het onderdeel van de PKB dat gaat over de «aanzienlijke» afname van het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour en de afname van het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A)-contour voor de nachtperiode, in het eerste luchthavenverkeerbesluit zal worden gerealiseerd. Deze aspecten zijn niet opgenomen in artikel XI vanwege het inhoudelijk onbepaalde karakter van de PKB-uitspraak. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de voorlopige berekeningen laten zien dat de aantallen ten opzichte van 1990 met 50% respectievelijk 70% zullen verminderen, zoals ook al aangegeven in de brief van 31 mei 2000 aan de Tweede Kamer.¹

Naar onze opvatting moet de conclusie met betrekking tot *luchtvaartgeluid* zijn, dat de toezeggingen uit de PKB gestand gedaan worden.

Aan het stand-still beginsel voor *externe veiligheid* is in de PKB invulling gegeven door de bepaling dat het gesommeerd gewogen risico² ten opzichte van 1990 niet mag toenemen (PKB, pagina 22).

Er is in de PKB geen sprake van de toepassing van een norm voor het groepsrisico.

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 3

² Het gesommeerd gewogen risico is de optelsom van de individuele risico's van de woningen binnen de contouren van 10^{-5} en 10^{-6} . Op deze wijze wordt rekening gehouden met de combinatie van het aantal woningen in het betreffende gebied en het risico per woning.

In de PKB is tevens, op pagina 21, een zogeheten veiligheidszone in engere zin¹ bepaald waarbinnen woningen uiterlijk in 2015 aan hun bestemming moeten zijn onttrokken (sloopzone).

In het nieuwe stelsel wordt het gesommeerd gewogen risico uit de PKB niet overgenomen. De belangrijkste reden daarvoor is dat dit criterium geen toegevoegde waarde heeft voor het nieuwe stelsel en ook in het externe veiligheidsbeleid verder nergens wordt gehanteerd.

Het nieuwe stelsel kent een ruimtelijke lijn en een lijn ter beheersing van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer.

In de ruimtelijke lijn worden in het luchthavenindelingbesluit gronden aangewezen die niet bestemd of gebruikt mogen worden voor woningen of bepaalde andere gebouwen² (de «sloopzones»). Deze zones worden bepaald op basis van een scherper criterium dan waarop de sloopzones uit de PKB zijn gebaseerd (van 5×10^{-5} individueel risico naar 10^{-5} individueel risico). Door deze aanpassing sluit het beleid voor Schiphol aan op het beleid voor andere bedrijven. Zoals later in onderdeel 2.2 wordt besproken blijven de grenzen van de nieuwe sloopzones toch grotendeels overeenstemmen met die welke in de PKB zijn aangegeven, omdat tevens een geactualiseerd model voor de berekening van het risico wordt gehanteerd.

Het luchthavenindelingbesluit zal voor een gebied buiten de sloopzones een verbod op de nieuwbouw van woningen³ bevatten. Ook deze ruimtelijke beperking geeft een bijdrage aan de beperking van het externe veiligheidsrisico.

De minister van VROM heeft het initiatief genomen om in het kader van het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid, in nauw overleg met de regio, nader te bezien of, en zo ja welke aanvullende ruimtelijke maatregelen, gericht op een verdere beperking van het groepsrisico kunnen worden ontwikkeld. Deze maatregelen hebben betrekking op kantoren en bedrijven. Eventuele voornemens ter zake zullen via het traject van de vijfde nota aan de ministerraad worden voorgelegd.

In het luchthavenverkeerbesluit, waarin de grenswaarden worden opgenomen voor de beheersing van de belasting door het luchthavenluchtverkeer, wordt een grenswaarde vastgelegd voor het totale risicogewicht. Onder meer deze grenswaarde is er op gericht dat er buiten de sloopzones geen risico's neerslaan groter dan 10^{-5} individueel risico.

De gelijkwaardigheid van de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel wordt verzekerd door artikel X. Door de werking van dit artikel, en met name het eerste lid, onderdeel b van het artikel, wordt het totaal aantal woningen binnen de 10^{-6} individueel-risico-contour⁴ niet groter dan het aantal herberekend op basis van de gegevens over 1990. Daarmee is voor de overgang de stand-still in PKB-termen vastgelegd.

Ook met betrekking tot *externe veiligheid* kan dus worden geconcludeerd dat voldaan wordt aan het stand-still beginsel.

Voor *lokale luchtverontreiniging* geeft het stand-still beginsel uit de PKB aan dat de situatie vanaf 2003 niet mag verslechteren ten opzichte van 1990.

Dit beginsel is in de PKB op pagina 16 nader uitgewerkt. Daartoe zijn allereerst een aantal onderzochte stoffen aangewezen. Voorts is bepaald dat in een zeker gebied rond de luchthaven, de grenswaarden voor luchtkwaliteit voor de genoemde stoffen zowel in 1990 als in 2015 (de planhorizon van de PKB) niet mogen worden overschreden. Voor de uitstoot

¹ Overeenkomend met contour behorend bij een individueel risico van 5×10^{-5} .

² Het betreft hier kwetsbare gebouwen als scholen en ziekenhuizen, maar ook andere kwetsbare bedrijfsgebouwen.

³ Naast woningen moet hier ook gedacht worden aan andere geluidgevoelige gebouwen als scholen en ziekenhuizen.

⁴ De woningen binnen de 10^{-5} individueel risico-contour (de sloopzones) verdwijnen.

van een aantal bronnen (waaronder luchtvaart) gezamenlijk moet ten opzichte van 1990 worden voldaan aan het stand-still beginsel. De PKB stelt vast – zoals we hierna zullen zien onjuist – hoe groot de uitstoot van de onderzochte stoffen door alle bronnen gezamenlijk in 1990 was.

Voor een goed begrip moet een onderscheid gemaakt worden tussen *luchtkwaliteit* en *luchtverontreiniging*, dit laatste in de zin van emissies of uitstoot.

De luchtkwaliteit wordt bepaald door vast te stellen wat de concentratie is van stoffen in de lucht die de kwaliteit nadelig (kunnen) beïnvloeden. De luchtkwaliteit wordt dus uitgedrukt in bijvoorbeeld de aanwezigheid van SO₂ in een bepaalde concentratie in de lucht. Bij luchtverontreiniging in de zin van uitstoot wordt aangegeven wat een bron, of een verzameling bronnen, in de lucht brengt. Dus bijvoorbeeld de uitstoot door een bron van X ton SO₂ per jaar. De luchtkwaliteit in de Schipholregio wordt voor een zeer belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de lucht die de wind meebrengt van buiten de regio en slechts in beperkte mate door de uitstoot van stoffen binnen de regio. Het aandeel van de luchtvaart in de uitstoot binnen de regio is op zijn beurt weer zeer beperkt.

Allereerst de luchtkwaliteit. De PKB geeft aan, zonder te specificeren, dat de grenswaarden in 1990 noch in 2015 mogen worden overschreden. Voor de luchtkwaliteit in Nederland zijn en worden op dit moment, mede ter implementatie van Europese richtlijnen, maximale concentraties voor verschillende stoffen vastgelegd. Deze maximale concentraties gelden voor de lucht in heel Nederland en dus ook voor de lucht rond Schiphol. Nadere instrumenten in het kader van dit wetsvoorstel zijn daar niet voor nodig.

Als deze concentraties (dreigen) te worden overschreden kan dat aanleiding zijn voor maatregelen die de uitstoot van relevante bronnen beperken. Dat kan dus leiden tot maatregelen ter vermindering van bijvoorbeeld de uitstoot door wegverkeer, tot verscherping van milieuvergunningen voor vervuilende installaties en tot beperking van de uitstoot zoals die door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt kan worden.

De conclusie ten aanzien van de luchtkwaliteit moet dus zijn dat de nieuwe benadering niet anders is dan de PKB. De bedoelde maximale concentraties worden voor heel Nederland vastgesteld, nu aan de hand van Europese richtlijnen.

Voor wat betreft de luchtverontreiniging, in de zin van de uitstoot van stoffen, kent de PKB maxima voor de uitstoot van alle (vervuilende) sectoren bij elkaar, dus een maximum voor de uitstoot in een bepaald gebied rond de luchthaven ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming van bijvoorbeeld SO₂ van X ton per jaar. Voor een bepaalde stof kan dus worden gesaldeerd: een afname van de uitstoot door de ene bron (bijvoorbeeld: het wegverkeer) kan worden gecompenseerd door een toename van de uitstoot van een andere bron (bijvoorbeeld: de luchtvaart). Het zojuist gegeven voorbeeld is niet toevallig. Ten tijde van de totstandkoming van de PKB werd rekening gehouden met een toename van de emissies door luchtvaart en een afname van de emissies door het wegverkeer.¹

Hoe is nu in het kader van het wetsvoorstel met dit beleid uit de PKB omgegaan?

¹ Zie bijvoorbeeld de Nota van toelichting, deel I Ontwerp planologische kernbeslissing, pagina 58, december 1993.

In het wetsvoorstel wordt afgestapt van de PKB benadering. Gekozen is voor het direct kunnen aanspreken van de luchtvaart op de eigen emissies en de ontwikkeling van de luchtvaart niet afhankelijk te stellen van de uitstoot door andere bronnen in de omgeving van Schiphol. Een dergelijke benadering komt de handhaafbaarheid zeker ook ten goede. Vandaar dat de luchtvaart in het eerste luchthavenverkeerbesluit emissieplafonds krijgt opgelegd, uitgedrukt in de vorm van een maximum hoeveelheid uitstoot per (maximum) startgewicht. Bij de vaststelling daarvan wordt rekening gehouden met beperking van de uitstoot van de luchtvaart op basis van een pakket emissiereducerende maatregelen. Een en ander laat overigens onverlet dat, zoals ook in de PKB werd voorzien, een zekere groei van de uitstoot door de luchtvaart in de komende jaren wordt verwacht.

Omdat het nieuwe stelsel zich alleen op de luchtvaart richt, verliezen de in de PKB opgenomen maximumgrenzen voor alle sectoren tezamen hun betekenis. De PKB-grenzen en de in het nieuwe stelsel vast te leggen grenzen zijn niet meer vergelijkbaar. Om nu de gelijkwaardigheid bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel zeker te stellen, wordt bij de overgang nog eenmaal getoetst of alle sectoren tezamen inderdaad voldoen aan de PKB-grens. Dat nu is vastgelegd in artikel XII van het wetsvoorstel. Lezing van dat artikel laat zien dat er verschillen zijn met de PKB-tekst. De leden van verschillende fracties hebben hier op gewezen. Deze verschillen kunnen als volgt worden toegelicht.

Er worden andere cijfers gehanteerd. Dat vloeit voor het grootste deel voort uit een administratieve misslag die is gemaakt bij het opstellen van de uiteindelijke tekst van de PKB. De Kamer is hieromtrent op 11 juli 1997 bij brief ingelicht (Kamerstukken II 1996–1997, 23 552, nr. 74). Inmiddels is ook de berekeningswijze van uitstoot door de luchtvaart verbeterd en is gebruik gemaakt van de meest recente inzichten in emissies op basis van de Emissieregistratie. Met de in artikel XII opgenomen cijfers is de administratieve misslag hersteld en is rekening gehouden met de recente inzichten in de wijze van berekening. Bovendien is de norm voor «zwarte rook» vervangen door een norm voor het meer gezondheidsrelevante «fijn stof» (PM10). Een maximum voor CO₂ komt niet meer voor omdat de uitstoot van CO₂ door de luchtvaart niet relevant is voor de lokale luchtkwaliteit. De aanpak van de CO₂-emissies vereist een mondiale oplossing (zie onderdeel 3.4 van deze nota).

Het bovenstaande in aanmerking nemend, komen wij dus ook op het punt van *lokale luchtverontreiniging* tot de slotsom dat het nieuwe stelsel een aan de PKB gelijkwaardige bescherming biedt.

Voor *geur* is in de PKB aan het stand-still beginsel inhoud gegeven door middel van een geurnorm in het referentiejaar 1990.

Zoals al eerder, in het kader van de nota's SbtI en Tnl, aan de kamer is bericht (men zie ook meer uitgebreid 3.3.3 van de memorie van toelichting) is er thans niet meer voor gekozen een getalsmatige geurnorm voor de luchtvaart voor te schrijven. Een en ander is ook in lijn met het landelijk beleid voor geur zoals verwoord in de herziene nota Stankbeleid en de bijbehorende brieven aan de kamer.

In het nieuwe stelsel zullen geurbeperkende maatregelen worden genomen. Deze maatregelen hebben voor een deel geen (directe) betrekking op het luchthavenluchtverkeer maar op aspecten die thuis horen in de milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer. De te nemen maatregelen zullen in het luchthavenverkeerbesluit en – in goed overleg met de provincie Noord-Holland – in de milieuvergunning van de luchthaven worden neergelegd.

Op het punt van *geur* moet dus worden geconcludeerd dat daaraan anderszins invulling wordt gegeven dan het stand-still beginsel uit de PKB voorschrijft.

Resumerend menen wij dan ook te kunnen stellen dat in het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten sprake is van een gelijkwaardige invulling van het stand-still beginsel uit de PKB en de invulling die daaraan verder in de PKB wordt gegeven. Voor geur en CO₂ is voor een andere benadering gekozen dan in de PKB is neergelegd.

Wellicht ten overvloede wijzen wij er nog op dat het wetsvoorstel aan een op het eerste luchthavenverkeerbesluit volgend besluit de eis stelt dat dit een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging moet bieden dat per saldo gelijkwaardig of beter is dan het niveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog zou gelden. In onderdeel 5 van deze nota zal hierop meer uitgebreid worden ingegaan.

De leden van de fracties van D66 en SGP verzoeken om een reactie op het advies van de Raad van State waar de Raad opmerkt dat de veiligheidsrisico's en de milieubelasting door het luchtverkeer ook in de toekomst in belangrijke mate bepaald blijven door het aantal vliegtuigbewegingen, hoezeer vlootveranderingen en betere vliegprocedures in de toekomst wellicht enige positieve bijdrage aan de vermindering van de risico's en de milieubelasting zullen geven. De Raad wijst er daarbij op dat in geval van blijvende groei van het luchtverkeer het stellen van bepaalde grenzen daaraan op een zeker moment onontkoombaar zal worden, wil men aan het stand-still beginsel kunnen voldoen.

Wij delen die opvatting van de Raad van State, gelijk ook in het nader rapport is aangegeven. Op een zeker moment zal het, bij een blijvende groei van de luchtvaart van en naar Schiphol, onontkoombaar zijn dat er grenzen worden gesteld wil men aan het stand-still beginsel kunnen blijven voldoen. Dit betekent overigens niet dat deze begrenzing ook in *aantallen* vliegtuigbewegingen zou moeten gebeuren. Het ligt namelijk veeleer voor de hand om, gelijk in het wetsvoorstel gedaan, daarvoor de grenswaarden voor de relevante milieuen veiligheidsparameters te hanteren. Die grenswaarden impliceren namelijk uit de aard der zaak bij een gegeven stand der techniek ook een begrenzing van het aantal vliegtuigbewegingen. Een en ander vormt alleen maar een prikkel voor de luchtvaartsector om binnen de grenswaarden een technisch hoogstaande vloot te gebruiken.

Wij onderschrijven ten volle de opvatting van de leden van D66 dat de controle en handhaving van de regels de verantwoordelijkheid van de overheid zijn.

In dat kader is ook van groot belang dat de registratie van metingen en berekeningen door met name de exploitant goed en adequaat wordt geregeld opdat de inspecteur-generaal over correcte gegevens beschikt voor zijn toezichthoudende en handhavende taak. De ministeriële regeling op basis van titel 8.5 van het wetsvoorstel zal daartoe een regeling treffen. Omtrent de gegevens die de exploitant op basis van die regeling dient over te leggen, moet maximale openheid, met name richting de omgeving van de luchthaven, worden betracht. Ook daaromtrent zal de regeling een voorziening bevatten. Wij zijn van opvatting dat het wetsvoorstel zorg draagt voor een adequaat handhavingsinstrumentarium. In 3.3 van de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de werking daarvan.

De leden van de fractie van D66 hebben nog de nodige twijfels met betrekking tot het effectief handhaven van de gestelde normen en

verwijzen naar het feit dat de daartoe aangewezen ministers er kennelijk nog steeds niet in zijn geslaagd de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ervan te overtuigen dat de vigerende aanwijzing een goede verwerking van de milieunormen uit de PKB inhoudt. Wij hebben, hoezeer ook verklaarbaar, begrip voor deze twijfel. Het is immers niet gelukt om een aanwijzing tot stand te brengen die voldoet aan de PKB. Het zou niet juist zijn om dit toe te schrijven aan bestuurlijke onwil en/of ambtelijk onvermogen. De besluitvorming zit hier als het ware op slot omdat binnen de grenzen van de PKB geen aanwijzing te slaan was die voldeed aan de inzichten van dat moment omtrent hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. Zo is naar de huidige inzichten van de regering geen van de in de PKB voor het vijfbanenstelsel opgenomen milieugrenzen zonder meer adequaat. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt onder meer de huidige besluitvorming vlot te trekken. Naar onze stellige opvatting legt het wetsvoorstel thans wel de basis voor adequate en handhaafbare grenswaarden en regels naar de inzichten van heden. Ook het handhavingsinstrumentarium ten behoeve van de inspecteur-generaal is, in vergelijking met het vigerende instrumentarium van de Luchtvaartwet, een verbetering. Wij hebben geconstateerd dat ook de Commissie Geluidhinder Schiphol dit opmerkt in haar brief van 27 maart 2001 aan de minister van V en W.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of de inspraakprocedures niet te veel zijn gekort bij het omzeilen van de PKB door een nieuwe (nood)wet. Zij wijzen daarbij in het bijzonder naar de passage in de PKB waarin is gesteld, dat, voor de wijziging van sommige onderdelen van de PKB, de PKB-procedure moet worden doorlopen. Op dit punt verwijzen wij deze leden naar de onderdelen 1.2 en 1.3 van deze nota.

De leden van de ChristenUnie spreken hun teleurstelling erover uit dat de bepalingen in de «gegeelde» teksten van de PKB in belangrijke mate zijn verdwenen in de nieuwe wetgeving. Zij hebben kennis genomen van de toelichting op artikel VI van het wetsvoorstel waarin, onder meer, staat dat aan een aantal passages in de PKB geen behoefte meer bestaat omdat in het onderhavige wetsvoorstel daaromtrent een eigen benadering in de plaats wordt gesteld. Het is deze leden niet bekend dat de Tweede Kamer heeft aangegeven dat de «gegeelde» teksten, met uitzondering van de volumegrenzen uit de PKB geschrapt kunnen worden. De leden vragen wanneer de Kamer zich in deze richting heeft uitgesproken.

In het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt voor behandeling door de Tweede Kamer worden geen gegeelde teksten uit de PKB geschrapt, het voorstel behelst immers de intrekking van de gehele PKB. Daarmee vervallen natuurlijk ook de gegeelde teksten. Omtrent de wijze waarop de gegeelde teksten (al of niet) in het nieuwe stelsel zijn overgenomen geeft onderdeel 1.3 van deze nota een beschouwing. Onderdeel 1.2 gaat in op het intrekken van de PKB. Wij verwijzen deze leden naar de genoemde onderdelen.

Het baart de leden van de fractie van de ChristenUnie zorgen dat de onderdelen van wezenlijk belang, de «gegeelde» passages, nu deels in de uitvoeringsbesluiten op basis van het onderhavige wetsvoorstel worden geregeld. De leden zijn van opvatting dat de drempel om daarin wijzigingen aan te brengen veel lager is dan in de PKB.

Voor zover deze leden met de genoemde «drempel» tot uitdrukking willen brengen dat het huidige stelsel een hoge «moeilijkheidsgraad» heeft om tot wijziging van bijvoorbeeld de technische detaillering van de milieunormen te komen en dat die «moeilijkheidsgraad» in het nieuwe stelsel is

verlaagd, delen wij de opvatting van deze leden. Wij hebben in het nieuwe stelsel er niet naar gestreefd om de bescherming van de omwonenden tegen milieubelasting te bieden in de vorm van «moeilijke» besluitvorming. De besluitvorming moet een goede besluitvorming zijn, waarin recht wordt gedaan aan de belangen van alle betrokkenen. In de onderdelen 1.6, 1.7 en 1.10 komt de procedure van het vaststellen van (een wijziging van) het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit aan de orde. Wij zijn bepaald van mening dat dit een in alle opzichten goede procedure is.

1.5. Het minimum beschermingsniveau

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en SGP stellen vragen omtrent het minimum beschermingsniveau, zoals dat is verwoord in artikel 8.7, vierde lid, en in artikel 8.15, zevende lid, van het wetsvoorstel.

In de kern is het wetsvoorstel (mede) gebaseerd op de volgende gedachtegang.

1. Bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel wordt het luchthavenluchtverkeer begrensd voor wat betreft de belasting van het milieu (inclusief externe veiligheid). In samenhang met deze begrenzing worden ruimtelijke beperkingen vastgesteld.
2. De begrenzing en de beperkingen geven een bescherming van de omwonenden die gelijkwaardig is aan het huidige op de PKB Schiphol en Omgeving gebaseerde stelsel.
3. Met het vaststellen van de grenzen wordt voor de luchtvaartsector als het ware een milieugebruiksruimte¹ vastgesteld, waarbinnen de sector kan opereren voor zover ook wordt voldaan aan overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld ter zake van de (interne) veiligheid.
4. Ná het moment van overgang van het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel zijn wijzigingen van de begrenzing en de beperkingen mogelijk en vooralsnog wenselijk (zie de hierna genoemde voorbeelden). Bij deze wijzigingen moet de bescherming van de omwonenden per saldo gelijkwaardig blijven of beter worden. Anderzijds zal in beginsel de luchtvaartsector de gegeven milieugebruiksruimte gelaten worden.

In het vorige onderdeel van deze nota is betoogd hoe de gelijkwaardige overgang van het huidige PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel wordt gerealiseerd (stap twee van de gedachtegang). De begrenzing en de beperkingen van het nieuwe stelsel worden uitgewerkt in een luchthavenindelingbesluit (ruimtelijke beperkingen) en een luchthavenverkeerbesluit (begrenzing milieubelasting). Daar bleek ook dat de wet zelf in de artikelen IX tot en met XII randvoorwaarden stelt voor de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit.

¹ Dit is ook wel verwoord als de «stolp» waarbinnen de luchthaven kan opereren.

² Bij de invoering van het stelsel werkt dit als volgt. Op basis van meetgegevens van de geluidsbron, (de motoren van) het vliegtuig, en op basis van meetgegevens omtrent de vlucht van het vliegtuig, wordt de geluidsimmissie op de relevante punten op de grond berekend. De geluidimmissies, veroorzaakt door de verschillende vliegtuigen, worden (overeenkomstig de geluidsnormen L_{den} en L_{night}) in die punten over een jaar bijeengenomen. Bij een volgende vernieuwingsslag van het geluidstelsel zullen meetgegevens van geluid op de grond verzameld worden. Ook deze gegevens zullen met de nodige rekenlagen bewerkt moeten worden.

Het minimum beschermingsniveau heeft zijn betekenis voor de periode na de overgang, het is de wettelijke neerslag van stap vier van de geschetste gedachtegang.

Het nieuwe stelsel is bij zijn inwerkingtreding niet «af». Zo is het nieuwe geluidstelsel wel voorbereid om het werkelijk meten van geluid in de omgeving van de luchthaven mogelijk te maken, bij de invoering is het echter nog niet zo ver.² Na verloop van enkele jaren zal het naar verwachting wel mogelijk zijn om van dergelijke meetgegevens gebruik te maken. Ook het stelsel voor de begrenzing van het externe-veiligheidsrisico wordt verder ontwikkeld. Deze ontwikkelingen zullen naar verwachting tot bijstellingen van het luchthavenverkeerbesluit leiden. Ook andere ontwikkelingen kunnen wellicht aanleiding geven tot bijstellingen van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit.

Met de bepalingen omtrent het minimum beschermingsniveau wordt richting gegeven aan die bijstellingen. Daarbij moet gedacht worden aan twee aspecten, de bescherming van de omwonenden en de milieu-gebruiksruimte voor de sector.

Om te beginnen met het laatste aspect; in eerste aanleg zal bij een bijstelling de luchtvaartsector een zelfde milieugebruiksruimte gegeven worden. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling om gelet op de omvang van het luchthavenluchtverkeer op het moment van bijstelling, opnieuw af te wegen of die omvang (en een eventueel verwachte groei) ook met een kleinere milieugebruiksruimte gerealiseerd kan worden. Dat zou immers betekenen dat gestuurd wordt op de *omvang* van het luchthavenluchtverkeer (aantallen vliegtuigbewegingen), terwijl met dit wetsvoorstel juist het uitgangspunt verlegd wordt van sturing op aantallen naar het geven van een begrenzing in milieuparameters, waarbij het aan de sector is om te zien hoeveel vliegtuigbewegingen daarbinnen gerealiseerd kunnen worden. Dat neemt overigens niet weg dat het in de toekomst toch nodig kan blijken om het beschermingsniveau te verhogen en daarmee de milieugebruiksruimte voor de sector te verminderen, met name als dit geboden is in verband met nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid.

Het wettelijk minimum beschermingsniveau moet de bescherming van de omwonenden zodanig formuleren dat enerzijds de bescherming voldoende «hard» is en anderzijds de wenselijke bijstellingen van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit niet praktisch onmogelijk gemaakt worden. Dit nu wordt bereikt door te bepalen dat het beschermingsniveau van het bijgestelde besluit *gelijkwaardig* of beter moet zijn aan het beschermingsniveau zoals dat geboden zou worden als het eerste besluit nog van kracht zou zijn. Daarbij wordt nader gepreciseerd dat het beschermingsniveau gezien moet worden als een *gemiddeld niveau op jaarbasis en dat het niveau per saldo* gelijkwaardig of beter moet zijn.

De eis «gelijkwaardig of beter» is bepaald een betekenisvolle eis. Door de gelijkwaardigheid te verbinden aan de gedetailleerde uitwerking van de bescherming in het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit, wordt een minimum niveau van bescherming wettelijk gegarandeerd.

De gehanteerde termen dragen – verschillende leden hebben daarop gewezen – een zekere flexibiliteit in zich. Dit is ook nodig om het stelsel voldoende robuust te houden. Het is goed om stil te staan bij die flexibiliteit.

Bijstellingen in de milieubegrenzing werken niet altijd zodanig uit dat bepaald kan worden of en wanneer een verandering «gelijk» is. Een voorbeeld uit de overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel kan dit verhelderen. De L_{den} -norm en de Ke norm hebben zodanige eigenschappen dat niet is aan te geven hoeveel L_{den} *gelijk* is aan hoeveel Ke.¹ De Ke reageert bijvoorbeeld wat minder op lage geluidsniveaus. De L_{den} reageert wat sterker op het stiller worden van vliegtuigen. De vermenigvuldigingsfactoren voor de avond en de nacht zijn anders en anders ingedeeld. Als de verschillende effecten samen worden beschouwd is het niet meer mogelijk om (met een algoritme) de ene maat in de andere uit te drukken. Wel is – alle omstandigheden in aanmerking nemend – een methode gevonden waarbij gezegd kan worden dat de overgang van Ke naar L_{den} voldoet aan de eis van *gelijkwaardigheid*.² Een vergelijkbaar effect als hier omschreven zou zich bijvoorbeeld voor kunnen doen als overgegaan wordt op het meten van de geluidbelasting aan de grond. De

¹ Deze constatering is ook te vinden in het advies van de Commissie deskundigen vliegtuigeluid.

² Voor de overgang van Ke naar L_{den} en van L_{Aeq} naar L_{night} zijn de randvoorwaarden neergelegd in artikel XI van het wetsvoorstel.

wetsbepaling moet een dergelijke verandering niet nodeloos belemmeren en spreekt daarom over gelijkwaardigheid en niet over gelijkheid.

De wetsbepaling spreekt over «gemiddeld op jaarbasis vastgesteld». Hiermee wordt aangegeven dat het beschermingsniveau niet op ieder moment gelijkwaardig of beter moet zijn. Daarbij wordt ook aangesloten bij het karakter van de grenswaarden, die naar hun aard een samentelling op jaarbasis zijn en dus geen uitspraak doen over bijvoorbeeld de geluidbelasting op een bepaald tijdstip op een bepaalde dag.¹

De bepaling spreekt over «per saldo». Hiermee wordt uitgedrukt dat een bijstelling tot gevolg kan hebben dat er lokaal een verslechtering op kan treden, als dit door een verbetering elders zodanig wordt gecompenseerd dat er alles in aanmerking genomen weer sprake is van gelijkwaardigheid of verbetering. Bijvoorbeeld het verleggen van een luchtverkeersweg kan globaal gezien een verbetering opleveren, maar zal altijd voor sommigen een verslechtering met zich brengen. De globale verbetering moet niet belemmerd worden door een verslechtering voor enkelen.

Een dergelijke saldering is overigens ook te vinden in de PKB Schiphol en Omgeving. De PKB bepaalt dat: «Binnen de parameters geluid, luchtverontreiniging, stank en externe veiligheid geldt dat de milieu-situatie in bepaalde deelgebieden kan verslechteren, terwijl in andere deelgebieden een verbetering optreedt». Het wetsvoorstel is wat strenger dan de PKB doordat het bepaalt dat de verbetering en de verslechtering zodanig tegen elkaar op moeten wegen dat er per saldo ten minste sprake is van gelijkwaardigheid. Een dergelijke «bodem» ontbreekt in de PKB. Bovendien bepaalt het wetsvoorstel expliciet dat de saldering slechts *binnen* een parameter mogelijk is («voor ieder van deze aspecten (...) per saldo gelijkwaardig»). De PKB bepaalt hieromtrent dat: «Een significante verbetering van het leefmilieu ten aanzien van een parameter kan echter opwegen tegen een geringe verslechtering van een andere parameter». De PKB staat dus wel saldering *tussen* de parameters toe.

De in het begin van dit onderdeel geschetste gedachtegang en de overige hiervoor genoemde overwegingen leiden tot het volgende beeld.

- I. De op 1 januari 2003 geplande overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel moet leiden tot een gelijkwaardige overgang. Omdat er voldoende zicht is op de aard en omvang van de wijzigingen kunnen aan het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit nadere technisch gedetailleerde eisen gesteld worden in verband met de gelijkwaardigheid. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om daartoe de nodige randvoorwaarden op te nemen in de wet zelf (zie de overgangsbepalingen IX tot en met XII).
- II. Latere wijzigingen van het stelsel komen tot uitdrukking in wijzigingen van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Deze wijzigingen moeten voldoen aan het minimum beschermingsniveau van de artikelen 8.7, vierde lid, en 8.15, zevende lid.
- III. Dit beschermingsniveau garandeert tenminste per saldo gelijkwaardigheid, waarbij niet (technisch) precies is aangegeven wanneer daarvan sprake is, omdat dit op voorhand niet aan te geven is.

Met name dit laatste punt verdient ook aandacht in meer bestuurlijke, politieke zin. Als het zo was – wat niet zo is – dat tevoren aan te geven is wanneer bij wijzigingen er sprake is van gelijkheid en welke salderingsmaat moet gelden (een verzwaring van $X L_{den}$ voor A mensen op plaats P wordt gecompenseerd door een verbetering van $Y L_{den}$ voor B mensen op plaats Q) dan zou wijziging een meer technisch ambachtelijk karakter hebben. Nu dat niet zo is dient de besluitvorming passend te worden ingericht. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een besluitvormingstraject voor het wijzigen van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit dat is toegesneden op de bestuurlijke, politieke, afwe-

¹ Ook bijvoorbeeld de L_{night} die bescherming biedt tegen geluidbelasting gedurende de nacht, geeft geen grens voor een bepaalde nacht. De grens wordt gesteld aan de belasting in alle nachten van het jaar gezamenlijk.

gingen die daarbij moeten worden gemaakt. Het minimum beschermingsniveau geeft daarbij richting: per saldo gelijkwaardig. Het ontwerp van het besluit wordt vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt toegepast.¹ Als de wijziging belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben wordt een milieueffectrapport opgesteld.² Het parlement wordt betrokken bij de besluitvorming. Het besluit wordt vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM. Tot slot kan het besluit aan de administratieve rechter ter toetsing worden voorgelegd, waarbij de rechter zal toetsen of in redelijkheid gesproken kan worden over «per saldo gelijkwaardig».

Het is wellicht verhelderend om ook de huidige besluitvorming bij de overwegingen te betrekken. In het huidige stelsel is door regering en parlement door middel van een PKB in 1995 in technisch gedetailleerde zin vastgelegd hoe het stelsel van milieubegrenzing er uit moet zien. Deze begrenzing moest worden geïmplementeerd in het besluit tot de aanwijzing van het luchtvaartterrein. In 1996 is de aanwijzing, die ook in ontwerp met de Tweede Kamer is besproken, vastgesteld. Tot nu toe zijn er twee beslissingen op bezwaar geweest die beide door de rechter zijn vernietigd, met name omdat de aanwijzing strijdig is met de gedetailleerde eisen van PKB. De aanwijzing is – voor wat betreft de milieugrenzen – nog niet onherroepelijk. In onderdeel 1.13 van deze nota is deze stand van zaken beschreven. Het is niet gelukt om een aanwijzing tot stand te brengen die voldoet aan de PKB. Het zou niet juist zijn om dit toe te schrijven aan bestuurlijke onwil en/of ambtelijk onvermogen. De besluitvorming zit als het ware op slot omdat binnen de grenzen van de PKB geen aanwijzing te slaan was die voldeed aan de inzichten van dat moment omtrent hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. Zo is naar de huidige inzichten van de regering géén van de in de PKB voor het vijfbanenstelsel opgenomen milieugrenzen als zodanig meer adequaat. Nu zou betoogd kunnen worden dat deze situatie voorkomen had kunnen worden door (eerder) een wijziging van de PKB ter hand te nemen. Gelet op de grote belasting en de lange doorlooptijd van een dergelijke wijziging is daarvan (wellicht te lang) afgezien en is de besluitvorming vastgelopen. Het onderhavige wetsvoorstel moet nu de besluitvorming weer vlot trekken. De hieruit te trekken les is dat het vooralsnog, zolang het nieuwe stelsel in technische zin niet is gestabiliseerd, onwenselijk is om te gedetailleerd op het niveau van een PKB en a fortiori op het niveau van een wet, vast te leggen hoe de milieugrenzen moeten luiden. Het minimum beschermingsniveau moet daarom de nodige flexibiliteit in zich dragen om te voorkomen dat de besluitvorming over enige tijd wederom vast loopt.

Met dit betoog zijn de meeste vragen omtrent het minimum beschermingsniveau beantwoord. Op enkele meer bijzondere punten wordt hierna ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het minimum beschermingsniveau zich verhoudt tot de dubbeldoelstelling.

Deze leden refereren ongetwijfeld aan het belang van de luchthaven Schiphol als een kwalitatief hoogwaardige nationale luchthaven. Daarbij zijn verschillende partijen betrokken, met verschillende rollen. De overheid stelt in eerste aanleg grenzen en verleent de nodige faciliteiten. Zoals hiervoor geschetst, is het minimum beschermingsniveau een onderdeel van het stelsel ter begrenzing van de milieubelasting van de omwonenden. Dit stelsel faciliteert evenzeer; de ruimtelijke beperkingen en de geboden milieugebruiksruimte stellen de partijen binnen de luchtvaart-

¹ Op termijn zal deze procedure vervangen worden door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zie de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, kamerstukken II, 27 023.

² Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zal daartoe worden gewijzigd.

sector in staat de luchthaven te exploiteren en van die luchthaven gebruik te maken.

Het is de rol van de luchtvaartsector om binnen de geboden mogelijkheden de luchthaven tot bloei te brengen. Binnen de gestelde grenzen en de overige wettelijke beperkingen is de wijze waarop de luchthaven geëxploiteerd wordt en van de luchthaven gebruik gemaakt wordt in eerste aanleg geen zaak van de overheid, maar van de sector zelf. De gewone marktmechanismen hebben tot nu toe geleid tot een kwalitatief hoogwaardige luchthaven Schiphol en die mechanismen zijn de beste prikkel om dat zo te houden.

Nader ingrijpen door de overheid kan aan de orde zijn als bijvoorbeeld de exploitant van de luchthaven misbruik maakt van een economische machtspositie. Op grond van de Mededingingswet zal de Nederlandse mededingingsautoriteit in zo'n geval ingrijpen. Ingrijpen kan ook aan de orde zijn als door wanbeheer de continuïteit van de luchthaven gevaar dreigt te lopen.

Hiermee is ook een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de SGP-fractie, die willen weten of de regering de invulling van de vervoersstromen volledig wil overlaten aan de sector. Welke vliegtuigen wanneer waar naartoe vliegen of vandaan komen en in hoeverre deze vliegtuigen gevuld zijn en waarmee is – mits de activiteiten plaatsvinden binnen de gestelde grenzen en de overige voorschriften – in eerste aanleg geen zaak van de overheid. Nader ingrijpen door de overheid kan aan de orde zijn in de hiervoor geschetste omstandigheden.

De leden van de fractie van D66 menen dat de milieugrenzen niet mogen vervagen tot een «streefniveau».

Voor zover deze leden bevreesd zijn dat het minimum beschermingsniveau een maatstaf zet die wellicht wel, maar wellicht ook niet gehaald moet worden, willen wij benadrukken dat de wetsbepaling een veel sterker binding geeft. Bij een wijziging van bijvoorbeeld het luchthavenverkeerbesluit *moet* het beschermingsniveau van het gewijzigde besluit ten minste per saldo gelijkwaardig zijn aan het beschermingsniveau dat geboden zou worden als het eerste luchthavenverkeerbesluit nog van kracht zou zijn. Als dat niet het geval is, conflicteert het wijzigingsbesluit met de wetsbepaling. De vraag of dit het geval is kan uiteindelijk aan de rechter worden voorgelegd.

Dat neemt niet weg, zoals hiervoor uitvoering is betoogd, dat de wetsbepaling een zekere beleids- en beoordelingsruimte biedt bij het beantwoorden van de vraag of en wanneer er sprake is van «per saldo gelijkwaardig». Deze ruimte is zoals gezegd noodzakelijk om in een situatie waarin het stelsel nog niet is gestabiliseerd, te voorkomen dat de ontwikkelingen vastlopen.

1.6. Procedure luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming omtrent het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit er uit gaat zien en of de betrokkenheid van het parlement ook gaat gelden voor latere besluiten.

De procedure zoals die in het wetsvoorstel is geregeld voorziet in de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Naast inspraak in den brede wordt het parlement in de gelegenheid gesteld opmerkingen over het ontwerp te maken en – zo gewenst – met de betrokken bewindspersonen over het ontwerp van gedachten te wisselen.

Deze wijze van betrokkenheid geldt voor ieder luchthavenindelingbesluit of luchthavenverkeerbesluit, of wijziging van een dergelijk besluit. Bij de eerste besluiten zal deze procedure ook worden gevolgd, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet. De ontwerpen van deze besluiten zullen immers reeds in bespreking zijn voordat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden (zie ook onderdeel 1.10 van deze nota).

Ook de leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen ten aanzien van de vaststelling van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Zo willen zij weten op welk tijdstip het ontwerp bij de Tweede Kamer ter inzage wordt gelegd.

Zoals meer uitgebreid wordt betoogd in onderdeel 1.10 van deze nota kan de openbare voorbereidingsprocedure ten aanzien van de eerste besluiten, die begint met de formele mededeling van de ontwerpen onder gelijktijdige overlegging aan de Staten-Generaal, pas een aanvang nemen als tenminste de tekst van het wetsvoorstel vast staat, dus na aanvaarding van het voorstel door de Tweede Kamer.

In dat onderdeel komt tevens ter sprake dat de kamer ook vóór de aanvaarding voldoende inzicht moet hebben in de inhoud van de besluiten. Zie verder de beschouwing in het bedoelde onderdeel.

Deze leden vragen waarom de afhandelingstermijn die de Afdeling bestuursrechtspraak wordt gegeven in geval van beroep tegen het luchthavenindelingbesluit niet wordt bepaald op 6 maanden in plaats van op 12 maanden nadat de Afdeling het verweerschrift heeft ontvangen. Dit gelet op het feit dat de afhandelingstermijn voor het eerste luchthavenindelingbesluit wel op 6 maanden is gesteld.

De afhandelingstermijn van twaalf maanden (met een mogelijke verlenging van drie maanden) is vastgesteld in navolging van de termijn zoals die gehanteerd wordt bij bepaalde andere besluiten met een ruimtelijk karakter, zoals het tracébesluit en het (in een voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen) projectbesluit. Voor het eerste luchthavenindelingbesluit is een afhandelingstermijn van 6 maanden vastgesteld (met een mogelijke verlenging van drie maanden), om de geplande ingebruikname van de vijfde baan op basis van het nieuwe stelsel per 1-1-2003 niet in gevaar te brengen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben, net als bij de Tracéwet, twijfels bij de afhandelingstermijn in geval van beroepen tegen het luchthavenindelingbesluit. Zij vragen wat de consequentie is als de Raad van State over die termijn gaat.

De wetgever heeft in het kader van de besluitvorming over de Tracéwet deze termijn als een wenselijke en haalbare termijn voor de afhandeling van beroepen tegen het tracébesluit vastgesteld. Hier wordt voorgesteld om deze termijn ook voor het luchthavenindelingbesluit te hanteren. Deze termijnen zijn termijnen van orde. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State richt zich bij haar werkzaamheden op het realiseren van die termijnen. Als de termijn niet gehaald wordt heeft dit geen verder gevolg voor de uitspraak van de Afdeling.

De leden van de fractie van GroenLinks pleiten voor een procedure bij het voorbereiden van het luchthavenindelingbesluit, waarbij door middel van een adviescommissie een kader geschapen wordt voor de behartiging van de belangen van belanghebbenden en lokale overheden. Zij verwijzen in dat verband naar een door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Steenhoven over de instelling van een tracéwetadviescommissie.

De door deze leden genoemde motie bevat, zien wij het goed, geen pleit tot het instellen van een tracéwetadviescommissie.

Deze leden pleiten voor een nieuwe adviescommissie omdat zij menen dat «een goede betrokkenheid van de gemeenten in de voorfase van de planvorming niet is verankerd». Dat is een opmerkelijke stelling, waar het wetsvoorstel met zoveel woorden voorschrijft dat de besturen van (onder meer) de gemeenten waar het besluit betrekking op heeft bij de voorbereiding van het besluit moeten worden betrokken.

Ook in praktische zin wordt op dit moment in verschillende verbanden met de regionale overheden, waaronder de gemeenten, overleg gevoerd. Dit overleg zal bij de verdere invulling van de plannen worden voortgezet en zo nodig uitgebreid. Ons is niet bekend dat de wijze van overleg voor gemeenten een punt van zorg is. Wij zien ook geen reden om de structuur van overleg en advies, buiten de in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting beschreven structuur, nog verder uit te breiden.

Deze leden pleiten bovendien voor het hanteren van een «zware» voorhangprocedure ten aanzien van het tot stand brengen van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit.

Er zijn verschillende vormen van «voorhangprocedures» in gebruik, met name ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur.

In sommige gevallen wordt een algemene maatregel van bestuur vastgesteld, maar blijft deze buiten werking totdat het parlement de gelegenheid heeft gehad tot overleg met de betrokken minister(s). In andere gevallen wordt het ontwerp aan het parlement overgelegd. Waar in het eerstgenoemde geval de discussie met het parlement gericht zal zijn op de vraag of de maatregel in zijn geheel al of niet in werking moet treden, is er in het laatstgenoemde geval de gelegenheid voor het parlement om met de minister(s) van gedachten te wisselen over de wenselijkheid van onderdelen van de maatregel. De maatregel kan dan vervolgens vastgesteld worden met inachtneming van de discussie die met het parlement is gevoerd. Zo bezien is de laatstgenoemde variant «zwaarder» dan de eerstgenoemde; zij is meer gericht op een inhoudelijke discussie van de verschillende onderdelen van de voorgenomen maatregel.

Deze laatstgenoemde variant is opgenomen in de wettelijke regeling van de procedure van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit; het ontwerp van het besluit wordt aan het parlement overgelegd. Hoe «zwaar» de mening van de Tweede Kamer hierbij telt wordt overigens in laatste instantie door de kamer zelf bepaald.

1.7. Milieueffectrapportage

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken betreffende het milieueffectrapport bij het eerste luchthavenverkeerbesluit. Zij vragen tevens waarom het milieueffectrapport verschijnt en wat de situatie is bij volgende luchthavenverkeerbesluiten.

Van het milieueffectrapport bij het eerste luchthavenverkeerbesluit wordt (overeenkomstig de Wet milieubeheer) openbaar kennis gegeven gelijktijdig met het kennis geven van het ontwerp van het besluit. Dat moment is het moment van formele mededeling van het ontwerp onder gelijktijdige overlegging aan de Staten-Generaal, wat plaatsvindt na aanvaarding van het voorstel door de Tweede Kamer. Zie hieromtrent het betoog in onderdeel 1.10 van deze nota.

In dat onderdeel komt tevens ter sprake dat de kamer ook vóór de aanvaarding voldoende inzicht moet hebben in de inhoud en de milieugevolgen van de besluiten. Zie verder de beschouwing in het bedoelde onderdeel.

De Nederlandse regelgeving zoals die op dit moment geldt (de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit milieu-effectrapportage 1994) schrijft niet voor dat ten behoeve van het vaststellen of het wijzigen van het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dat ligt ook in de rede, de huidige regelgeving is immers nog niet afgestemd op het nieuwe stelsel. Dit gegeven heeft geleid tot twee wijzen van aanpak, een voor de eerste besluiten en een voor latere wijzigingen of vaststellingen van die besluiten.

Om te beginnen met de eerste besluiten: het gegeven dat de Nederlandse regelgeving geen verplichting kent tot het maken van een milieueffectrapport ten behoeve van het voorbereiden van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit neemt niet weg dat er bij de voorbereiding van die besluiten milieubelangen aan de orde zijn, wat op zichzelf de vraag oproept of (enige vorm van) milieueffectrapportage noodzakelijk of wenselijk is.

Bij de beantwoording van die vraag is op de eerste plaats overwogen dat de voorbereiding van de eerste besluiten moet voldoen aan de Europese richtlijn inzake milieueffectbeoordeling. Op de tweede plaats is het bijzondere karakter van de eerste besluiten in overweging genomen. Dit heeft geleid tot een bijzondere voorziening in het wetsvoorstel (artikel VIII) ten behoeve van die eerste besluiten die bewerkstelligt dat:

- I. er alsnog een verplichting ontstaat tot het maken van een (vorm van een) milieueffectrapportage;
- II. het te maken milieueffectrapport wordt afgestemd op het bijzondere karakter van de eerste besluiten;
- III. verzekerd is dat aan de vereisten van de Europese richtlijn wordt voldaan.

Bij de hierna te beantwoorden vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt nader ingegaan op het bijzondere karakter van de eerste besluiten.

Het antwoord op de vraag of bij latere wijzigingen of vaststellingen van het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt zal geregeld worden in het aan te passen Besluit milieu-effectrapportage 1994. De maatregel zal bepalen bij welke activiteiten en in welke gevallen bij de voorbereiding van (een wijziging of een vaststelling van) de besluiten een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De planning is er op gericht om de aanpassing van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel (voorzien per 1-1-2003) tot stand te brengen.

Het lijkt de leden van de fractie van D66 voorshands dat de milieueffectrapportage vóór de aanvaarding door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel moet komen.

Wij verwijzen op deze plaats de bedoelde leden naar onderdeel 1.10 van deze nota waar juist dat element wordt besproken.

Deze leden menen bovendien dat het er de schijn van heeft dat de PKB-normen niet geloofwaardig vertaald worden. Onderdeel 1.4 van deze nota beschrijft de gelijkwaardige vertaling van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie dringen aan op een volwaardig mer. Zij informeren in dat verband waarom het mer niet in overeenstemming hoeft te zijn met paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer.

De door de regering voorgestelde afwijking van paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer heeft alleen betrekking op het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit en hangt samen met het bijzondere karakter van die eerste besluiten. Het voorstel leidt tot een milieueffectrapport dat bepaald volwaardig is, maar dat is afgestemd op het bijzondere karakter. Dit kan als volgt nader toegelicht worden.

Een milieueffectrapport is gericht op het verschaffen van informatie ter ondersteuning van (de milieuaspecten van) de besluitvorming bij de besluiten ten behoeve waarvan het rapport wordt gemaakt. Voor een goede beoordeling van de wenselijke inhoud van het milieueffectrapport voor de eerste besluiten is het dus nodig om deze te beoordelen in het licht van het karakter van die eerste besluiten.

In een normaal geval wordt bij de besluitvorming die door een milieueffectrapport wordt ondersteund, uitgegaan van een voorgenomen (wijziging van) een activiteit. Met deze voorgenomen activiteit als vertrekpunt worden in een milieueffectrapport beschreven:

- I. de milieugevolgen van verschillende uitvoeringsmodaliteiten van de activiteit, waaronder de meest milieuvriendelijke uitvoeringsmodaliteit (het meest-milieuvriendelijke-alternatief);
- II. de milieugevolgen als de activiteit niet wordt uitgevoerd (het nul-alternatief).

De gegevens in het milieueffectrapport worden verder in de besluitvorming gebruikt om te beoordelen of de activiteit kan worden toegestaan en zo ja welke uitvoeringsmodaliteit geëist kan worden, met het oog op enerzijds de bij die modaliteit te verwachten milieugevolgen en anderzijds de belasting die hier voor de uitvoerder van de activiteit tegenover staat.

Bij het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit is de besluitvorming als het ware een slag gekanteld. Ten aanzien van de toelaatbaarheid en de te accepteren milieugevolgen is reeds een uitspraak gedaan in de eerdere besluitvorming omtrent de PKB Schiphol en Omgeving. Daar ligt een uitgebreide milieueffectrapportage aan ten grondslag. De eerste besluiten zijn een vervolg op deze besluitvorming, waarbij het vertrekpunt niet meer de (wenselijkheid van de) activiteit of de te verkiesde uitvoeringsmodaliteit is. Het vertrekpunt is de bescherming zoals die in de PKB is omschreven. Die bescherming, of een daaraan gelijkwaardige bescherming (zie hieromtrent onderdeel 1.4 van deze nota), moet worden gerealiseerd. Hoe de activiteit wordt uitgevoerd (welke uitvoeringsmodaliteit wordt toegepast) is per saldo niet van belang voor de milieugevolgen; de grenzen moeten in de eerste besluiten zodanig worden gelegd dat de milieugevolgen gelijkwaardig zijn. Het milieueffectrapport bij de eerste besluiten moet gericht zijn op het onderzoeken van die gelijkwaardigheid.

De in paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer gebruikte begrippen, kort gezegd het meest-milieuvriendelijke-alternatief en het nul-alternatief, verliezen in dit verband betekenis, deze «alternatieven» slaan immers op de (modaliteiten in de) uitvoering van de activiteit, waarbij de activiteit gezien moet worden in zijn fysieke betekenis; kort gezegd «het vliegen met het vijfbanenstelsel». Noch het nul-alternatief (niet gaan vliegen met het vijfbanenstelsel) noch het meest-milieuvriendelijke-alternatief (het vinden van de meest milieuvriendelijke uitvoeringsmodaliteit voor een vijfbanenstelsel) is hier aan de orde. Die alternatieven nu (weer) aan de orde stellen zou leiden tot het over doen van de besluitvorming ter zake, die met de PKB nu juist tot een slotsom is gekomen. Nu is het vliegen met het vijfbanenstelsel met een bescherming als beschreven in de PKB het gegeven, de vraag die voor ligt is of het nieuwe stelsel een bescherming

biedt die gelijkwaardig is. Aan het beantwoorden van die vraag moet het milieueffectrapport zijn bijdrage leveren.

Alhoewel er geen «alternatieven» aan de orde zijn in de boven-omschreven zin, zijn er wel verschillende wijzen denkbaar waarop het nieuwe stelsel in een gelijkwaardige bescherming kan voorzien. Dergelijke varianten worden sterk ingekaderd door de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel (artikelen IX tot en met XII). In het milieueffectrapport voor de eerste besluiten komen slechts varianten aan de orde voor zover die passen binnen de grenzen van de overgangsbepalingen.

Samenvattend: ten behoeve van de besluitvorming omtrent het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit wordt op grond van artikel VIII van het wetsvoorstel een milieueffectrapport gemaakt. Dat artikel schrijft voor dat het rapport moet zijn afgestemd op de hiervoor beschreven bijzondere omstandigheden van het geval. Enkele elementen van paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer passen hier niet bij en daarom is deze paragraaf buiten toepassing gelaten.

Zoals hiervoor al aan de orde kwam wordt de situatie voor latere vaststellingen of wijzigingen van de besluiten geregeld in het aan te passen Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Deze leden stellen bovendien vragen over de advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Begin februari 2001 zijn de richtlijnen vastgesteld voor het milieueffectrapport Schiphol 2003. Deze zijn onlangs aan de leden van de Tweede Kamer gezonden. De richtlijnen geven aan welke informatie het milieueffectrapport moet bevatten teneinde een vergelijking van het beschermingsniveau zoals dat door de eerste besluiten wordt geboden, met het in de PKB omschreven beschermingsniveau mogelijk te maken. Bij het opstellen van de richtlijnen is het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage van 20 oktober 2000 betrokken. In de richtlijnen zijn de aanbevelingen van de commissie in overwegende mate opgevolgd. Waar het bevoegd gezag de aanbevelingen van de commissie niet heeft opgevolgd is in de richtlijnen hiervoor een motivatie gegeven. Door de leden van GroenLinks en de ChristenUnie worden vragen gesteld over een tussenadvies van de commissie. Er is door de commissie voor zover bekend geen tussenadvies uitgebracht. Wel heeft de secretaris van de commissie ten behoeve van een ambtelijk overleg een vergelijking opgesteld van het advies met de vastgestelde richtlijnen. Hierna zullen de hoofdlijnen van de richtlijnen worden toegelicht waarbij zowel op de hoofdlijnen van het advies van de commissie als op de punten genoemd in de vergelijking van de secretaris van de commissie wordt ingegaan.

Het kernpunt van de besluitvorming bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel is de gelijkwaardigheid. Het kernpunt van het milieueffectrapport is daarom het naar voren halen van de gegevens die nodig zijn om de gelijkwaardigheid van die overgang te kunnen beoordelen. Dat wordt ook door de commissie onderschreven. Dit is *niet* het kernpunt bij een «gewoon» milieueffectrapport, daar is immers geen voorafgaande bepaling van het wenselijke beschermingsniveau aan vooraf gegaan, dat niveau moet juist met behulp van het milieueffectrapport worden bepaald. Vanwege dit kenmerkende verschil geeft artikel VIII van het wetsvoorstel een bijzondere voorziening. Zie verder de bovenstaande beschouwing over de bijzondere omstandigheden bij het milieueffectrapport voor het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit.

Bij het opstellen van de richtlijnen is de regeling in artikel VIII het uitgangspunt. In de richtlijnen is bepaald welke informatie moet worden

gegeven ten behoeve van de beoordeling van de gelijkwaardige overgang. Daarnaast zijn richtlijnen opgenomen die, passend binnen het kader dat is aangegeven in de overgangsbepaling, bepalen welke informatie moet worden gegeven gelet op vragen die gesteld zijn door de commissie en door insprekers.

De commissie heeft aangegeven dat de beoordeling van de gelijkwaardigheid zich zou moeten uitstrekken over een periode na het tijdstip van de overgang, en denkt daarbij tot aan 2010. Dit met name vanwege de omzetting naar de nieuwe indicator voor de geluidbelasting (L_{den}) die in de tijd gezien andere consequenties zou kunnen hebben voor de groei van het vliegverkeer dan de Ke. In de richtlijnen wordt tegemoet gekomen aan de wens van de commissie. Voor het tijdstip van overgang wordt gewerkt met een scenario dat niet gebaseerd is op de situatie in 2003 maar op de situatie in 2010. Daarnaast is in de richtlijnen opgenomen dat in het milieueffectrapport een uiteenzetting opgenomen dient te worden over consequenties van de verschillen in berekeningswijze voor L_{den} en die van Ke.

Veel richtlijnen betreffen de informatie die in het milieueffectrapport opgenomen moet worden met betrekking tot de geluidbelasting. Voor het kunnen beoordelen van de gelijkwaardige overgang wordt aangesloten bij hetgeen daaromtrent in de PKB en in artikel XI van het wetsvoorstel is vermeld. Daarbij is het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour en binnen de L_{Aeq} -contour van 26 dB(A) bepalend. Er wordt gerekend met het in de PKB gehanteerde woningbestand. De commissie stelt voor dit woningbestand te actualiseren, mede in relatie tot het vereiste van noise mapping zoals dat in de ontwerp-EU-richtlijn wordt aangekondigd. Voor de gelijkwaardigheidstoets is de PKB de referentiebasis. Teneinde een adequate vergelijking te kunnen maken voor de overgang van het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel wordt daarom de PKB-methodiek en het daarin gehanteerde woningbestand voor het jaar 1990 toegepast en niet een geactualiseerd woningbestand.

Het ontwerp voor de EU-richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai bevat bepalingen betreffende de harmonisatie van geluidbelastingindicatoren. Daarbij worden de L_{den} en L_{night} als Europese indicatoren voor omgevingslawaai voorgesteld. In de ontwerp-richtlijn is ook het zogeheten noise mapping aan de orde, waar de commissie aan refereert in haar advies. Het gaat om een rapportageplicht waarbij elke vijf jaar strategische geluidbelastingkaarten door de lidstaten ingediend moeten worden. Wij zijn voornemens deze rapportageplicht uit te voeren in het kader van de monitoring van de geluidbelasting.

De commissie vraagt aandacht voor de mogelijkheden om hinderproblematiek rondom Schiphol niet alleen te relateren aan de absolute blootstellingniveaus maar ook de factoren te betrekken die de percepties en attitudes van omwonenden ten opzichte van Schiphol mede bepalen. Voor de normstelling en het adequaat kunnen handhaven is het hanteren van een geobjectiveerde norm essentieel. De L_{den} en L_{night} worden hiervoor gehanteerd wat betreft de geluidbelasting. De geluidbelastingindicator L_{den} sluit beter aan bij de werkelijk ondervonden geluidshinder dan de Ke-methodiek omdat met name het vliegtuiggeluid van minder dan 65 dB(A) in de berekeningen wordt meegenomen, hetgeen niet het geval was bij de Ke (de veel bekritiseerde «afkapwaarde»). Wij zijn ons er terdege van bewust dat naast de objectief vast te stellen geluidbelasting, subjectieve factoren als perceptie en attitude de hinderbeleving van omwonenden kunnen beïnvloeden. Deze factoren zijn onderwerp in het platform voor overleg tussen sector en omgeving. Dit overlegplatform is de opvolger van het CGS (Commissie Geluidhinder Schiphol). Voor de rijksoverheid is binnen het nieuwe overlegverband geen rol weggelegd.

Net als ten aanzien van de huidige CGS kan zij wel een faciliterende rol vervullen.

De commissie voor de milieueffectrapportage beveelt aan het referentiejaar te herberekenen met de nieuwe normen voor geluid en externe veiligheid om de beoordeling van de gelijkwaardigheid goed te kunnen uitvoeren. De beoordeling van de gelijkwaardige omzetting wordt gebaseerd op hetgeen in de overgangsbepalingen voor externe veiligheid en geluidbelasting van het wetsvoorstel geregeld is. Hierin is immers aangegeven aan welke voorwaarden voldaan moet zijn bij de gelijkwaardige omzetting van de huidige normen naar de nieuwe normen. Herberekening van het referentiejaar is aan de orde in die gevallen waarin sprake is van aanpassingen in de berekeningsmethodiek. Dit is het geval bij externe veiligheid, maar ook voor luchtverontreiniging. Voor externe veiligheid geldt dat het rekenmodel verbeterd is en aangepast op basis van recente inzichten. Dit is reden om het referentiejaar te herberekenen op basis van het aangepaste rekenmodel. Hiermee is rekening gehouden in de overgangsbepaling externe veiligheid. Voor de berekening van de geluidbelasting is er geen sprake van aanpassingen in de berekeningsmethodiek. Er wordt een overstap gemaakt naar een nieuwe dosismaat. Deze nieuwe dosismaat wordt niet voor de situatie 1990 herberekend. Herberekening is hier, gelet op de criteria voor de gelijkwaardigheid (de aantallen woningen binnen de 35 Ke en de 26 dB(A) L_{Aeq}), niet aan de orde.

In het kader van externe veiligheid vraagt de commissie berekeningen uit te voeren met de verschillende risicomaten die in de PKB en het nieuwe normenstelsel aan de orde zijn (gesommeerd gewogen risico, individueel risico, groepsrisico, totale risicogewicht). Berekeningen met risicomaten waarvoor in het nieuwe stelsel geen normstelling aan de orde is (gesommeerd gewogen risico en groepsrisico) achten wij niet zinvol. Wat betreft het groepsrisico en het loslaten van het gesommeerd gewogen risico verwijzen wij naar de beantwoording in onderdeel 3.2 van deze nota. In de richtlijnen is opgenomen dat in het milieueffectrapport nader ingegaan moet worden op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de normstelling voor externe veiligheid.

1.8. Beheersing milieugevolgen met de Wet milieubeheer

De leden van de PvdA-fractie vragen of wij op de hoogte zijn van het rapport van de Technische Universiteit Delft en de reactie van de provincie Noord-Holland daarop. De leden vragen daarop ons commentaar.

Wij hebben inderdaad kennis genomen van het rapport dat de Technische Universiteit Delft¹ in opdracht van de provincie Noord-Holland heeft opgesteld.

In het rapport van de TU Delft wordt een pleidooi gehouden voor één, integrale vergunning ingevolge de Wet milieubeheer waarin alle milieu- en veiligheidsaspecten met betrekking tot de luchthaven en het luchtverkeer zijn ondergebracht.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks stellen vragen met betrekking tot het verankeren van de milieu- en veiligheidsaspecten in de Wet milieubeheer. Zij geven aan daar een voorkeur voor te hebben.

Om een aantal redenen achten wij een dergelijke benadering geen goede zaak en hier ook niet nodig. In de onderstaande beschouwing zal hierop worden ingegaan mede aan de hand van een kort commentaar op het eerder genoemde rapport.

¹ Schiphol een normale zaak, Technische Universiteit Delft, augustus 2000 (deel 1) en november 2000 (deel 2).

Het wetsvoorstel kent een tweetal uitvoeringsbesluiten. Het luchthavenverkeerbesluit kent regels en grenswaarden voor zover die noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.¹ Het luchthavenindelingbesluit stelt ruimtelijk relevante regels, zoals voor bestemmingen en het gebruik van gronden rond het luchthavengebied. Criterium daarbij is dat dergelijke regels noodzakelijk moeten zijn voor de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Verder wordt in dit besluit het luchthavengebied vastgelegd. De veiligheids- en milieurelevante aspecten uit het ene besluit vinden dus, binnen een en hetzelfde wettelijk kader, hun vertaling in het ruimtelijk spoor dat wordt gevolgd in het andere besluit. Die band moet worden losgelaten indien ervoor zou worden gekozen de aspecten die zijn ondergebracht in het luchthavenverkeerbesluit onder te brengen in de Wet milieubeheer. De vraag rijst dan waar en hoe het ruimtelijk spoor moet worden ondergebracht en ook hoe de noodzakelijke koppeling tussen beide sporen zou moeten worden verzekerd. De studie van de TU Delft geeft daarop geen (afdoend) antwoord. Voor de hand liggend zou wellicht zijn de gedachte het ruimtelijk spoor onder te brengen bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Wet op de Ruimtelijke Ordening kent immers het instrument van de aanwijzing op grond van artikel 37 van die wet. De aanwijzing heeft echter geen directe rechtsgevolgen voor bouwplannen. Daartoe moet eerst een omzetting van de aanwijzing in de gemeentelijke bestemmingsplannen plaatsvinden. De aanwijzing heeft naar zijn aard ook een beperkte levensduur. Deze eigenschappen maken dat een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen passende oplossingen biedt. Het voorliggende wetsvoorstel biedt die oplossingen wel.

De huidige luchtvaartwetgeving kent een – ook in organisatorische zin – samenhangende benadering van aspecten van interne veiligheid en externe veiligheid. Deze samenhang zal verloren gaan als de milieuregulering, die naar zijn aard niet de interne veiligheid in zich draagt, onder de Wet milieubeheer wordt gebracht. De studie van de TU Delft gaat aan deze problematiek geheel voorbij. Indien het mogelijk zou zijn om de milieuregulering van het luchthavenluchtverkeer in een milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer onder te brengen zou er wel een integratie plaats kunnen vinden van dit (milieu)deel en hetgeen nu in de milieuvergunning voor Schiphol is ondergebracht (het «landzijdige» deel). Zoals hierna nog zal blijken leent de Wet milieubeheer zich hier niet voor en bovendien zou het voordeel van deze integratie niet opwegen tegen het nadeel van de segregatie van de interne veiligheid en de externe veiligheid.

De Wet milieubeheer kent de begrippen «inrichting» en «vergunning». Voor het in werking hebben van bepaalde inrichtingen² is een vergunning nodig. Wil een stelsel met een milieuvergunning kunnen werken, moet er sprake zijn van een inrichting in de zin van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.³ Dat er een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is aan te wijzen die het luchthavenluchtverkeer omvat, staat in de gegeven omstandigheden niet vast. Bovendien richt een vergunning zich enkel tot de vergunninghouder (de «drijver» van de inrichting). In het geval van Schiphol zou dit dus zijn de exploitant van de luchthaven. Het wetsvoorstel kent, in plaats van de vergunning, het luchthavenverkeerbesluit. Dit richt zich op een ieder die activiteiten onderneemt die door het besluit worden gereguleerd, zoals de exploitant maar zeker ook gezagvoerders en de luchtverkeersleiding. Een aanpak conform de rechtsfiguur van de vergunning zou voor Schiphol tot uitermate complexe verhoudingen aanleiding geven en vanuit het oogpunt van de handhaving tot ongewenste resultaten.

¹ De milieurelevante aspecten die wel met «landzijdig» worden aangeduid, worden thans in een milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer geregeld. Bevoegd gezag is hier gedeputeerde staten van Noord-Holland.

² Het betreft de inrichtingen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

³ De inrichting wordt daarin omschreven als elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Het stelsel van het wetsvoorstel is in dit opzicht beslist effectiever en beter handhaafbaar. Zou men toch voor de aanpak van de TU Delft kiezen dan is een wijziging van de Wet milieubeheer nodig.

De activiteiten van en de rolverdeling tussen de verschillende actoren op de luchthaven (de exploitant, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening) zijn uiterst ingewikkeld en met elkaar vervlochten. Er is geen sprake van een overwegende zeggenschap van de exploitant over de activiteiten van de andere actoren. Om een en ander op basis van de Wet milieubeheer te regelen zou de exploitant een «woud» van overeenkomsten met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening moeten sluiten. Dat zou zich goeddeels aan het oog van de vergunningverlener onttrekken met alle mogelijke gevolgen voor een effectieve vergunningverlening en een adequate handhaving. Het werken met een vergunning op basis van de Wet milieubeheer (die zich enkel richt op de vergunninghouder) is dus een sub-optimale oplossing vergeleken met het werken met het luchthavenverkeerbesluit zoals in het wetsvoorstel. Het voorgestelde stelsel werkt in dit opzicht beduidend beter. Een en ander geldt ook voor de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit vergeleken met de handhaving van een eventuele vergunning. De beschouwingen in het rapport van de TU Delft zijn op dit punt van een hoog theoretisch en weinig praktisch karakter.¹

De strikte toepassing van het alara-beginsel (as low as reasonably achievable) uit de Wet milieubeheer ten aanzien van de veiligheids- en milieuaspecten verdraagt zich minder goed met het ook met de kamer besproken uitgangspunt, waarbij de in de PKB vastgelegde milieugrenzen en milieugebruiksruimte op een gelijkwaardige wijze moet worden vertaald in het nieuwe stelsel.

Het alara-beginsel leidt er toe dat bij het nemen van een besluit de milieubelasting die door de desbetreffende activiteit veroorzaakt wordt, redelijkerwijs zo ver mogelijk wordt beperkt. Als we dit beginsel toepassen op de eerste besluiten, moet de besluitvorming die in de PKB is neergelegd moeten worden of het vijfbanenstelsel en de daarbij in de PKB gehanteerde grenzen wel «alara» zijn. Het is echter niet de bedoeling om de besluitvorming opnieuw te doen. De kern is de gelijkwaardige overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel.

Bij latere bijstellingen van bijvoorbeeld het luchthavenverkeerbesluit doet zich een vergelijkbaar punt voor. Het is dan niet de bedoeling om – gelet op de omvang van het luchthavenluchtverkeer op het moment van bijstelling – opnieuw af te wegen of die omvang (en een eventueel verwachte groei) ook met een kleinere milieugebruiksruimte gerealiseerd kan worden. Dat zou immers betekenen dat gestuurd wordt op de omvang van het luchthavenluchtverkeer (aantallen vliegtuigbewegingen) en dat bij de besluitvorming ingegaan moet worden op vragen als welke typen vliegtuigen (lawaaig of niet) gebruikt mogen worden en wat voor categorie passagiers (transfer of niet) vervoerd mogen worden. Dit terwijl met dit wetsvoorstel juist het uitgangspunt verlegd wordt van sturing op aantallen vliegtuigbewegingen en bedrijfsvoering, naar het bieden van een bepaalde milieugebruiksruimte waarbij het aan de sector is om te zien hoeveel en welke vluchten daarbinnen gerealiseerd kunnen worden (de nieuwe rolverdeling tussen overheid en sector). In beginsel wordt bij een bijstelling dezelfde milieugebruiksruimte geboden.

¹ In het rapport van de TU Delft wordt er vanuit gegaan dat ook in het wetsvoorstel de figuur van de vergunning voor het luchthavenluchtverkeer wordt gebruikt. Zoals gesteld, gaat het wetsvoorstel hier uit van een besluit van algemene strekking.

Overigens zouden wij willen vermijden dat de discussie over het al dan niet toepassen van het alara in termen van zwart-wit wordt gevoerd. Aan het – op basis van gelijkwaardigheid – overzetten van de milieugebruiksruimte uit het PKB-stelsel in het wetsvoorstel ligt wel degelijk een vermindering van de geluidbelasting voor de omgeving ten grondslag.

Men zie in dit verband onderdeel 1.4 van deze nota voor de vermindering van het aantal geluidbelaste woningen voor de etmaalperiode en de nachtperiode en de vermindering van het aantal ernstig geluidgehinderten en slaapgestoorden in deze perioden.¹ Een gelijke aantekening kan ook worden gemaakt met betrekking tot de aspecten lokale luchtverontreiniging en geur: op die punten zullen immers emissie- en geurreducerende maatregelen moeten worden doorgevoerd. Met betrekking tot het individueel risico kan in dit verband worden gewezen op een verscherping van de normstelling.

Ook bij latere bijstellingen van het luchthavenverkeerbesluit kan het nodig blijken om het beschermingsniveau te verhogen en daarmee de milieugebruiksruimte voor de sector te verminderen, met name als dit geboden is in verband met nieuwe inzichten omtrent gezondheid of veiligheid.

Volgt men de lijn van de Wet milieubeheer dan ligt de handhaving van de vergunning in dezelfde hand als de vergunningverlening zelf. Dit is trouwens ook het geval bij de vergunningverlening en de handhaving op grond van de Kernenergiewet waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks verwijzen.

Iets anders is of de handhavingsfunctie binnen het bevoegd gezag is gescheiden van de beleidsfunctie. Ook de projectgroep van de PvdA wijst hierop. In dit verband kan ook worden gewezen op de brief van 27 januari 2000 van de minister van Ven W aan de voorzitter van de Tweede Kamer² waarin het voornemen van deze minister tot de instelling van een Inspectie V en W werd aangekondigd³. Binnen deze inspectie zullen de uitvoerings- en handhavingsorganisaties van de Rijksluchtvaartdienst, de Rijksverkeersinspectie en de Scheepvaartinspectie worden ondergebracht. In dit traject is inmiddels goede voortgang geboekt. De Inspectie V en W zal nog dit jaar van start kunnen gaan. Daarmee zal de handhavingsfunctie binnen het ministerie van V en W onafhankelijk zijn gepositioneerd van de beleidsfunctie. De inspectie zal wettelijk worden verankerd in een Wet Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Bij de Handhavingsdienst Luchtvaart van de Inspectie V en W zijn zoals gezegd de aspecten van interne en externe veiligheid samengebracht. De dienst heeft specifieke kennis ten aanzien van de luchtvaart. De dienst is geheel gericht op het handhaven van de luchtvaartvoorschriften, er zijn – en dat kan anders liggen als de handhaving wordt ondergebracht in een algemene milieu-inspectie – geen andere zaken die meer aandacht vragen.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken ook om een reactie op de eerder door gedeputeerde staten van Noord-Holland gemaakte opmerkingen. In dat verband zijn ook een drietal berichten van deskundigen aan de provincie van belang.

In zijn algemeenheid achten wij de opmerkingen van gedeputeerde staten verstandig en evenwichtig. Wij begrijpen daaruit dat gedeputeerde staten het wetsvoorstel, en de gedachten die daaraan ten grondslag liggen, in hoge mate onderschrijven. Dit is overigens in lijn met de andere door gedeputeerde staten geraadpleegde deskundigen. Wij hebben er begrip voor dat gedeputeerde staten thans slechts reageren op het wetsvoorstel, zoals het er ligt en zeer benieuwd zijn naar de concrete uitwerking daarvan in de uitvoeringsbesluiten.

Bij de voorbereiding van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit zullen uiteraard ook gedeputeerde staten worden betrokken (zie in dit verband de artikelen 8.11 en 8.22 van het wetsvoorstel).

Met betrekking tot een aantal van de door gedeputeerde staten gemaakte opmerkingen, met name die over het alara-beginsel kan worden verwezen naar hetgeen hierboven al is opgemerkt. Overigens kan, tot onze instem-

¹ Waar gesproken wordt over het aantal ernstig gehinderden en het aantal slaapgestoorden zijn deze aantallen vastgesteld op de wijze, bedoeld in de PKB. Daarbij wordt een vaste relatie aangenomen tussen een belasting in Ke (respectievelijk L_{Aeq}) enerzijds en het aantal ernstig gehinderden (respectievelijk slaapgestoorden) anderzijds.

² Kamerstukken II 1999–2000, 26 800, nr. 51.

³ In dit verband kan ook worden gewezen op de vorming van één Inspectie bij het ministerie van VROM.

ming, worden geconstateerd dat gedeputeerde staten een zekere afstand nemen van het rapport van de TU Delft. Wellicht heeft het advies aan gedeputeerde staten van de Leidse hoogleraar Bestuursrecht en Milieurecht prof. mr. Th. G. Drupsteen, daartoe een bijdrage geleverd. Hij merkt immers op dat een benadering conform de lijn van de Wet milieubeheer zijns inziens niet goed tot werkzame resultaten zou leiden.

Gedeputeerde staten merken nog op dat er slechts een marginaal verschil voor wat betreft inspraak en rechtsbescherming is tussen de PKB en het luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindelingbesluit. Niettemin adviseren zij een langere termijn voor het indienen van bedenkingen dan de in artikel 3:32, eerste lid, van de Awb genoemde termijn van twee weken. In dit verband wijzen wij op de artikelen 7.32 en 7.34 van de Wet milieubeheer waaruit kan worden afgeleid dat, als een milieu-effectrapportage aan de uitvoeringsbesluiten ten grondslag moet worden gelegd, de termijn voor het indienen van bedenkingen vier weken bedraagt.

Ten aanzien van het verzoek om een zekere nadere financiële compensatie van gemeenten voor de financiële gevolgen van het luchthavenindelingbesluit, kan erop worden gewezen dat het wetsvoorstel in dezen geen verschil inhoudt vergeleken met het huidig wettelijk kader. Wij wijzen op titel 8.6 en met name op artikel 8.33 van het wetsvoorstel.

Gedeputeerde staten constateren een mogelijk conflict tussen het luchthavenindelingbesluit en zogeheten concrete beleidsbeslissingen in het streek- en het regionaal structuurplan. Wij hebben er alle vertrouwen in dat (ook) het benodigde overleg bij de totstandkoming van het luchthavenindelingbesluit mogelijke tegenstrijdigheden, als hier bedoeld, zal kunnen voorkomen.

Met betrekking tot de handhaving menen gedeputeerde staten dat deze nog onvoldoende is uitgewerkt in het wetsvoorstel. Zij wijzen in dit verband op de zorgplicht zoals uitgewerkt in artikel 8.16 van het wetsvoorstel.

Dit artikel heeft echter op zichzelf niet met handhaving van doen. Het brengt veeleer de vereiste samenwerking tussen de exploitant van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening tot uitdrukking. Dat een optimale samenwerking tussen die betrokkenen het goed functioneren binnen de gestelde regels en grenswaarden zal bevorderen en dat dan handhavend optreden (wellicht) kan uitblijven, staat buiten kijf maar dat heeft op zich niets te maken met de uitoefening van de handhavende bevoegdheid zelf. Deze laatste is met name geformuleerd in artikel 8.20.

Gedeputeerde staten wijzen in dit verband nog op de Wet milieubeheer. Wij wijzen er op dat de uitoefening van de handhavende bevoegdheden in die wet in zijn algemeenheid discretionair zijn geformuleerd. Artikel 8.20, eerste lid, van het wetsvoorstel is daarentegen imperatief vorm gegeven. De in dat artikel bedoelde maatregelen hebben ook een bredere strekking dan de maatregelen die bij overtreding van een milieuvergunning zijn op te leggen.

Gedeputeerde staten wijzen nog op het minimum beschermingsniveau dat ingevolge het wetsvoorstel bij eerstvolgende uitvoeringsbesluiten in acht moet worden genomen. Ook wijzen zij op de door hen gewenste transparantie bij de «vertaling» van de milieuaspecten van de PKB in het wetsvoorstel. Op die punten kan verwezen worden naar hetgeen elders in deze nota is opgemerkt (zie de onderdelen 1.5 respectievelijk 1.3). Met betrekking tot de opmerking van gedeputeerde staten dat het de voorkeur verdient voor lokale luchtverontreiniging een absoluut in plaats van een

relatief emissieplafond op te nemen, verwijzen wij naar onderdeel 3.4 van deze nota.

Met betrekking tot de rol van de Commissie Geluidhinder Schiphol (nieuwe stijl) kan worden verwezen naar onderdeel 4.4 van deze nota.

Gedeputeerde staten menen verder dat binnen het geluidsstelsel nog geen sprake is van optimale ontvlechting. Luchtvaartmaatschappijen zouden niet kunnen worden aangesproken. Hier moet sprake zijn van een misverstand. De desbetreffende luchtvaartmaatschappij kan een boete worden opgelegd ingeval een in zijn dienst zijnde gezagvoerder de regels van het luchthavenverkeerbesluit overtreedt. Wat dit betreft is zelfs sprake van een verbetering vergeleken bij de huidige situatie waarbij dat niet mogelijk is.

Tot slot stellen gedeputeerde staten voor de bepalingen voor de milieuverslaglegging door de exploitant zo veel als mogelijk aan te doen sluiten bij hetgeen daaromtrent in de Wet milieubeheer is bepaald.

Wij nemen deze suggestie graag ter harte. Uitgangspunt bij het opstellen van de ministeriële regeling voor de informatievoorziening ingevolge titel 8.5 van het wetsvoorstel dient inderdaad (ook) te zijn dat de exploitant maximale openheid heeft te betrachten met betrekking tot de door hem over te leggen gegevens. Wij achten dit ook van groot belang in het kader van het overleg tussen de sector en de regio.

Met de boven gegeven beschouwingen zijn wij ook ingegaan op de vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de alternatieven die bij het vormgeven van het wetsvoorstel aan de orde zijn geweest. Deze leden verzoeken ook nog om aan te geven hoe voor de zes categorieën van maatregelen, waarvan op pagina 22 en 23 van de memorie van toelichting een vergelijking met andere Europese landen is gemaakt, de verschillende wettelijke systemen (het vigerende wettelijk stelsel, het wetsvoorstel en de Wet milieubeheer) scoren. Hier zouden wij deze leden in overweging willen geven dat de vraag of deze maatregelen hun grondslag hebben of kunnen krijgen in de verschillende wettelijke systemen, die de leden noemen, een geheel andere is dan de vraag welk wettelijk stelsel het meest adequaat en effectief is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het advies van de commissie Oosting betreffende de coördinatie van externe veiligheid in de afwegingen heeft betrokken.

Dit is inderdaad het geval. In het kabinetsstandpunt betreffende het Rapport van de Commissie Oosting is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling bevestigd. De regering is van mening dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling helder is en er geen sprake is van lacunes. De minister van Verkeer en Waterstaat is reeds in de zomer van 1999 begonnen met een bundeling van de inspectiediensten binnen het ministerie in een Inspectie Verkeer en Waterstaat. Met die inspectie wordt het strategisch handavingsbeleid veel explicieter vorm gegeven. Deze inspectie zal wettelijk worden verankerd in een Wet Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Er is besloten om de minister van VROM de verantwoordelijkheid toe te kennen voor de coördinatie van het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen, onverlet de onvervreembare verantwoordelijkheden en taken van de andere ministers op dit gebied. De minister van VROM zal op korte termijn een voorstel indienen ten aanzien van de nadere uitwerking van deze coördinerende rol.

1.9. Aansturing LVNL en luchtvaartmaatschappijen door de luchthavenexploitant

De leden van de fractie van GroenLinks merken op het niet eens te zijn met onze opmerking dat de exploitant van de luchthaven de status van een ZBO zou moeten hebben om in staat te zijn andere betrokken actoren (luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeerdienstverlening) te kunnen aansturen voor zo ver dit nodig is in het belang van het naleven van de milieuregels.

Deze leden geven aan dat er ook andere constructies op dit punt mogelijk zijn, zoals opdrachtgever/opdrachtnemer relaties. Zij menen dat in dergelijke constructies het opereren met een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer zeer goed mogelijk is.

Wij wijzen deze leden meer uitgebreid op de beschouwingen in onderdeel 1.8 van deze nota naar aanleiding van ook de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

Hier kan aanvullend nog worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting een eventuele ZBO-constructie voor de exploitant van de luchthaven slechts veronderstellenderwijs is gedaan. Namelijk als een mogelijke oplossing voor het vraagstuk dat bij een *vergunning*verlening (bijvoorbeeld op basis van de Wet milieubeheer) het, in het geval van de activiteiten op de luchthaven Schiphol en alle daarbij betrokken actoren, uiterst moeilijk is te verzekeren dat de veiligheids- en milieueisen worden gerespecteerd. Eerder is reeds gewezen op het «woud» van overeenkomsten die de exploitant, in het geval van een vergunning, zou moeten sluiten. Ook de door de leden geopperde constructies van opdrachtgever/opdrachtnemer relaties lossen dit probleem niet op.

Dan nog zou zulks een adequate handhaving dus niet kunnen verzekeren. Om daarvoor een oplossing te vinden, zou een bevoegdheid voor de exploitant tot het eenzijdig binden van de andere betrokkenen nodig zijn. Dat zou in dit geval het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan de exploitant betekenen, wat hem tot de status van een zelfstandig bestuursorgaan zou brengen. Daarvan is, zo geeft de memorie aan, de regering om diverse redenen geen voorstander.

1.10. Verdere procedure en voortgang

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld die verband houden met de procedurele aspecten van het vaststellen van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit, de milieueffectrapportage die daarbij wordt gehanteerd, de advisering door de commissie voor de milieueffectrapportage en de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid, dit in samenhang met de behandeling van het wetsvoorstel door de Kamer.

Een antwoord op die vragen hangt voor een deel samen met de meer formele aspecten van de procedure zoals die in dit wetsvoorstel in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer geregeld zijn.

Het wetsvoorstel verklaart de in paragraaf 3.5.6 van de Awb geregelde uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. De procedure, zoals die in het wetsvoorstel in samenhang met de Awb wordt voorgeschreven, behelst dat – na overleg met de regionale overheden – het ontwerp van de besluiten wordt vastgesteld door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM, dat van het ontwerp mededeling wordt gedaan overeenkomstig artikel 3:30 Awb en dat gelijktijdig met die mededeling het ontwerp aan de beide

kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd (de «voorhangprocedure»). Het moment van mededeling en overlegging tekent het begin van de openbare voorbereidingsprocedure. Dit gaat uit van het normale geval, waarin de besluiten worden voorbereid op basis van een wet die van kracht is.

Het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit zullen worden *vastgesteld* zodra het wetsvoorstel (gedeeltelijk) tot wet is verheven en van kracht is geworden (voorzien per 1-1-2002). Zouden zij eerder worden vastgesteld dan ontbreekt hiervoor de bevoegdheidsgrondslag. Om de nodige tijd te winnen worden de eerste besluiten *voorbereid* gedurende de tijd dat het wetsvoorstel nog geen wet is. Om te voorkomen dat de voorbereidingsprocedure als prematuur moet worden beschouwd en om het risico te vermijden dat alleen al om die reden het besluit door de rechter vernietigd zal worden, is het noodzakelijk dat in ieder geval de tekst van het wetsvoorstel vast staat. Dat is het geval als de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. Pas dan kan de openbare voorbereidingsprocedure beginnen en wordt mededeling gedaan van het ontwerp met gelijktijdige overlegging aan de Staten-Generaal.

Artikel 7.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer regelt de openbare kennisgeving van het milieueffectrapport voor het onderhavige geval. Van het milieueffectrapport wordt openbaar kennis gegeven gelijktijdig met de hiervoor bedoelde mededeling en overlegging van de ontwerpen van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit.

Na de terinzagelegging van de ontwerp-besluiten en van het milieueffectrapport kunnen schriftelijk opmerkingen ingebracht worden. Tijdens een openbare zitting kunnen mondeling opmerkingen ingebracht worden (artikelen 7.23 en 7.24 van de Wet milieubeheer en 3:32 van de Awb).

De commissie voor de milieueffectrapportage adviseert aansluitend hierop (artikel 7.26 Wet milieubeheer). Vervolgens kan het besluit worden vastgesteld.

Het moment van advisering door de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid is niet wettelijk geregeld. Wij hebben inmiddels een eerste voorstel gedaan omtrent aantal en ligging van de handhavingspunten. Dit voorstel is aan de commissie verzonden, met het verzoek hierover zo spoedig mogelijk en in elk geval voor de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, een oordeel te geven. Zodra het oordeel van de commissie is ontvangen zal het zo spoedig mogelijk daarna met onze reactie aan de Kamer worden gezonden.

Uitgaande van de bovengeschetste (wettelijke) procedures en de wens om vóór het zomerreces tot afronding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer te komen, ziet de gang van zaken er puntsgewijze als volgt uit.

- I. Advies Commissie deskundigen vliegtuiggeluid omtrent ons voorstel voor het aantal en de ligging van de handhavingspunten eind mei, begin juni.
- II. Mondelinge behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in juni 2001.
- III. Terinzagelegging ontwerpen luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit en het bijbehorende milieueffectrapport aansluitend op de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Overlegging van de stukken aan de Staten-Generaal. In verband met de zomervakantie kan de terinzagelegging en de overlegging aan het einde van de vakantieperiode plaatsvinden.

- IV. Opmerkingen van alle betrokkenen omtrent ontwerp-besluiten en milieueffectrapport.
- V. Advisering door de commissie voor de milieueffectrapportage.
- VI. Zo dit door de Kamer wordt gewenst kan er op enig moment (of momenten) overleg plaatsvinden tussen de minister en de kamer over de ontwerp-besluiten, het milieueffectrapport of het advies van de commissie voor de milieueffectrapportage.
- VII. Behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer najaar 2001.
- VIII. Vaststelling van de besluiten nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en (deels) in werking is getreden (voorzien per 1-1-2002).
- IX. Afhandeling van (eventuele) verzoeken om schorsing of voorlopige voorziening. Voorbereidingen op de overgang naar het nieuwe stelsel door overheid en sector.
- X. Inwerkingtreding nieuwe stelsel per 1-1-2003.

Bij deze gang van zaken wordt dus eerst het wetsvoorstel in de Tweede Kamer afgehandeld, vervolgens worden de ontwerp-besluiten vastgesteld, waarna kan worden ingesproken en overleg met de kamer over de besluiten plaatsvindt.

Dat neemt niet weg dat de kamer ook voordat zij tot aanvaarding van het wetsvoorstel over zal willen gaan, voldoende inzicht moet hebben in deze eerste besluiten. De eerste besluiten worden overigens gebonden door de gelijkwaardigheidseisen in het wetsvoorstel zelf, met name door de artikelen IX tot en met XII van het voorstel. In de onderdelen 2 en 3 van deze nota wordt ook uitgebreid ingegaan op de inhoud van de besluiten. In bijlage 3 bij deze nota worden de resultaten getoond van berekeningen die ten behoeve van het nieuwe stelsel zijn uitgevoerd. Deze resultaten hebben een voorlopig en indicatief karakter. Nadere berekeningen kunnen nog aanleiding geven tot veranderingen en ook het traject van inspraak en overleg dat nog moet worden afgelegd kan tot bijstelling leiden.

Voor zover deze informatie nog onvoldoende inzicht verschaft zal gedurende de verdere behandeling van het wetsvoorstel de informatie worden aangevuld.

De leden van de PvdA-fractie stellen nog vragen die niet in de bovenstaande beschouwing zijn beantwoord. Zij willen weten of het kabinet alle adviezen van de commissie Berkhout tot nu toe heeft overgenomen en zo neen waarom niet.

De aanbevelingen van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid zijn puntsgewijze als volgt samen te vatten:

- I. Gebruik bij de omzetting van Ke naar L_{den} niet als tussenstap de bij 35 Ke best passende L_{den} contour.
- II. Kies het scenario dat wordt gehanteerd voor de overgang van Ke naar L_{den} met grote zorgvuldigheid. Geef in het milieueffectrapport een verkenning van de scenariogevoeligheid.
- III. Hanteer een andere wijze van bepaling van het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG).

De eerste twee aanbevelingen zijn overgenomen. De bedoelde tussenstap is weggelaten. De scenariogevoeligheid wordt in het milieueffectrapport verkend. De gemaakte keuzen zullen worden verantwoord in de toelichting bij het luchthavenverkeerbesluit.

De commissie geeft in haar advies aan dat de consequenties van haar derde aanbeveling nog niet volledig kunnen worden overzien. Om die reden stelt de commissie voor om het voorstel de komende jaren op zijn operationele integriteit te testen. Deze aanbeveling kan dus niet in het eerste luchthavenverkeerbesluit worden verwerkt. Zij kan wel leiden tot nadere advisering op een later tijdstip.

1.11. De plannen voor de lange termijn

De leden van de SGP-fractie vragen naar de relatie van het voorliggende wetsvoorstel met de plannen voor de lange termijn.

De meest kenmerkende verschillen tussen de voorstellen voor de middellange termijn en de plannen voor de lange termijn zijn de mate van concreetheid en de rol die de overheid te spelen heeft.

Voor de middellange termijn – het in gebruik nemen van het vijfbanenstelsel – zijn de voorstellen concreet: een nieuwe wettelijke structuur die voorziet in ruimtelijke maatregelen en milieugrenzen, waarbij ook de inhoud van die maatregelen en die grenzen welomschreven is of dat zal worden in de nu (met de kamer) te voeren discussie.

Voor de lange termijn is de situatie een andere. Op de eerste plaats kan opgemerkt worden dat in het kader van de Vijfde nota aandacht wordt besteed aan Schiphol. Op de tweede plaats komen vanuit de sector gedachten voor een verdere ontwikkeling van de luchthaven Schiphol. Deze gedachten zullen aan een eerste toetsing door de regering onderworpen worden. Het ligt in de verwachting dat die toetsing in deze kabinetsperiode tot een oordeel van de regering zal leiden. Daarbij zal de omvang van de voorgestelde ruimtelijke aanpassing bepalend zijn voor de te volgen procedure. Het oordeel van de regering wordt ook aan de Staten-Generaal gezonden en zal – naar verwachting – aanleiding zijn tot overleg tussen de kamer en de ministers die het aangaat. Het is vervolgens aan de sector om met nadere voorstellen te komen die passen binnen de bij de toetsing vastgestelde criteria.

Voor zover deze weg zal leiden tot wenselijke aanpassingen van de structuur en het gebruik van Schiphol, ligt het in de rede dat toepassing gegeven wordt aan het nu voorgestelde wettelijke stelsel voor Schiphol. De wijzigingen zullen neerslaan in een nieuw (ontwerp) luchthavenindelingbesluit en een nieuw (ontwerp) luchthavenverkeerbesluit.

Wij willen deze leden voorstellen om de verdere discussie over de lange termijn te voeren naar aanleiding van het hiervoor bedoelde oordeel van de regering dat zoals gezegd naar verwachting nog deze kabinetsperiode de kamer zal bereiken.

1.12. De aanleg van de vijfde baan

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van de ChristenUnie informeren naar de stand van zaken met betrekking tot de aanleg van de vijfde baan.

De exploitant van de luchthaven Schiphol koerst nog steeds op voltooiing van de aanleg van de vijfde baan per 1 januari 2003. De exploitant gaat er daarbij van uit dat de onteigeningsprocedure die hij op dit moment voert tegen de eigenaren van het «Bulderbos» er toe zal leiden dat de desbetreffende gronden nog dit jaar voor hem beschikbaar zijn.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de PvdA-fractie omtrent de procedure die aan de orde is bij verdere uitbreiding van Schiphol verwijzen wij naar het vorige onderdeel van deze nota.

1.13. De huidige aanwijzing voor het vier- en vijfbanenstelsel

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen naar de

stand van zaken met betrekking tot de huidige aanwijzing voor het vieren vijfbanenstelsel.

In oktober 1996 is het aanwijzingsbesluit voor het luchtvaartterrein Schiphol vastgesteld. De aanwijzing betreft zowel de vaststelling van het luchtvaartterrein (inclusief de vijfde baan) als het gebruik van het vier- en het vijfbanenstelsel. Tegen de aanwijzing zijn ruim 5 000 bezwaarschriften ingediend.

Naar aanleiding van de ingediende bezwaren is medio 1997 een beslissing genomen. Tegen de beslissing op bezwaar is beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In juli 1998 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak naar aanleiding van de 76 beroepschriften uitspraak gedaan, waarbij de beslissing op bezwaar is vernietigd. Het belangrijkste onderdeel van de uitspraak betrof het ontbreken in de aanwijzing van een regeling voor lokale luchtverontreiniging, geur en externe veiligheid overeenkomstig de PKB Schiphol en Omgeving. In de PKB zijn voor de periode na ingebruikneming van de vijfde baan met betrekking tot deze onderwerpen criteria opgenomen. Voorts achtte de afdeling de omvang van het luchtvaartterrein te groot. Bepaalde onderdelen behoorden – gelet op de functie ervan – naar het oordeel van de afdeling niet tot het aangewezen luchtvaartterrein.

Medio 1999 is – met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak – opnieuw op de bezwaren beslist. Voor lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid is daarbij een regeling in de aanwijzing opgenomen. Gelet op het kabinetsvoornemen inzake het geurbeleid is voor geur geen regeling opgenomen. De omvang van het luchtvaartterrein is bij de beslissing op de bezwaren gewijzigd.

Naar aanleiding van de tweede beslissing op de bezwaren zijn 21 beroepschriften ingediend. In augustus 2000 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan. De tweede beslissing op bezwaar is daarbij vernietigd met uitzondering van de omvang van het luchtvaartterrein. De begrenzing van het luchtvaartterrein is daarmee onherroepelijk geworden. De regelingen voor lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid achtte de Afdeling in strijd met de PKB, evenals het ontbreken van een regeling voor geur.

In juni 2000 is de aanwijzing van 1996 gewijzigd voor zover het betreft het vierbanenstelsel (S4S2). Met de wijziging zijn nieuwe Ke- en L_{Aeq} -geluidszones vastgesteld. Tegen het wijzigingsbesluit zijn ongeveer 185 bezwaarschriften ingediend. Op dit moment wordt de beslissing op bezwaar voorbereid.

In september 2000 is door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een aantal verzoeken om voorlopige voorziening behandeld betreffende de wijziging van de aanwijzing. Het belangrijkste verzoek betrof dat van de Vereniging Milieudefensie. In dat verzoek is onder andere aangevoerd dat geen groei van luchtverkeer mag worden toegestaan omdat de PKB-criteria betreffende stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid ook van belang zijn voor de periode tot 2003. In oktober 2000 heeft de Voorzitter uitspraak gedaan, waarbij alle verzoeken zijn afgewezen.

Zoals hiervoor aangegeven is de beslissing op bezwaar met betrekking tot de wijziging van de aanwijzing voor S4S2 in voorbereiding. In combinatie daarmee wordt de (derde) beslissing op bezwaar met betrekking tot de aanwijzing van 1996 voorbereid, voor zover het bezwaren betreft die betrekking hebben op het vierbanenstelsel. De heroverweging in het kader

van de bezwaren betrekking hebbende op het vijfbanenstelsel verliest haar betekenis bij aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel.

In verband hiermee heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak op 3 mei 2001 een tweetal uitspraken gedaan. In de kern komen de uitspraken van de voorzitter er op neer dat met betrekking tot het *vier-banenstelsel* binnen drie weken na de openbaarmaking van de uitspraak beslist moet worden op de bezwaren. Dat betreft dus de hierboven bedoelde combinatie van de beslissing op bezwaar inzake S4S2 en de (derde) beslissing op bezwaar inzake de aanwijzing van 1996 voor zover betrekking hebbend op het vierbanenstelsel.

De voorzitter acht het niet zinvol om (ook) met betrekking tot het *vijf-banenstelsel* te bepalen dat binnen een korte termijn een beslissing op bezwaar wordt genomen, omdat «(...) deze beslissing «per definitie» voor vernietiging vatbaar zal zijn zolang de PKB niet is gewijzigd». De voorzitter verwijst daarbij naar de in de procedure naar voren gebrachte omstandigheden, zoals de omstandigheid dat het onderhavige voorstel van wet ter behandeling aan de Tweede Kamer is voorgelegd waarin een nieuw stelsel van milieu- en veiligheidseisen is opgenomen. De voorzitter ziet aanleiding om de voorschriften van de aanwijzing van 1996 die betrekking hebben op het gebruik van het vijfbanenstelsel te schorsen. De inmiddels onherroepelijke onderdelen van de aanwijzing die betrekking hebben op de omvang van het luchthaventerrein en de ligging van het vijfbanenstelsel worden niet geschorst.

2. De ruimtelijke indeling

2.1. De omvang van (gebieden binnen) het beperkingengebied

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet eenvoudiger is om het gebied waar de geluidsnorm wordt gehandhaafd samen te laten vallen met de vrijwaringszone, zonder dat daarmee de norm wordt aangescherpt.

Het huidige stelsel is er op gericht om te bewerkstelligen dat buiten het gebied dat omsloten wordt door de 35 Ke-contour, geen hogere geluidbelasting optreedt dan 35 Ke.

Het nieuwe stelsel kent geen contour, maar werkt met (handhavings)-punten die gelegen zijn op of rond de nieuwe 35 Ke-contour. De grenswaarden in die punten zijn – juist omdat zij niet noodzakelijk op, maar rond de 35 Ke-contour liggen – niet aan elkaar gelijk. Het verbinden van de punten met een lijn is het verbinden van ongelijkwaardige punten en dit geeft daarom niet de grens van het gebied waarbuiten de geluidbelasting lager moet zijn of waarbinnen de geluidbelasting hoger mag zijn dan 35 Ke. Er is dus in die zin in het nieuwe stelsel géén *gebied* waar *de* geluidsnorm wordt gehandhaafd.

Het deel van het beperkingengebied waar beperkingen zullen gaan gelden in verband met de geluidbelasting omvat op grond van artikel IX de huidige vrijwaringszone.¹ Zoals in de memorie van toelichting bij artikel IX is toegelicht wordt hiermee de nodige planologische rust bewerkstelligd. Daar waar de (L_{den} -equivalent van de) 35 Ke-contour *buiten* de huidige vrijwaringszone valt, zal het gebied in ieder geval worden vergroot. Waar de (L_{den} -equivalent van de) 35 Ke-contour *binnen* de huidige vrijwaringszone valt zal het gebied op grond van artikel IX niet worden verkleind.

Uit het bovenstaande blijkt dat laten samenvallen waar de leden van de PvdA-fractie op doelen, in het nieuwe stelsel niet goed mogelijk is.

¹ Bepaalde gebieden binnen de rijksbufferzone zijn hiervan weer uitgezonderd. Zie hieromtrent de toelichting bij artikel IX.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven op welke plekken het beperkingengebied de huidige vrijwaringszone overschrijdt.

Het beperkingengebied zal ook gronden omvatten waarin beperkingen worden opgelegd aan de hoogte van gebouwen en andere obstakels, alsmede aan ruimtelijke activiteiten die vogels aantrekken. De toevoeging van deze gronden vloeit voort uit annex 14 van het Verdrag van Chicago. De daarin opgenomen regels strekken er toe om bijvoorbeeld de bouw van hoge obstakels in de aanvliegroutes van en naar de start- en landingsbanen te voorkomen. Het gaat op zich niet om nieuw beleid. Op dit moment wordt door de provincie bij de toetsing van bestemmingsplannen en door gemeenten bij het verlenen van bouwvergunningen (veelal) gebruik gemaakt van de regels van annex 14, maar daaraan ontbreekt nu een wettelijke grondslag.

Het beperkingengebied zal wat betreft de ruimtelijke begrenzing groter zijn dan de huidige vrijwaringszone. Het gebied wordt ruimtelijk begrensd door de omhullende van het gebied waarbinnen een verbod op nieuwbouw voor woningen geldt en het gebied waar beperkingen gelden voor de bouwhoogte van gebouwen en vogelaantrekkende activiteiten. De grens wordt primair bepaald doordat in een ruimere afstand van de luchthaven dan de huidige vrijwaringszone geen hoge obstakels mogen worden gebouwd. Wat betreft het gebied waar het vergelijkbare regime geldt als dat van de oude vrijwaringszone zal de begrenzing in beperkte mate afwijken. Op kaart 1 in bijlage 3 is indicatief de omvang van het beperkingengebied aangegeven.

De vorm van het nieuwe beperkingengebied is kortom niet vergelijkbaar met de huidige vrijwaringszone. Om een vergelijking te kunnen maken met de huidige vrijwaringszone moet alleen gekeken worden naar het nieuwe gebied waarbinnen een nieuwbouwverbod voor woningen¹ gaat gelden. Dat is de huidige vrijwaringszone (exclusief een deel van de rijksbufferzone), vermeerderd met het gebied waar de L_{den} -equivalent van 35 Ke buiten die zone steekt. Zoals kaart 2 in bijlage 3 laat zien is dit naar de huidige verwachting slechts op een beperkt aantal plaatsen en in geringe mate het geval.

2.2. Externe veiligheid

Het externe-veiligheidsbeleid heeft betrekking op het risico dat mensen buiten het vliegtuig lopen om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeluk. Evident is dat dit risico sterk bepaald wordt door de veiligheid van vliegtuigen en van de gevolgde vliegprocedures. Dit zogenaamde «bronbeleid» is echter geen onderwerp van het wetsvoorstel als zodanig. Een andere component is de kans op een ongeval op een gegeven locatie. Vervolgens is bepalend of zich mensen bevinden op die locatie. Gebleken is dat de kans op een ongeval het grootst is tijdens de start of de landing en snel afneemt met het toenemen van de afstand tot de luchthaven.

Vandaar dat het risico om slachtoffer te worden van een ongeval het grootst is in de nabijheid van de start- en landingsbanen en dan in het bijzonder in het verlengde van de banen («de kop van de baan»). Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat er in het luchthavenindelingbesluit gronden worden aangewezen die niet bestemd of gebruikt mogen worden voor woningen of bepaalde andere gebouwen (de «sloopzones»). Om hiervoor een handhaafbare norm te vinden is aangesloten bij hetgeen in andere sectoren van de industrie gebruikelijk is: er wordt een grens bepaald op basis van de norm voor individueel risico van 10^{-5} . Wat betreft normstelling is dit een aanscherping van de in de PKB beschreven

¹ Naast woningen moet hier ook gedacht worden aan andere geluidgevoelige gebouwen als scholen en ziekenhuizen.

situatie: daarin werd als norm gehanteerd het individueel risico van 5×10^{-5} .

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de vergelijkbaarheid van de normen voor de luchtvaart met die van andere industrieën, geldt dat deze voor het individuele risico gelijk zijn getrokken met wat vereist wordt voor bestaande industriële bedrijven.

De nieuwe normstelling is mede gebaseerd op risicoberekeningen met een herzien model. De resultaten van het herziene model laten zien dat de externe-veiligheidsrisico's rond Schiphol veel lager liggen dan op basis van het oude model voor de PKB Schiphol en Omgeving was berekend.¹ Dit oordeel wordt gedeeld door de Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS).

De effecten van het aanscherpen van de norm enerzijds en het hanteren van het herziene rekenmodel anderzijds werken tegen elkaar in. Per saldo blijven de grenzen van de nieuwe sloopzones grotendeels overeenstemmen met die welke in de PKB zijn aangegeven.

Ingaande op vragen van de fracties van de VVD en het CDA naar de begrenzing van de sloopzones: omdat de kans op een ongeval het grootst is in het verlengde van de baankop, sluiten zij aan op de baankoppen. De grootte en de vorm van de zones zijn mede afhankelijk van het gebruik van de baan. Immers, niet elke baan wordt even intensief gebruikt.

Wat betreft de handhaving, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de handhaving van de ruimtelijke maatregelen (vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit) en de handhaving van de grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer (vastgelegd in het luchthavenverkeersbesluit). De sloopzones zijn ruimtelijke maatregelen die worden opgenomen in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Zij sluiten zoals gezegd aan op de baankoppen. De beperkingen binnen die zones worden – zoals dat gebruikelijk is met gemeentelijke bestemmingsplannen – gehandhaafd door de gemeenten.

Voor het luchthavenluchtverkeer is een grenswaarde voor het totale risicogewicht vastgesteld die – zoals deze leden terecht constateren – geldt voor het gehele luchthavenluchtverkeer en niet voor het verkeer per baan. De handhaving van die grenswaarde is gelegd bij Handhavingdienst Luchtvaart.

De leden van de CDA-fractie menen dat terecht wordt bepaald dat binnen de sloopzones gronden niet voor woningen of andere gebouwen mogen worden gebruikt. Zij vragen waarom het tot 2008 duurt voordat een en ander ook fysiek is gerealiseerd.

Het luchthavenindelingbesluit zal de gronden aanwijzen waar in verband met het externe-veiligheidsrisico geen woningen en andere in het besluit aan te wijzen gebouwen zijn toegestaan.² De omvang van die gronden is gebaseerd op de 10^{-5} individueel risicocontour. Deze gronden zullen aanstonds in het eerste luchthavenindelingbesluit worden aangewezen, de ligging van die gronden blijkt uit de bij het eerste luchthavenindelingbesluit behorende kaarten. De gemeenten zullen in hun bestemmingsplannen de woningen moeten «wegbestemmen» en aanvragen voor een bouwvergunning voor een woning zullen vanaf de inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit (gepland op 1-1-2003) moeten worden aangehouden of geweigerd.

Een volgend aspect is wanneer de bewoning van een woning ook feitelijk gestaakt moet zijn. Op de eerste plaats moet er op gewezen worden dat al

¹ De resultaten zijn opgenomen in het NLR rapport NLR-CR-2000-147 «An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports».

² Waar in het vervolg van dit betoog met betrekking tot de sloopzones gesproken wordt over woningen, wordt tevens bedoeld op deze andere gebouwen. Het betreft hier kwetsbare gebouwen als scholen en ziekenhuizen, maar ook andere kwetsbare bedrijfsgebouwen.

enige tijd woningen in de desbetreffende gebieden worden aangekocht door de gemeente en de bewoning daarvan wordt beëindigd. Mocht het nu zo zijn dat een woning op het moment van inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit nog rechtmatig bewoond wordt, dan is het de bedoeling dat er een overgangsregime van kracht wordt waarbij binnen vijf jaren (dus gelet op de planning tot 1-1-2008) van deze bewoner ontruiming niet geveerd kan worden. In de PKB was overigens als beleid opgenomen dat de overeenkomstige zone uiterlijk 2015 bewoningsvrij zou moeten zijn.

Deze leden vragen tevens welke woningen aan hun woonbestemming onttrokken zullen worden.

Omdat de begrenzing van de nieuwe sloopzones in grote mate overeenstemt met die van de oude zones zullen naar verwachting maximaal 100 woningen extra moeten worden wegbestemd. Om welke woningen dit exact gaat willen wij, vanwege de grote gevoeligheid voor de direct betrokkenen, eerst aangeven nadat alle berekeningen definitief zijn. Kaart 3 in bijlage 3 geeft een indicatie van de gebieden waar het om gaat.

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken om een herberekening van de situatie in 1990, aan de hand van de nieuwe berekeningswijze.

De situatie 1990 is in 2000 herberekend met het nieuwe model. De resultaten zijn opgenomen in het NLR rapport NLR-CR-2000-147 «An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports». Dit rapport is reeds aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze herberekening is ook vastgelegd in artikel X van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vraagtekens bij de stelling dat het voorgestelde beleid een aanscherping betekent vergeleken met het beleid zoals geformuleerd in de PKB.

Door herberekening met het op basis van nieuwe inzichten aangepaste externe veiligheidsmodel en de aanscherping van de norm valt het maximaal acceptabele individueel risico buiten de sloopzones lager uit dan volgens de normering van de PKB.

Tijdens de internationale conferentie van februari 2000 over externe veiligheid werd geconstateerd dat de Nederlandse grenzen in internationaal perspectief streng zijn en een hoge bescherming bieden. Hierbij kan worden opgemerkt dat toentertijd nog werd uitgegaan van de 5×10^{-5} norm en nu de 10^{-5} norm voor individueel risico wordt gehanteerd.

De voornemens ten aanzien van de externe veiligheid zijn ook voorgelegd aan de Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS). De VACS oordeelde dat de veiligheid op en rond de luchthaven nu reeds hoog is. Bovendien onderschrijft de VACS dat de risico's ten aanzien van externe veiligheid veel kleiner zijn dan werd verondersteld bij de opstelling van de PKB Schiphol.

Door leden van verschillende fracties worden vragen gesteld over het groepsrisico. In onderdeel 3.2 van deze nota wordt het voorgestane beleid ten aanzien van groepsrisico nader toegelicht. Wij verwijzen deze leden voor het algemene beeld naar dat onderdeel.

De leden van de CDA-fractie vragen bovendien welke internationale ontwikkelingen er zijn om een norm voor groepsrisico mogelijk te maken. Zij vragen waarom de norm alleen gericht wordt op ruimtelijke ontwikkelingen. Zij vragen of het mogelijk is om in de wet een artikel op te nemen om via internationale verkenningen alsnog een norm voor groepsrisico op

te nemen. Zij willen vernemen of de IR en GR normen thans beschikbaar zijn en welk rekenmodel wordt gehanteerd.

Zoals wordt beschreven in onderdeel 3.2 van deze nota is ook in internationaal verband geen hanteerbare methode naar voren gekomen om het groepsrisico in een getal te «vangen» en dit getal af te zetten tegen een daarop toegesneden grenswaarde. In dat onderdeel wordt ook beschreven hoe dit probleem wel aangepakt kan worden. Voor wat betreft de normen voor individueel risico verwijzen wij deze leden naar hetgeen hiervoor daarover is vermeld en ook naar onderdeel 3.2 van deze nota.

2.3. Geluid

De leden van de CDA-fractie menen dat het beleid met betrekking tot de gronden die omsloten worden door de L_{den} -equivalent van 65 Ke pas in 2008 wordt gerealiseerd. Zij vragen waarom dit niet eerder kan. Het is toch – zo stellen zij – beter om dit bij het eerste luchthavenindelingbesluit transparant te maken?

Het luchthavenindelingbesluit zal de gronden aanwijzen waar in verband met de geluidbelasting geen woningen zijn toegestaan.¹ De omvang van die gronden is gebaseerd op het gebied waar een grotere belasting dan de L_{den} -equivalent van 65 Ke kan heersen. Deze gronden zullen aanstands in het eerste luchthavenindelingbesluit worden aangewezen, de ligging van die gronden blijkt uit de bij het eerste luchthavenindelingbesluit behorende kaarten. De gemeenten zullen in hun bestemmingsplannen deze gevoelige objecten moeten «wegbestemmen» en aanvragen voor een bouwvergunning voor deze objecten zullen vanaf de inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit (gepland op 1-1-2003) moeten worden aangehouden of geweigerd. Kaart 4 in bijlage 3 geeft een indicatie van de gebieden waar het om gaat.

Een volgend aspect is wanneer de bewoning van een woning ook feitelijk gestaakt moet zijn. Op de eerste plaats moet er op gewezen worden dat al enige tijd woningen in de desbetreffende gebieden worden aangekocht door de gemeente en de bewoning wordt beëindigd. Mocht het nu zo zijn dat een woning op het moment van inwerkingtreding van het eerste luchthavenindelingbesluit nog rechtmatig bewoond wordt, dan is het de bedoeling dat er een overgangsregime van kracht wordt waarbij binnen vijf jaren (dus gelet op de planning tot 1-1-2008) van deze bewoner ontruiming niet gevergd kan worden. Ook het huidige regime beperkt de mogelijkheid om beëindiging van bewoning te eisen van degene die bewoner was op het moment van van kracht worden van de aanwijzing van het gebied tot luchtvaartterrein (artikel 26a, tweede lid, Luchtvaartwet).

Deze leden vragen verder welke beperkingen er komen buiten de gebieden die worden omsloten door de L_{den} -equivalent van de 65 Ke-contour.

Binnen de omhullende contour van de L_{den} -equivalent van 35 Ke en de oude vrijwaringszone mogen geen nieuwe woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen gebouwd worden. Op beperkte schaal zijn – na een verklaring van geen bezwaar – uitzonderingen mogelijk. Gedacht kan worden aan bedrijfswoningen en herbouw van gesloopte woningen op een minder milieubelaste plaats. Dit beleid en het betreffende gebied sluiten aan bij het van kracht zijnde PKB-beleid.

¹ Dit regime is evenzeer van toepassing op bepaalde andere geluidsgevoelige gebouwen. Waar in het vervolg van dit betoog gesproken wordt over woningen, wordt tevens bedoeld op deze andere gebouwen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om inzicht te krijgen in eventueel nieuw geplande locaties voor woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen kan worden gesteld dat binnen het bovenge-

noemde gebied geen locaties voor nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen¹ zijn gepland. Voor wat betreft de bestaande locaties wordt verwezen naar kaart 2 in bijlage 3.

Naast de grondslag voor de ruimtelijke maatregelen die in het luchthaven-indelingbesluit worden vastgelegd, bevat het wetsvoorstel de grondslag voor een regeling inzake het treffen van geluidwerende voorzieningen. Daarbij wordt vooralsnog voorzien in het voortzetten van de bestaande isolatieregeling, die uitgaat van isolatie van de woningen binnen de 40 Ke. Zie in dit verband ook onderdeel 2.4 van deze nota.

2.4. Isolatiemaatregelen en compensatiemaatregelen

De leden van de PvdA-fractie vragen om inzicht te krijgen in de voortgang van het isolatieprogramma.

Op grond van de huidige regeling, gebaseerd op normen voor het etmaal (woningen liggende binnen de 40 Ke) en voor de nacht (woningen liggende binnen de 26 dB(A) L_{Aeq}), komen circa 16 000 woningen in aanmerking voor isolatie. Hiervan zijn 1165 woningen thans werkelijk geïsoleerd. Omdat de uitvoering naar onze mening te traag verliep, is deze ondergebracht bij een apart projectbureau, dat werkt met de expertise van de regionale directie Rijkswaterstaat Noord-Holland. Dit heeft geleid tot een versnelling in de aanpak. De eerste stap is een aanschrijving met de vraag of een bewoner wil meedoen. Er zijn nu 9050 aanschrijvingen verzonden. De tweede stap is het doen van een technische opname. Van de 9050 woningen zijn er nu bij 6450 woningen technische opnames verricht. Vervolgens is voor 5550 woningen een aanbod tot isolatie gedaan. Op basis hiervan zijn 4250 overeenkomsten gesloten. Hoewel thans sprake is van een gespannen markt voor de bouw wordt er naar gestreefd om het totale programma in 2003 af te ronden.

Door de omzetting van het oude naar het nieuwe stelsel is het mogelijk dat een beperkt aantal extra woningen binnen de equivalenten van L_{den} en L_{night} voor resp. 40Ke en L_{Aeq} 26 dB(A) komt te liggen. In beginsel zal ook voor deze woningen isolatie worden aangeboden. In het nieuwe stelsel wordt de grondslag voor de isolatieregeling geboden door artikel 8.32 van het wetsvoorstel. Zie in dit verband ook de overgangsbepaling in artikel XV.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen ook aandacht voor alternatieven voor het standaard isolatiepakket.

Zoals aangegeven in de Tnl-nota wordt onderzocht of andersoortige compenserende maatregelen mogelijk zijn. Alvorens hierover besluiten te nemen, achten wij het wenselijk dat in het overleg tussen sector en regio ideeën worden ontwikkeld over deze optie. Het is immers primair de luchtvaartsector zelf die in goed overleg met zijn bureaus moet zien te komen tot beperking van de overlast. Zie in dit verband overigens ook de recente wijziging van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, die het mogelijk maakt meer rekening te houden met wensen van bewoners.

2.5. Woonwagens en woonschepen

De leden van de PvdA-fractie informeren naar het beleid ten aanzien van woonschepen en woonwagens.

Als voor woonschepen en woonwagens hetzelfde beleid als ten aanzien van woningen gehanteerd zou worden zouden zij binnen de 40 Ke zone moeten worden geïsoleerd. In verband met het gewicht en het volume

¹ Geluidsgevoelige gebouwen zijn met name scholen en ziekenhuizen.

van het isolatiepakket is dit echter niet realiseerbaar. Aan de bewoners van woonwagens en woonschepen wordt een aanbod gedaan om tot verkoop over te gaan of te worden gebracht naar een andere locatie. Met een krachtig beleid ter zake wordt beoogd de woonwagens en schepen binnen dit gebied te verwijderen. Het beleid is er op gericht dit in 2003 te realiseren.

2.6. Bouwwerken en harde wind of verlichting

De fracties van de VVD en het CDA staan stil bij de eventuele consequenties van de hoogte van bouwwerken en eventuele windturbulentie. Dit mede naar aanleiding van een brief van de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers.

In het luchthavenindelingbesluit worden ruimtelijke maatregelen vastgesteld ter beperking van de hoogte van objecten en ter beperking van bestemmingen die vogels aantrekken.

Een veiligheidsonderwerp dat de laatste jaren meer aandacht krijgt is optredende windverstoringseffecten als gevolg van gebouwen. De optredende windverstoringseffecten kunnen van invloed zijn op startend en landend verkeer en op de windmeting die door het KNMI wordt verzorgd. Voor optredende windverstoringseffecten bestaan geen ICAO-voorschriften.

De praktische situatie is momenteel als volgt: binnen de grenzen van het luchthavengebied kan de exploitant bouwwerken laten onderwerpen aan een windbeïnvloedingstoets. Dit vindt inmiddels plaats in situaties waarin vermoed wordt dat wind invloed heeft op de vliegveiligheid.

De Nederlandse luchtvaartautoriteit krijgt plannen gelegen binnen en buiten het luchthavengebied ter beoordeling aangeboden. Bij de beoordeling wordt mede gekeken of windbeïnvloeding een rol speelt. Indien blijkt dat er sprake is van (een vermoeden van) windbeïnvloeding wordt in overleg getreden met de initiatiefnemer van het bouwwerk om aanpassingen door te voeren. Het is op dit moment nog niet mogelijk om hiervoor praktisch toepasbare normen vast te stellen. Als in de toekomst, bijvoorbeeld in ICAO-verband, goed hanteerbare normen voor dit vraagstuk opgesteld kunnen worden, kunnen nadere maatregelen volgen.

De door de fracties van de VVD en CDA geschetste problematiek t.a.v. de desoriëntatie door verlichting wordt niet als een zodanig probleem ervaren dat dit onderwerp nieuwe regelgeving rechtvaardigt. In de praktijk is gebleken dat deze problematiek zich alleen voor kan doen bij de parallelle ligging van een snelweg aan een landingsbaan. Over de verlichting van nieuwe snelwegen worden afspraken gemaakt met Rijkswaterstaat. Zo worden voor de A5 (parallel aan de Zwanenburgbaan en de vijfde baan) aangepaste lichtarmaturen gebruikt.

Een ander probleem is het steeds vaker voorkomend gebruik van lasers bij festiviteiten. Dit is door ICAO onderkend en hiervoor is internationale regelgeving in de maak. Door Nederland zullen deze voorschriften worden overgenomen en voor heel Nederland geldend gemaakt worden.

3. Het luchthavenluchtverkeer

3.1. Vastleggen luchtverkeerwegen

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de luchtverkeerwegen worden vastgesteld, op basis van welke overwegingen en hoe precies de marges zijn. Aangezien deze luchtverkeerwegen een belangrijk onderdeel zijn in de handhaving, is de vaststelling van deze wegen niet alleen bepa-

lend voor de hardheid van de milieugrenzen, maar ook voor de grootte van het gebied dat overlast zal ondervinden.

In het luchthavenverkeerbesluit worden luchtverkeerwegen vastgelegd voor vertrekkende straalvliegtuigen voor het etmaal. In de nachtperiode worden naderende straalvliegtuigen voor de Kaagbaan en de vijfde baan vanaf de Noordzee door een luchtverkeerweg geleid tot het vliegtuig in de laatste fase van de vlucht binnen het bereik komt van het Instrument Landing Systeem (ILS). Voor het overige luchtverkeer worden geen luchtverkeerwegen vastgesteld omdat dit uit verkeersleidingstechnisch oogpunt niet mogelijk is.

Uitgangspunt voor de keuze van de ligging van de luchtverkeerwegen is dat zij zo min mogelijk boven woongebieden zijn gelegen en zo hoog mogelijk liggen. Aan deze keuze liggen zowel overwegingen om de overlast zo veel als mogelijk te beperken als aspecten van (externe) veiligheid ten grondslag.

De luchtverkeerwegen worden in horizontale en verticale zin vastgelegd. In horizontale zin komen de luchtverkeerwegen voor het etmaal overeen met de breedte van de tolerantiegebieden, zoals deze thans in de Aanwijzing voor het vijfbanenstelsel zijn vastgelegd. Bij de bepaling van de breedte van de luchtverkeerwegen spelen overwegingen van capaciteit, de variatie van vliegtuigtypen en besturingsapparatuur en meteorologische omstandigheden een rol.

In verticale zin worden de luchtverkeerwegen begrensd door minimumhoogten die zijn gebaseerd op de huidige indeling van het luchtruim. Voor de nachtperiode geldt een hogere minimumhoogte dan voor overdag.

Afwijking van de voorgeschreven luchtverkeerwegen is slechts in beperkte mate toegestaan. Het vliegverkeer mag alleen op basis van aanvullende instructies door de luchtverkeersleiding van de luchtverkeerwegen afwijken. De luchtverkeersleiding kan deze instructies geven als dat voor de veiligheid of de capaciteit noodzakelijk is. Zo kan het, bijvoorbeeld ingeval van snelheidsverschillen tussen vliegtuigen, om reden van veiligheid en capaciteit noodzakelijk zijn om een deel van het verkeer van een voorgeschreven luchtverkeerweg te doen afwijken.

De hoeveelheid aanvullende instructies die de luchtverkeersleiding mag geven is gelimiteerd. De grens ten aanzien van het overdag startende vliegverkeer tot een hoogte van 3000 voet is drie procent van het aantal vliegtuigbewegingen op jaarbasis. Voor hoogten tussen de 3000 tot 6000 voet is de luchtverkeersleiding eveneens aan een zeker percentage aanvullende instructies op jaarbasis gebonden. In de nachtperiode mogen er tot 9000 voet geen aanvullende instructies worden gegeven. Uiteraard geldt hierbij steeds dat afwijking van de voorgeschreven luchtverkeerwegen altijd is toegestaan indien dit vanwege de veiligheid dringend noodzakelijk is.

Terecht wijzen de leden van de PvdA-fractie hier ook op het aspect van de handhaving.

Er kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien de luchtverkeersleiding aanvullende instructies geeft als dit, zoals in de nachtperiode, niet is toegestaan of in geval de luchtverkeersleiding aanvullende instructies geeft boven het op jaarbasis toegestane percentage. Ook kan een bestuurlijke boete worden opgelegd als een gezagvoerder uit eigen beweging van een voorgeschreven luchtverkeerweg afwijkt.

Deze leden vragen voorts hoe het systeem van de luchtverkeerwegen zich verhoudt tot de uitvoering van de zogeheten Technisch Operationele Maatregelen (TOM's).

De sector kan deze TOM's toepassen met als doel «stiller» te vliegen en/of een andere verdeling van de geluidsoverlast (binnen de regels en de grenswaarden van het luchthavenverkeerbesluit) te bewerkstelligen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn bij het starten snel hoogte maken, zodat de eventuele woongebieden hoger overvlogen worden, en landen met een gereduceerde hoekinstelling van de geluidproducerende landingskleppen in de vleugels.

Het luchtverkeer kan binnen de luchtverkeerwegen vliegen onafhankelijk van de toepassing van deze TOM's. Als voorbeeld kan worden genoemd de keuze tussen twee verschillende (door ICAO voorgeschreven) startprocedures met verschil in de snelheid waarop gestegen wordt. In alle boven gegeven voorbeelden zal worden voldaan aan de minimum hoogte zoals deze voor de betreffende luchtverkeerweg is voorgeschreven.

3.2. Externe veiligheid

De leden van de fracties van de PvdA, D66, CDA, GroenLinks, SP en de ChristenUnie stellen vragen omtrent een norm voor het groepsrisico. De leden van de PvdA-fractie missen de norm voor groepsrisico in het wetsvoorstel. Voor deze leden is het uitgangspunt dat de norm, gebaseerd op stand-still 1990, blijft bestaan. Het verbaast de leden van de CDA-fractie dat er geen norm wordt gesteld voor het groepsrisico. De leden van de fractie van D66 menen dat de norm voor groepsrisico is afgeschaft. De leden van de fractie van GroenLinks hechten zeer aan de normering voor groepsrisico, zij menen dat dit een essentieel onderdeel is van de PKB. De leden van de SP-fractie menen dat een gelijk beschermingsniveau alleen geboden kan worden als tevens een norm voor groepsrisico wordt gesteld. De leden van de ChristenUnie vragen om een nadere onderbouwing van het achterwege laten van de norm voor groepsrisico.

Wij willen deze leden om te beginnen voorhouden wat de PKB Schiphol en Omgeving bepaalt over het groepsrisico.

- «Dit beleid ten aanzien van het individueel risico biedt naar het oordeel van het kabinet tevens toereikende mogelijkheden om de kans op calamiteiten waarbij veel slachtoffers onder de bevolking vallen voldoende klein te houden. Ten aanzien van Schiphol worden dan ook aan het groepsrisico geen ruimtelijke gevolgen verbonden. Het kabinet is van mening dat door middel van het voor Schiphol en omgeving voorgestelde beleid op het punt van externe veiligheid wordt voldaan aan het *stand-still* beginsel, zoals omschreven in de Richtlijnen voor de IMER.»
- «Het kabinet zal in het kader van ABEL (Algemeen Beoordelingkader Externe Veiligheid Luchthavens) nader onderzoeken hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden.»

Hieruit valt op te maken dat de PKB met het begrip «groepsrisico» doelt op «calamiteiten waarbij veel slachtoffers onder de bevolking vallen». De PKB kent er geen norm voor, maar verwijst naar nader onderzoek omtrent (de mogelijkheid van) het kwantificeren van het begrip, met het oog op de handhaving er van. Daarbij gaat de PKB er kennelijk van uit dat het vinden van een handhaafbare kwantificering ook zal lukken, want zij spreekt over «onderzoeken *hoe* het groepsrisico kan worden gekwantificeerd». Zie in dit verband ook het voornemen van de minister van VROM ter zake van het groepsrisico zoals aangegeven in onderdeel 1.4 van deze nota.

In een speciaal daartoe opgezette internationale conferentie omtrent externe veiligheid die op 9 maart 2000 gehouden is in Amsterdam en waaraan is deelgenomen door deskundigen uit landen als Groot-

Britannië, Verenigde Staten, Denemarken, Italië, Zwitserland is deze problematiek opnieuw besproken. Het verslag van deze conferentie is in mei 2000 aan de Tweede Kamer toegestuurd (kamerstukken II 1999–2000, 26 959 nr. 5).

Tijdens die conferentie is geen hanteerbare methode naar voren gekomen om het groepsrisico in een berekend getal te «vangen» en om dit getal af te zetten tegen een daarop toegesneden grenswaarde. Wel bestond er consensus onder de deskundigen over de vraag in welke richting de oplossing van het probleem gevonden zou kunnen worden, met als voorbeeld de praktijk in andere landen. Daarbij sloot men aan bij de betekenis van het begrip zoals dat ook al in de PKB is verwoord: het beperken van de kans op vliegtuigongevallen waarbij veel slachtoffers onder de bevolking vallen. In een dergelijk groepsrisicobeleid vallen de volgende aspecten te onderscheiden:

- I. het beperken van de kans op een vliegtuigongeval
- II. als er een vliegtuigongeval plaats vindt, het beperken van de kans dat daarbij bevolking op de grond betrokken wordt;
- III. als bevolking getroffen wordt, het beperken van de mogelijke gevolgen hiervan.

De aanbeveling van de deskundigen was kort samengevat: tref passende maatregelen ten aanzien van deze drie aspecten.

De maatregelen die op deze drie aspecten al getroffen worden of met het nieuwe stelsel getroffen gaan worden, zijn als volgt te beschrijven.

De interne veiligheid

Het eerstgenoemde aspect betreft de interne veiligheid. Immers als er geen vliegtuigongeval plaats vindt, kunnen er ook geen slachtoffers onder de bevolking vallen. Dat onderwerp valt op zich voor het grootste deel buiten het werkingsgebied van het voorliggende wetsvoorstel. Het betreft hier veilige vliegtuigen, veilige vliegprocedures, een goede luchtverkeersdienstverlening en een veilig beheer van de luchthaven. De interne veiligheid wordt voor een belangrijk deel beheerst door internationale regels (ICAO, EU). In dit verband zijn vele voorschriften gesteld, onder meer op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart en artikel 76 van de Luchtvaartwet.

De rampbestrijding

Het laatstgenoemde aspect, rampbestrijding, valt op zich buiten het voorliggende wetsvoorstel. Zonder hier uitvoerig op dit aspect in te gaan kan er op gewezen worden dat voor het Schipholcomplex en de omliggende regio's is, of wordt, geanalyseerd welke ongeval- en rampscenario's relevant kunnen worden geacht en worden er rampbestrijdingsplannen opgesteld of bijgesteld die (ook) zijn toegesneden op het risico van een vliegtuigongeval. Het proces van analyse van de potentiële ramptypen binnen de regio's wordt momenteel in alle regio's uitgevoerd waarbij de in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde leidraad Maatramp wordt gehanteerd.

Het beperken van de kans dat bevolking getroffen wordt

Dit aspect valt wel onder het nu voorliggende wetsvoorstel.

Voor de kans dat mensen op de grond getroffen worden door een vliegtuig dat verongelukt zijn twee elementen bepalend, de kans dat een vliegtuig op een bepaalde plek de grond treft enerzijds en de aanwezigheid van mensen op die plek anderzijds.

Een goede maat voor het eerste element is het individueel risico. Het individueel risico beschrijft de kans dat een virtueel individu dat een jaar lang op een bepaalde plaats aanwezig is, het slachtoffer wordt van een

vliegtuigongeval. De berekening van het individueel risico is dus onafhankelijk van de aanwezigheid van personen. De berekening wordt bijvoorbeeld ook gemaakt voor punten op een akker waar niemand verblijft. De kans op een vliegtuigongeval is het grootst in de nabijheid en dan in het bijzonder in het verlengde van de banen (de «koppen» van de banen). Het berekende individueel risico, wat geprojecteerd wordt als contouren op de kaart, sluit aan op de koppen van de banen. In de contouren zijn punten met dezelfde kans verbonden. Buiten zo'n contour is de kans kleiner dan de waarde van de contour, en binnen de contour is de kans groter. Op kaart 3 in bijlage 3 zijn indicatief de contouren getekend van 10^{-5} individueel risico. Buiten de contour is dus de kans per jaar dat een virtueel individu het slachtoffer wordt van een vliegtuigongeval kleiner dan 0,00001, anders gezegd een op 100 000.¹ Binnen de contour is de kans groter.

Het hierboven genoemde tweede element, het beperken van de aanwezigheid van mensen op een bepaalde plek, is het meest effectief daar waar de kans het grootst is dat een vliegtuig de grond treft. Dat is waar het individueel risico het grootst is, rond de koppen van de baan. Daarom wordt in het nieuwe stelsel bepaald dat de gebieden met een individueel risico groter dan 0,00001 niet gebruikt mogen worden voor woningen en andere kwetsbare gebouwen (de «sloopzones»). Hierdoor wordt de (permanente) aanwezigheid van mensen zeer sterk beperkt.

In lijn met de bovengeschetste gedachte zijn vervolgens gebieden aan te wijzen, waar het individueel risico weliswaar kleiner is dan 0,00001 (eens in de 100 000 jaar), maar groter is dan 0,000001 (eens in de miljoen jaar). Deze gebieden liggen allemaal binnen dat deel van het beperkingengebied waar de nieuwbouw van woningen verboden is. Hier wordt dus de aanwezigheid van mensen beperkt door maatregelen gericht op het voorkomen van groei.

De maatregelen gerelateerd aan gebieden met een zeker *individueel* risico hebben betekenis voor het beperken van de omvang van een calamiteit, wat in de PKB met *groepsrisico* wordt aangeduid.

De hierboven geschetste maatregelen zijn tijdens de meergenoemde conferentie voorgelegd aan de deskundigen. Daar werd geconstateerd dat de Nederlandse maatregelen in internationaal perspectief streng zijn en een hoge bescherming bieden.²

De voornemens ten aanzien van de externe veiligheid zijn ook voorgelegd aan de Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS). De VACS oordeelde dat de veiligheid op en rond de luchthaven nu reeds hoog is. Bovendien onderschrijft de VACS dat de risico's ten aanzien van externe veiligheid veel kleiner zijn dan werd verondersteld bij de opstelling van de PKB Schiphol.

Tot slot willen wij er nog op wijzen dat de PKB de stand-still voor externe veiligheid beschrijft in termen van het gelijk blijven van het gesommeerd gewogen risico. In onderdeel 1.4 van deze nota wordt beschreven dat deze norm in het nieuwe stelsel niet meer gebruikt wordt, maar dat ten behoeve van de gelijkwaardige overgang van het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel deze overgang door artikel X gebonden wordt aan die stand-still.

Op grond van het bovenstaande is de regering tot de slotsom gekomen dat (ook in internationaal opzicht) in het wetsvoorstel en de uitvoeringsbesluiten op een zeer voldoende wijze invulling wordt gegeven aan het

¹ Hoe nu, in het nieuwe stelsel, verzekerd wordt dat buiten de 10^{-5} contour geen risico neerslaat dat groter is dan 10^{-5} individueel risico wordt uiteengezet in 3.3.2 van de memorie van toelichting. In dat verband is de grenswaarde voor het totale risicogewicht een bepalend element.

² Ten tijde van de conferentie kende het voorstel nog sloopzones gebaseerd op 0,00005 individueel risico (eens in de 20 000 jaar). In een later stadium is het voorstel aangescherpt en zijn de sloopzones gebaseerd op 0,00001 individueel risico (eens in de 100 000 jaar).

beleid ten aanzien van externe veiligheid óók voor wat betreft het beleid ten aanzien van groepsrisico.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een nadere uitleg van het voorgestelde totale risicogewicht in relatie met het stand-still beginsel uit de PKB.

Aan het stand-still beginsel voor externe veiligheid is in de PKB invulling gegeven door de bepaling dat het gesommeerd gewogen risico ten opzichte van 1990 niet mag toenemen. Hoewel in het nieuwe stelsel geen gebruik meer wordt gemaakt van het gesommeerd gewogen risico, wordt de gelijkwaardigheid van de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel verzekerd door artikel X. Door de werking van dat artikel is voor de overgang de stand-still in termen van gesommeerd gewogen risico (dus in PKB-termen) vastgelegd. Uit de toepassing van het artikel vloeit de ligging voort van de 10^{-5} individueel-risico-contouren, waar de sloopzones op worden gebaseerd.

Het totale risicogewicht, in combinatie met de overige bepalingen van het luchthavenverkeerbesluit, bewerkstelligt dat buiten de sloopzones geen externe-veiligheidsrisico's optreden groter dan 10^{-5} individueel risico.¹

De leden van de PvdA-fractie vragen of er vergelijkbare, complex samengestelde locaties in Nederland zijn waarvoor een groepsrisico is gedefinieerd.

Er is in de Milieubalans 2000 van het RIVM verleden jaar een aanzet gegeven door op het gebied van de externe veiligheid een vergelijking te maken tussen de mainports Amsterdam en Rotterdam, inclusief het groepsrisico voor die omgevingen. Er is echter geen integraal groepsrisicobeleid dat inspeelt op een dergelijke complexe samenstelling van risicobronnen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts wat mag worden verwacht van het zogeheten causaal model.

Het huidige statistische rekenmodel voor de externe veiligheid heeft als nadeel dat het is gebaseerd op een ongevalskans als afgeleide van (historische) ongevalsgegevens over de afgelopen jaren. Met het model wordt daardoor ten aanzien van de feitelijke ongevalskans altijd achter de feiten aangelopen. Bovendien biedt het model ook geen goede analyse van de oorzaken van ongevallen. Een dergelijke analyse is juist wenselijk, omdat daarmee de veiligheid op specifieke punten kan worden verbeterd door in te spelen op specifieke (nieuwe) omstandigheden van een luchthaven. Een causaal model voor de veiligheid in de luchtvaart brengt op een systematische wijze in kaart hoe en welke aspecten de veiligheid beïnvloeden. Daarmee kan goed inzicht worden verkregen in de causale relaties tussen enerzijds uiteenlopende aspecten als atmosferische omstandigheden, trainingsniveau van piloten, opereren van de luchtverkeersleiding, vliegprocedures, kwaliteit van allerlei apparatuur en de veiligheid anderzijds. Op basis van deze causale relaties kan gericht worden gezocht naar de meest belovende aangrijpingspunten voor het verbeteren van zowel de interne als de externe veiligheid (zowel het verkleinen van de kans op ongevallen en slachtoffers onder zowel bemanning en passagiers als slachtoffers op de grond).

De verwachting is dat een dergelijk causaal model goede mogelijkheden biedt op een beter en op verbeteringen gericht veiligheidsbeleid. Op basis van een eerdere haalbaarheidsstudie wordt geschat dat de ontwikkeling van een causaal model zeker 5 jaar gaat duren. Het causale model dat wij voor ogen hebben en waarin naar de gehele keten gekeken wordt is nog

¹ In het geval dat op grond van artikel 8.21 een tijdelijke vrijstelling van het luchthavenverkeerbesluit wordt verleend, kan dat besluit voor die tijd niet meer verzekeren dat buiten de sloopzones geen externe-veiligheidsrisico optreedt groter dan 10^{-5} individueel risico. In dat geval zal de belasting door het luchthavenluchtverkeer in verband met de externe veiligheid zo dit gewenst is nader in omvang of in tijd ingeperkt kunnen worden door de aan die vrijstelling te verbinden beperkingen en voorschriften.

niet elders ontwikkeld. Er is daarom internationaal grote interesse voor de ontwikkeling van het causale model voor Schiphol.

De leden van de PvdA-fractie vragen inzicht te geven hoe externe veiligheid wordt gehandhaafd tot het moment dat het causaal model kan worden ingevoerd. Zij vragen of er in dit verband aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan het stand-still beginsel op het gebied van veiligheid uit de PKB.

Het nu voorgestelde stelsel ten aanzien van de externe veiligheid is hiervoor uitgebreid aan de orde gesteld.¹ Daar is beschreven hoe is voldaan aan het stand-still beginsel uit de PKB. Daar zijn dus geen aanvullende maatregelen voor nodig. Het is de bedoeling dat dit stelsel zijn werk doet tot het moment dat het vervangen kan worden door een stelsel gebaseerd op een causaal model.

Met deze antwoorden is mede invulling gegeven aan de toezegging van de minister van V en W, gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2001, om een schriftelijke toelichting te geven op de intenties betreffende de ontwikkeling van het causale model voor luchtvaartveiligheid en de relatie met het groepsrisico.

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht waarin voor wat betreft externe veiligheid een vergelijking is gemaakt tussen vliegtuig, auto, fiets en wandelen en voor wat de ruimtelijke indeling betreft tussen auto, trein en scheepvaart.

Allereerst een opmerking over het onderscheid tussen externe veiligheid en verkeersveiligheid. Bij (personen)auto's, fietsers en wandelaars is alleen van verkeersveiligheid sprake. Bij vliegtuigen van beide: externe veiligheid (mensen op de grond) en verkeersveiligheid (passagiers in het vliegtuig). Om deze reden is een vergelijking tussen de eerstgenoemde categorieën, voor wat betreft externe veiligheid, niet mogelijk. Wat betreft de ruimtelijke indeling bij het transport van gevaarlijke stoffen per (vracht-)auto, trein en schip, wordt verwezen naar de hierna volgende vraag.

De leden van de VVD-fractie vragen welke veiligheids- en risiconormen voor elk van deze sectoren worden gehanteerd en wat de reden is voor onderlinge zeer verschillende eisen en normen.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per weg, per rail of over water geldt voor wat betreft externe veiligheid het beleid zoals vastgelegd in de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS) (Kamerstukken II 1995–1996, 24 611, nrs. 1–2). Bij de normstelling voor het individueel risico (IR) bij het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties. Bestaande en nieuwe situaties kunnen zowel betrekking hebben op de transportroute als op de omgeving van de route. Bij een significante toename van de transportstroom moet worden beoordeeld of de risico's toenemen en wordt getoetst aan de grenswaarde voor nieuwe situaties. Voor groepsrisico geldt bij transport van gevaarlijke stoffen een oriënterende waarde. Deze wordt berekend per kilometer transportroute. Het bevoegd gezag kan van de oriënterende waarde gemotiveerd afwijken, met een belangenafweging die voor iedereen inzichtelijk is.

Deze leden willen voorts weten welke overeenkomsten en/of verschillen er in het totale risicogewicht zijn tussen mobiele bronnen, zoals vliegtuigen, en vaste installaties zoals bijvoorbeeld bij Shell en DSM.

Ongevalseenario's met gevaarlijke stoffen zijn wat betreft kans en effect zeer complex. Zo kan een ontsnapping van een brandbaar gas leiden tot

¹ Zie ook 3.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

bijvoorbeeld een (vertraagde) explosie, een plasbrand, een fakkelbrand enzovoorts met verschillende schadegebieden en letaliteitswaarden. Dit wordt nog complexer bij risicovolle activiteiten met verschillende soorten gevaarlijke stoffen (toxisch, brandbaar, explosief). Het blijkt niet mogelijk een simpele vergelijkbare maat als het risicogewicht voor dit soort activiteiten te ontwikkelen.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar het rapport van de Commissie Oosting naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede. Zij vragen hoe in het kader van het wetsvoorstel invulling gegeven wordt aan aanbeveling VI, nummer 1.

In het rapport van de Commissie Oosting wordt de aanbeveling gedaan om de Minister van VROM te belasten met, dan wel nog eens expliciet te bevestigen in, de eerste verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid. In het kabinetsstandpunt vuurwerkkramp Enschede is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling bevestigd. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van inrichtingen en de minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van transport van gevaarlijke stoffen en ten aanzien van luchthavens. Tevens heeft het kabinet besloten om de minister van VROM de verantwoordelijkheid toe te kennen voor de coördinatie van het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen. Dit laat onverlet de onvervreembare verantwoordelijkheden en taken van de andere ministers op dit gebied. De minister van VROM zal op korte termijn een voorstel indienen bij het kabinet ten aanzien van de nadere uitwerking van deze coördinerende rol.

De leden van de SP-fractie menen dat een norm voor het individueel risico en een norm voor het groepsrisico moeten worden gesteld. Het niveau van beide normen moet naar hun mening bepaald worden door het risico in 1990 te herberekenen met het recent aangepaste rekenmodel.

Voor wat betreft het individueel risico is de situatie 1990 in 2000 herberekend met het herziene model. De resultaten zijn opgenomen in het NLR rapport NLR-CR-2000-147 «An enhanced method for the calculation of third party risk around large airports». Deze herberekening is ook vastgelegd in artikel X van het wetsvoorstel. Op het groepsrisico zijn wij hiervoor uitvoerig ingegaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de complexiteit van de nieuwe regelgeving een belemmering vormt voor met name buitenlandse maatschappijen. Zij vragen tevens hoe het karakter van de voorgestelde regelgeving zich verhoudt tot de regels die in andere landen gelden.

Het nieuwe stelsel voor de externe veiligheid kent, naast de ruimtelijke component, een grenswaarde voor het totale risicogewicht. Daarmee wordt een grens gesteld voor alle vluchten tezamen, gerekend over een jaar. Deze grens vormt geen belemmering voor de afzonderlijke (buitenlandse) luchtvaartmaatschappijen.

De regelgeving met betrekking tot de interne veiligheid, die géén deel uitmaakt van het voorliggende wetsvoorstel, sluit aan bij de internationale voorschriften die ter zake zijn gesteld (ICAO, EU). Daar waar deze voorschriften mogelijk een belemmering vormen voor maatschappijen geldt deze belemmering algemeen en niet alleen voor Schiphol.

Deze leden vragen eveneens of de aantallen vliegtuigen niet hoe dan ook geplafonneerd moeten worden, al was het alleen al met het oog op de veiligheid.

In het nieuwe stelsel worden grenzen gesteld aan de effecten van het luchthavenluchtverkeer, niet aan aantallen passagiers of vliegtuigbewegingen. Met het oog op de externe veiligheid wordt, naast de ruimtelijke component, een grenswaarde gesteld voor het totale risicogewicht. Het totale risicogewicht wordt slechts voor een deel bepaald door het aantal vliegtuigbewegingen. Immers ook de ongevalskans en het maximaal startgewicht zijn van invloed. Het is daarom niet gewenst om een onderdeel (het aantal vliegtuigbewegingen) te begrenzen.

3.3. Geluid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat eerder door de regering is aangegeven dat de gelijkwaardigheid van de overgang van het geluidstelsel van Ke naar L_{den} wordt gewaarborgd door de twee systemen vijf jaar lang samen op te laten lopen. Deze leden willen weten hoe hier in dit wetsvoorstel vorm aan gegeven wordt.

In het wetsvoorstel is de gelijkwaardige overgang van de huidige reken-eenheid voor de geluidbelasting voor het etmaal (Ke) in de Europese indicator voor de geluidbelasting (L_{den}) neergelegd in de overgangsbepaling artikel XI. Deze overgang is, net als de overgang van de gulden naar de euro, op zichzelf éénmalig, namelijk bij de inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten in 2003.

Gedurende een periode van twee jaar na de overgang zal de onafhankelijke Commissie deskundigen vliegtuiggeluid monitoren hoe zich de geluidbelasting in zowel Ke als L_{den} ontwikkelt. In 2005 zal de commissie over de resultaten daarvan rapport uitbrengen. Deze inzichten, tezamen met de resultaten van het onderzoek naar de ontwikkeling van een meetstelsel (of een combinatie van meten en berekenen) voor geluidbelasting, zullen worden gebruikt voor de evaluatie van het nieuwe geluidstelsel en in het bijzonder van de grenswaarden van de geluidbelasting in het luchthavenverkeerbesluit. De eenmalige overgang, zoals die in het wetsvoorstel is vastgelegd, vormt daarvoor geen belemmering. Tot 2003 wordt, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe geluidstelsel, ook een begin gemaakt met het proefdraaien met dit stelsel, waarbij de verschillen tussen de Ke en de L_{den} eveneens worden gemonitord. De resultaten daarvan zullen ook aan de commissie ter beschikking worden gesteld.

Door de leden van de PvdA-fractie zijn vragen gesteld over de gelijkwaardige overgang van de normen voor geluid uit de PKB naar het nieuwe normenstelsel, zoals dit in het wetsvoorstel is vormgegeven. Op dit punt zijn ook door de leden van de fracties van D66, GroenLinks, ChristenUnie, en SP vragen gesteld.

Wij verwijzen deze leden allereerst naar onderdeel 1.4 (betreffende de gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel) van deze nota. In aanvulling daarop kan nog het volgende dienen.

Zoals eerder in de Tnl-nota is aangegeven, moeten de hoogten van de grenswaarden van de geluidbelasting in de handhavingspunten en het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) voldoen aan de volgende, in de «gegeelde» tekst op pagina 16 van de PKB, gestelde criteria:

- I. maximaal 10 000 woningen in het gebied binnen de 35 Ke-contour,
- II. een aanzienlijke daling van het aantal ernstig geluidgehinderden binnen de 20 Ke-contour,

- III. maximaal 10 100 woningen in het gebied binnen de 26 dB(A) L_{Aeq} -contour en
- IV. een aanzienlijke daling van het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A) L_{Aeq} -contour.¹

In het wetsvoorstel (artikel XI) is aangegeven dat boven genoemde woningaantallen in acht moeten worden genomen bij de bepaling van de grenswaarden in de handhavingspunten en van de grenswaarde voor het TVG in het eerste luchthavenverkeerbesluit. Uit indicatieve berekeningen blijkt dat er inderdaad sprake is van een aanzienlijke daling van het aantal ernstig geluidgehinderden respectievelijk slaapgestoorden (50% en 70%), ten opzichte van 1990 en conform de methode die daarvoor in de PKB is gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op het artikel uit de Volkskrant van 22 juli 2000, waarin gesteld wordt dat het nieuwe systeem méér mensen overlast gaat bezorgen en het aantal vluchten kan verdubbelen.

In het artikel in de Volkskrant van 22 juli 2000 wordt gesteld dat uit gemaakte berekeningen zou blijken dat door de introductie van de Europese geluidsindicator met name in de vroege ochtend en in de late avond veel meer kan worden gevlogen dan nu nog mogelijk is met het gebruik van de Ke-dosismaat. Bij de beantwoording van vragen van het lid Van Bommel naar aanleiding van het artikel is hierop reeds ingegaan.² Zowel bij de L_{den} als bij de Ke wordt geluid in de avond, nacht en vroege ochtend zwaarder gewogen dan geluid overdag. De opbouw van die weging is in de L_{den} echter eenvoudiger dan in de Ke. In de Ke wordt een trapsgewijze opbouw in de avond en de vroege ochtend gehanteerd waar de L_{den} één waarde voor de avond hanteert en direct overgaat van de nacht naar de dag. In de vroege avond en in de vroege ochtend telt de L_{den} zwaarder, in de late avond en in de late ochtend telt de Ke zwaarder. De suggestie die in het artikel wordt gewekt, dat het nieuwe systeem méér mensen overlast gaat bezorgen, en waarnaar de leden ook verwijzen, delen wij niet. Zoals eerder aangegeven zal het aantal ernstig geluidgehinderden en het aantal slaapgestoorden zelfs in het gebied tot aan de 20 Ke substantieel afnemen vergeleken met 1990.

Ten aanzien van de bewering dat het aantal vluchten kan verdubbelen kan opgemerkt worden dat het nieuwe stelsel geen grens stelt aan het aantal vluchten (of passagiers of vracht) als zodanig. In beginsel kan dus op enig moment het aantal vluchten verdubbelen als – bijvoorbeeld door technische ontwikkelingen – de milieubelasting per start of landing sterk wordt verminderd. De milieu- en veiligheidsgrenzen zullen op een bepaald moment in de tijd altijd hun effect hebben op aantallen uit te voeren vluchten. Naar het zich nu laat aanzien zullen de grenswaarden voor de geluidbelasting tot in lengte van jaren beperkingen opleggen die een verdubbeling uitsluiten.

De leden van de PvdA-fractie vragen bij het onderdeel «instrumenten luchtvaartsector» welke marktgerichte instrumenten de sector heeft om de milieu- en mainportdoelstellingen te bereiken en wat de regering er aan doet om de sector hiertoe de mogelijkheden te bieden. De luchthaven heeft eerder publiekelijk aangegeven instrumenten te ontberen die het gewenste beleid van selectieve en beheerste groei mogelijk maken. Tevens vragen zij wat de mogelijkheden zijn voor een LTO (landing take-off) heffing voor Schiphol in Europees verband. De leden vragen hoe het aantal slots wordt bepaald binnen het nieuwe systeem en wat de consequenties zijn als blijkt dat teveel slots worden uitgegeven. Zij vragen op welke wijze het kabinet een relatie tot stand gebracht ziet tussen de

¹ Waar gesproken wordt over het aantal ernstig geluidgehinderden en het aantal slaapgestoorden zijn deze aantallen vastgesteld op de wijze, bedoeld in de PKB. Daarbij wordt een vaste relatie aangenomen tussen een belasting in Ke (respectievelijk L_{Aeq}) enerzijds en het aantal ernstig gehinderden (respectievelijk slaapgestoorden) anderzijds.

² Aanhangsel Handelingen II 1999–2000, nr. 1683.

uitgave van slots en de wens tot een selectieve en beheerste ontwikkeling van de luchthaven.

Aan het wetsvoorstel ligt (mede) het uitgangspunt ten grondslag dat de overheid voor de luchtvaartsector, net als voor andere sectoren, beperkingen stelt aan de activiteiten die de sector onderneemt. Vervolgens is het aan de sector om te bezien op welke wijze welke groei binnen die beperkingen gerealiseerd kan worden. In beginsel treedt de overheid niet daarin. Gezien de mogelijkheden die de luchtvaartsector zelf ziet om in de komende jaren te kunnen groeien, is daar ook geen enkele reden toe. In het onderdeel van paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting, waarnaar deze leden verwijzen, is dan ook slechts tentatief aangegeven over welke mogelijkheden de sector beschikt om zich enerzijds, gegeven de door de sector gewenste groei, te houden aan gestelde beperkingen en anderzijds binnen deze beperkingen de bedrijfsvoering te optimaliseren. Daarbij is aangegeven dat, meer dan tot nu toe het geval is, een goede samenwerking van de te onderscheiden partijen binnen de sector van groot belang is. Ter bevordering van die samenwerking is in artikel 8.16 van het wetsvoorstel een inspanningsverplichting daartoe opgenomen. Daarnaast kan de sector ook nog veel doen om de gegeven milieuruimte beter te gebruiken, waardoor de gewenste groei van het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven kan worden gerealiseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het toepassen van «stille» vliegprocedures, het door middel van tariefstelling weren van lawaaiige vliegtuigen, of een optimale verdeling van de geluidbelasting bewerkstelligen binnen de gestelde grenswaarden in de handhavingspunten. De exploitant differentieert nu overigens al de hoogte van de start- en landingsgelden naar de mate waarin luchtvaartmaatschappijen met een «stille» vloot vliegen.

Het systeem van de toewijzing van de slots door de onafhankelijke slotcoördinator, waarnaar deze leden vragen, verandert niet ten gevolge van het wetsvoorstel.

Het is aan de exploitant te bepalen welke capaciteit hij op de luchthaven wenst toe te laten (de zogeheten «declared capacity»). De capaciteitsplanning zal tot stand komen na overleg met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding. Vanwege de andere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector, is de vaststelling van de jaarplanning (het «gebruiksplan») niet meer een taak van de overheid.

Het spreekt vanzelf dat de exploitant zijn jaarplanning afstemt op de beschikbare ruimte die door (de grenswaarden in) het luchthavenverkeersbesluit wordt geboden.

Wordt evenwel toch een grenswaarde overschreden, dan zal de inspecteur-generaal een maatregel opleggen, die een beperking van de capaciteit met zich kan brengen. De exploitant zal, indien de inspecteur-generaal hem een maatregel heeft opgelegd, de maatregel in acht hebben te nemen (overtreding van een maatregel is in artikel 11.16 van het wetsvoorstel met een bestuurlijke boete bedreigd).

De door de exploitant vastgestelde declared capacity vormt voor de onafhankelijke slotcoördinator de basis voor de toewijzing van de slots. De slotcoördinator kan niet meer slots uitgeven dan de capaciteit die hem ter beschikking is gesteld. De wijze van verdeling van de slots door de slotcoördinator is geregeld in een Europese verordening. De wijze van verdeling is gericht op een eerlijke mededinging met inachtneming van historische rechten.

Het bovenstaande puntsgewijze samenvattend.

- De overheid begrenst de milieubelasting door het luchthavenluchtverkeer met (de grenswaarden in) het luchthavenverkeersbesluit.
- De sector heeft met de bevoegdheid tot het vaststellen van de declared

capacity een instrument in handen om binnen de in het luchthavenverkeerbesluit vastgestelde grenswaarden te blijven. De verdeling van de slots door de slotcoördinator geeft in dit verband niet of nauwelijks een aanvullend instrument.

- Voor de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit door de overheid is de slotuitgifte geen instrument, de handhaving geschiedt met de meerbesproken maatregelen en bestuurlijke boetes.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de nieuwe voorstellen voor het beheersen van het luchthavenluchtverkeer een verbetering zijn. Zij vragen of deze voorstellen voldoende aansluiten bij de internationaal gangbare normen. Voorts vragen zij naar de ervaringen in andere landen bij de toepassing van de L_{den} nieuwe Europese normen voor de geluidbelasting.

Deze leden merken terecht op dat de beoogde geluidbelastingindicator L_{den} in een aantal landen al wordt toegepast. Om precies te zijn betreft het hier Denemarken en Finland. In veel andere landen is ervaring opgedaan met indicatoren voor geluidbelasting die nauw verwant zijn aan de L_{den} . In de Verenigde Staten wordt bijvoorbeeld al tientallen jaren een aan de L_{den} verwante maat gebruikt. De ervaringen met de L_{den} leren dat deze goed functioneert voor de beheersing van de geluidbelasting.

Een en ander doet er overigens niet aan af dat vanwege de variatie van alle in de EU gebruikte maten harmonisatie gewenst is. Er bestaat binnen de EU een brede consensus onder de lidstaten dat de L_{den} een goede indicator is voor de geluidbelasting door omgevingslawaai in brede zin, dus niet alleen voor vliegtuiggeluid.

Overigens blijkt ook uit de kruisjestabel in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting dat de verschillende Europese landen op een zeer verschillende wijze omgaan met vliegtuiglawaai. In de meeste landen is er sprake van zogenaamde aanbevolen grenswaarden, die bovendien ook weer gedifferentieerd zijn naar functie van de omgeving (wonen, werken, etc.) en/of naar omvang van de luchtvaartterreinen. De normering is in een aantal gevallen beperkt tot ruimtelijke contouren met meer of minder strikte functie- en/of bouwbeperkingen. Een systematiek als er momenteel voor Schiphol geldt, met zowel een ruimtelijke zonering met sloop, isolatie, bouwbeperkingen en geluidszoneringen voor zowel de nacht als de dag in combinatie met de handhaving van de zone bestaat niet elders in de Europese Unie.

Deze leden vragen of kan worden aangegeven of er meer landen zijn die de komende jaren geluidszonering toepassen om het volume van het vliegverkeer te begrenzen door een bovengrens te stellen aan de geluidbelasting.

Wij begrijpen de vraag van deze leden aldus of er meer landen zijn of zullen komen die de geluidbelasting beheersen door het stellen van grenswaarden voor de totale geluidbelasting vanwege het luchtverkeer, zoals het in het wetsvoorstel gehanteerde totaal volume van de geluidsimmissie (TVG). Ons zijn geen landen bekend die een dergelijke bovengrens aan de totale geluidbelasting stellen of in de nabije toekomst zullen stellen.

Voorts vragen de leden wat de stand van zaken is met betrekking tot de Europese ontwerp-richtlijn en vragen zij wat de voorlopige dosismaten zijn zoals deze in de ontwerp-richtlijn worden gehanteerd.

In december 2000 is in de Milieuraad politieke overeenstemming bereikt tussen de lidstaten over de ontwerp-richtlijn inzake de evaluatie en

beheersing van omgevingslawaai. Daarbij is rekening gehouden met de amendementen van het Europees Parlement.

De ontwerp-richtlijn hanteert als geluidbelastingindicatoren de L_{den} en de L_{night} . Het nieuwe stelsel voor de luchthaven Schiphol hanteert eveneens die indicatoren. In de ontwerp-richtlijn is nu gekozen voor een facultatieve verplichting met betrekking tot het gebruik van de L_{den} als geluidbelastingindicator voor geluidszonering. Verder hebben de lidstaten enige vrijheid gekregen bij de keuze van de tijdvakken voor dag, avond en nacht. Nederland zal zich overigens houden aan de standaard-waarden die in de ontwerp-richtlijn zijn aangegeven.

Naar verwachting zal de ontwerp-richtlijn nog dit jaar worden vastgesteld.

De leden van de fracties van het CDA en van de ChristenUnie informeren naar de stand van zaken omtrent de handhavingspunten.

In het eerste luchthavenverkeerbesluit zullen zowel de ligging van de handhavingspunten als de hoogte van de grenswaarden in deze punten worden vastgelegd. Inmiddels is de Commissie deskundigen vliegtuigeluid een eerste voorstel daartoe gedaan. Het is nu aan de commissie hierover advies uit te brengen. Zodra het oordeel van de commissie is ontvangen zal het zo spoedig mogelijk daarna met onze reactie aan de Kamer worden gezonden.

De leden van de fractie van D66 vragen of aan dichtbevolkte maar verderaf gelegen gebieden geen aandacht meer wordt geschonken. Deze leden vragen of de in de PKB overeengekomen afname van lawaai ten opzichte van 1990 voor veraf gelegen gebieden te niet wordt gedaan. Immers, zo stellen zij, worden alleen in de 35 Ke-zone Ke-normen omgezet in L_{den} -normen en dus niet in de 20 Ke-zone. Ook de leden van de SP-fractie hebben hierover opmerkingen gemaakt.

De bescherming van verder van de luchthaven gelegen gebieden vloeit in het nieuwe stelsel, net als in het huidige stelsel, mede voort uit de doorwerking van grenzen die dichterbij de luchthaven gelden.

In het huidige stelsel bewerkstelligt de geluidbegrenzing op de 35 Ke-contour, dat buiten die contour een lagere belasting dan 35 Ke op zal treden. Het huidige stelsel kent geen grenswaarde voor de geluidbelasting op locaties binnen de 20 Ke-zone, anders dan de 35 Ke-grenswaarde.

In het nieuwe stelsel komen in de plaats van de 35 Ke-contour de grenswaarden in de handhavingspunten en de grenswaarden voor het totaal volume van de geluidsimmissie (de grenswaarden worden uitgedrukt in L_{den} en L_{night}). Bovendien worden in het luchthavenverkeerbesluit luchtverkeerswegen vastgelegd welke zo min mogelijk over woongebieden liggen en zo hoog mogelijk liggen. Het luchthavenverkeerbesluit bevat daarnaast regels over minimum in acht te nemen vlieghoogten en regels over de openstelling van de banen.¹

Door de combinatie van deze grenswaarden en regels wordt een bescherming geboden waardoor zowel de omvang als de verdeling van de geluidbelasting wordt beperkt en beheerst, ook in de gebieden die verder van de luchthaven zijn gelegen dan de handhavingspunten waar de grenswaarden op van toepassing zijn (dit wordt ook wel aangeduid als de «schaduwwerking»). Aan de bescherming van verder van de luchthaven af gelegen gebieden wordt dus ook in het nieuwe stelsel wel degelijk aandacht geschonken.

Daarnaast voorziet het nieuwe stelsel in een structureel overleg tussen sector en omgeving in het kader van de CGS nieuwe stijl. Het doel van dit overleg is het maken van afspraken over het vermijden van hinder. Wij verwijzen hier naar de beschouwing in onderdeel 4.4 van deze nota.

¹ Zie kaart 5 in bijlage 3 waarin de openstelling van de banen is weergegeven.

De leden van de fractie van D66 vragen of van de (in de PKB) overeengekomen aanzienlijke afname van het aantal ernstig geluidgehinderden binnen de 20 Ke-contour in het nieuwe stelsel wordt afgestapt.

Dit is zeker niet het geval. Als dit wel zo zou zijn dan is er, gelijk deze leden opmerken, inderdaad geen sprake van een gelijkwaardige overgang van het vigerende naar het stelsel dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Wij verwijzen deze leden naar een eerder antwoord op de vragen van deze leden en de leden van de fracties van PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SP.

De leden van de fractie van D66 vragen of het niet haalbaar en handhaafbaar is dat het vliegverkeer op 40 kilometer van Schiphol een vlieghoogte van minimaal 2 kilometer aanhoudt.

Conform internationale voorschriften geldt voor startend vliegverkeer een stijgingspercentage van minimaal 3,3%, hetgeen leidt tot een vlieghoogte van minimaal circa 1500 meter op ongeveer 40 kilometer afstand van de luchthaven. In de praktijk echter, bevindt het startend vliegverkeer zich gemiddeld op een afstand van circa 25 kilometer afstand van de luchthaven al op een hoogte van ongeveer 2 kilometer.

Landend straalverkeer vliegt conform internationale veiligheidseisen van de ICAO op een afstand van 40 kilometer van de luchthaven aanzienlijk lager dan twee kilometer. Landend verkeer veroorzaakt echter ten opzichte van startend verkeer een aanzienlijk geringere hoeveelheid geluidbelasting.

De leden van de fractie van D66 merken voorts op dat een netwerk van meetpunten met ongeveer 350 handhavingspunten hen betrouwbaar voorkomt. Er moet immers gemeten kunnen worden en ook de verbeteringen ten opzichte van 1990 en de gelijkwaardigheid met de PKB-normen moet goed vergeleken kunnen worden met het nieuwe normenstelsel. De leden betreuren het dat dit (nog) niet het geval is. De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie verwijzen op dit punt ook naar het voorstel van de Stichting Natuur en Milieu om een stelsel van circa 400 handhavingspunten tot stand te brengen.

In de vragen van deze leden zijn twee elementen verwerkt: het hanteren van 350 of 400 handhavingspunten en het meten in plaats van het berekenen van de geluidbelasting.

Allereerst het aantal handhavingspunten.

Het nieuwe stelsel voor de bescherming tegen geluidbelasting gedurende het etmaal maakt gebruik van twee typen grenswaarden. Er is een grenswaarde voor het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) en er zijn grenswaarden die van toepassing zijn op handhavingspunten.

De waarde van het TVG wordt bepaald als het rekenkundig gemiddelde van de geluidbelasting in enkele tientallen referentiepunten gelegen rond, dan wel representatief voor, de 35 Ke-contour. In de voorliggende voorstellen komen er 20 tot 30 handhavingspunten, die eveneens zijn gelegen rond de 35 Ke-contour.¹ Waarom worden er niet veel méér (handhavings)punten gehanteerd?

Kort gezegd komt het er op neer dat het opnemen van (aanzienlijk) meer punten óf niet bij het stelsel past, óf geen toegevoegde waarde heeft, óf zodanige restricties aan het luchthavenluchtverkeer oplegt dat niet meer van gelijkwaardigheid gesproken kan worden.

¹ De handhavingspunten en de punten die gebruikt worden voor het vaststellen van het TVG vallen deels samen.

Om dit antwoord toe te lichten kunnen de volgende mogelijkheden worden gezien.

Het plaatsen van aanvullende punten *binnen* de nu voorgestelde punten. De nu voorgestelde punten liggen in een ring van plus of min 2 Ke rond de 35 Ke-contour. Binnen die ring kan in het nieuwe stelsel – evenals in het huidige stelsel – een grotere geluidbelasting heersen dan (de L_{den} -equivalent van) 35 Ke. Het huidige en het nieuwe stelsel geven in het binnengebied geen bescherming door de geluidbelasting te begrenzen, maar door ruimtelijke maatregelen (een bouwverbod voor woningen) en isolatie. Aanvullende punten binnen de nu voorgestelde punten passen dus noch bij het huidige noch bij het nieuwe stelsel.

Het plaatsen van aanvullende punten *in de buurt van* de nu voorgestelde punten.

Het toevoegen van punten in het hiervoor geschetste zoekgebied van plus of min 2 Ke rond de 35 Ke-contour is sterk onderhevig aan de wet van de afnemende meeropbrengst. Iedere toevoeging van een punt heeft minder betekenis dan de toevoeging van het vorige punt. De nu voorgestelde handhavingspunten zijn zoveel mogelijk gekozen in woongebieden en in een aantal dat men er niet «ongestraft» tussendoor kan vliegen. Als een handhavingspunt aanwezig is in een woonwijk werkt de bescherming ten gevolge van dat punt ook door in de nabijgelegen woonwijk. Het toevoegen van een punt in die nabijgelegen woonwijk voegt weinig toe aan de bescherming.

Het plaatsen van aanvullende punten *buiten* de nu voorgestelde punten. De punten worden geplaatst in een gebied (ruim) buiten het hiervoor geschetste zoekgebied van plus of min 2 Ke rond de 35 Ke-contour. Deze mogelijkheid is op twee manieren uit te voeren. Deze aanvullende handhavingspunten zouden voorzien kunnen worden van een grenswaarde van (de L_{den} -equivalent van) 35 Ke. Dat is niet erg zinvol. De geluidbelasting neemt af hoe verder men buiten de luchthaven komt. Het nieuwe stelsel zorgt er al voor dat in het gebied buiten de nu voorgestelde punten geen belasting groter dan (de L_{den} -equivalent van) 35 Ke heerst. Het vaststellen van lagere grenswaarden in deze aanvullende handhavingspunten zou een element inbrengen dat afwijkt van het huidige stelsel. Het huidige stelsel biedt voor een bepaalde locatie buiten de 35 Ke-contour alleen een maximumwaarde van 35 Ke, niet enige lagere waarde. Het vaststellen van lagere maximumwaarden in een groot aantal aanvullende punten zou het toegestane luchthavenluchtverkeer sterk fixeren. Er is dan in theorie een optimaal vliegscenario te berekenen dat voldoet aan al deze punten. In de praktijk is dat scenario echter niet uit te voeren om dezelfde reden waarom de «gemiddelde mens» niet precies te vinden is: alle feitelijke mensen zijn net even anders. Het op deze wijze hanteren van een groot aantal aanvullende punten zou tot gevolg hebben dat – om rekening te houden met de feitelijk optredende fluctuaties – een zeer aanzienlijke reductie van het vliegvolume ten opzichte van het theoretische scenario toegepast zou moeten worden. Omdat maximale waarden gezet worden bij lage tot zeer lage geluidbelastingen wordt het systeem over-kritisch: een kleine fluctuatie kan al tot overschrijdingen in een of enkele van de honderden punten leiden.

De slotsom moet zijn dat deze optie leidt tot de introductie van maximumwaarden voor de geluidbelasting op een bepaalde locatie die het huidige stelsel niet kent. Het toegestane luchthavenluchtverkeer wordt gefixeerd in een mate die sterk afwijkt van het huidige stelsel. De optie is in praktische zin niet operationeel te maken zonder een aanzienlijke reductie van het vliegvolume. en die een starheid voor het toegestane luchthavenluchtverkeer voorschrijft die het huidige stelsel eveneens niet kent en die ook praktisch niet uitvoerbaar is zonder een zeer aanzienlijke reductie van

het vliegvolume ten opzichte van het optimale scenario. De optie is – gelet op de geboden milieugebruiksruimte – niet gelijkwaardig met het huidige in de PKB beschreven stelsel.

Het stelsel met de (handhavings)punten zoals die ons voor ogen staan kent de hiervoor beschreven starheid niet, maar biedt wel bescherming in het gebied buiten de voorgestelde punten. De grenswaarde voor het TVG en de grenswaarden in de handhavingspunten bieden ook bescherming in de buiten de punten gelegen gebieden, aan de «buitenzijde» van de punten neemt de belasting immers af. Een verdere bescherming wordt geboden door de regels in het luchthavenverkeerbesluit omtrent de geleiding van de vliegtuigen (het sluiten van banen gedurende de nacht, luchtverkeerwegen zo min mogelijk boven woongebieden, het verkeer zo hoog mogelijk).

Tot slot willen wij er ook hier nog op wijzen dat ons voorstel omtrent het aantal en de ligging van de handhavingspunten voor advies is voorgelegd bij de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Het advies en onze reactie daarop zullen zo spoedig mogelijk aan de kamer worden gezonden.

Voor wat betreft het tweede element in de vragen van deze leden verwijzen wij naar het hierna gegeven antwoord op de vraag van de leden van GroenLinks omtrent het meten in de L_{den} -systematiek.

Tenslotte merken de leden van de fractie van D66 op dat handhaving op basis van een voortschrijdend jaargemiddelde voor hen de voorkeur verdient omdat dit overschrijding aan het eind van het gebruiksjaar, zoals nu het geval is, voorkomt.

Wij verwijzen deze leden op dit punt naar onderdeel 3.6 van deze nota en met name naar de passages in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van GroenLinks, de ChristenUnie en de SP pleiten er voor de geluidssituatie van 1990 uitgedrukt in L_{den} en L_{night} opnieuw te berekenen, om te kunnen bepalen of de nieuwe grenzen een zelfde beschermingsniveau bieden als de PKB. De aldus opnieuw berekende geluidssituatie kan dan vergeleken worden met de (voorspelde) geluidssituatie in 2003 en 2010 bij de nieuwe geluidsgrenzen.

De door deze leden voorgestelde methode zal niet worden gevolgd. De reden hiervoor is dat in de PKB niet de geluidssituatie van 1990 is gedefinieerd. De PKB specificiert de beoogde verbeteringen ten opzichte van 1990 in een maximaal aantal woningen binnen de 35 Ke-contour (en voor de nacht binnen de 26 dB(A)-nachtzone) en in een afname van het aantal ernstig geluidgehinderden binnen de 20 Ke-contour (voor de nacht een afname van het aantal slaapgestoorden binnen de 20 dB(A)-nachtcontour).

Deze aldus door de PKB bepaalde criteria zijn in het wetsvoorstel, in artikel XI, als uitgangspunt gekozen voor de vormgeving van de geluidszones voor het etmaal en voor de nachtperiode ten behoeve van het eerste luchthavenverkeerbesluit. Daarenboven vindt er, als een ook in dat artikel voorgeschreven vervolgstap, een omzetting van Ke (L_{Aeq}) in L_{den} (L_{night}) plaats. In beginsel staat de omzetting van de Nederlandse naar de Europese geluidbelastingindicatoren dus los van de criteria die, conform de PKB, moeten worden gehanteerd bij de overgang van het vier- naar het vijfbanenstelsel. Anders gezegd: ook zonder de nieuwe Europese indicatoren, dienen de grenzen van de geluidbelasting in het nieuwe stelsel te voldoen aan de uitgangspunten die daarvoor in de PKB zijn gekozen.

Er is wel aanleiding om tot herberekening over te gaan ten aanzien van externe veiligheid en luchtverontreiniging, gelet op de in de PKB vastgelegde criteria. Wij verwijzen voor deze aspecten naar de onderdelen 3.2 en 3.4 van deze nota.

De leden van de fractie van GroenLinks pleiten voor een dicht net van handhavingspunten; in ieder geval in iedere woonwijk waar substantiële slaapverstoring kan optreden. Tegen deze achtergrond vragen de leden wanneer zij het derde advies van de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid (de commissie Berkhout) tegemoet kunnen zien.

Met betrekking tot de voorkeur van deze leden voor een dicht net van handhavingspunten verwijzen wij naar het hierboven gegeven antwoord op een zelfde vraag van de leden van de fractie van D66. De Commissie deskundigen vliegtuiggeluid is gevraagd ons op een drietal punten van advies te dienen. Het eerste advies, dat met het wetsvoorstel naar de kamer is gezonden, betreft de (gelijkwaardige) overgang van de Ke naar de Europese L_{den} . Binnen afzienbare tijd is het tweede advies van de commissie te verwachten. Dit zal gaan over het voorstel over het aantal en de ligging van de handhavingspunten in het eerste luchthavenverkeersbesluit. Het derde advies van de commissie zal betrekking hebben op de overgang van het systeem van het berekenen van de geluidbelasting naar een systeem van het meten (of een combinatie van meten en berekenen) ervan. Dit laatste advies van de commissie zal naar verwachting in 2005 verschijnen.

Deze leden vragen ook of de overgang naar de geluidbelastingindicatoren L_{den} en L_{night} nu reeds vastgelegd kan worden. De richtlijn voor het omgevingslawaai is nog in behandeling en kan nog op essentiële onderdelen gewijzigd worden.

Wij verwachten dat de ontwerp-richtlijn voor omgevingslawaai zeer waarschijnlijk nog dit jaar definitief zal worden vastgesteld. De besluitvorming binnen de Europese Unie concentreert zich niet zo zeer op de in de ontwerp-richtlijn gehanteerde geluidbelastingindicatoren L_{den} en L_{night} en de berekeningswijzen die daaraan ten grondslag liggen, maar meer op het eventuele facultatieve karakter van de invoering van de indicatoren door de lidstaten en een bepaalde vrijheid die de lidstaten wordt gelaten in de keuze van de tijdvakken voor de dag, avond en nacht in L_{den} . In het wetsvoorstel wordt wat dit laatste betreft de hand gehouden aan de standaardwaarden zoals deze in de ontwerp-richtlijn worden gehanteerd. Essentiële wijzigingen van de ontwerp-tekst van de richtlijn verwachten wij derhalve niet.

Om die reden menen wij dat de finale besluitvorming in EU-verband niet verder hoeft te worden afgewacht.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen voorts naar de moeilijkheid om geluid te gaan meten in de L_{den} -systematiek. De leden vragen of de overgang naar L_{den} betekent dat geluidbelasting berekend zal blijven in plaats van dat er overgegaan wordt op meten.

Vooropgesteld moet worden dat meten van geluid in beginsel zowel mogelijk is in de Ke-systematiek als in de L_{den} -systematiek. In die zin vormt de overgang naar L_{den} geen belemmering om over te stappen op een systeem waarbij de geluidbelasting wordt gemeten in plaats van berekend.

Dat de Tnl-nota de mogelijkheid open laat om niet over te gaan naar een systeem van alleen meten, maar naar een combinatie van rekenen en meten van de geluidbelasting, heeft dan ook niet van doen met de overgang naar L_{den} . De reden daarvoor is dat het meten van vliegtuiggeluid

(ook) met het oog op de handhaving van de gegeven normstelling gecompliceerd is. Bij vliegtuiggeluid gaat het om zich verplaatsende geluidsbronnen, waarvan de neerslag van het geluid bovendien afhangt van atmosferische omstandigheden, temperatuur, obstakels in de omgeving, aanwezigheid van en interferentie door ander geluidsbronnen. Dat maakt het handhaven op basis van gemeten vliegtuiggeluid moeilijk. Die moeilijkheid zou kunnen worden opgelost door een combinatie van meten en berekenen van vliegtuiggeluid. Om die reden worden momenteel beide mogelijkheden onderzocht. Primair doel daarbij is om in elk geval de systematiek van alleen berekeningen te verlaten, omdat bij de omwonenden van de luchthaven niet het vertrouwen bestaat dat die berekeningen een correct beeld geven van de werkelijke geluidbelasting. Juist ook vanwege dat ontbreken van vertrouwen in geluidsberekeningen is aan de Commissie van deskundigen vliegtuiggeluid de opdracht gegeven om over een dergelijke overgang van berekenen naar meten of een combinatie van beide te adviseren. Dit advies zal naar verwachting in 2005 verschijnen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de eventuele toevoeging van een L_{max} norm consequenties heeft voor de regelgeving.

In het nieuwe stelsel worden de effecten van het luchtverkeer beperkt door grenzen te stellen aan de geluidbelasting waarbij met behulp van de geluidbelastingindicatoren L_{den} en L_{night} de belasting van vliegtuigen gedurende een jaar op een bepaalde wijze «bij elkaar worden opgeteld». Dit is ook het geval bij de huidige indicatoren K_e en L_{Aeq} -nacht. De geluidbelasting is mede afhankelijk van het moment waarop een vliegtuig vertrekt of aankomt. Passages in de nacht tellen zwaarder mee dan passages gedurende de dag. Op basis van internationaal onderzoek blijkt dat de in L_{den} of L_{night} uitgedrukte geluidbelasting een geschikte maat is voor de hinder die vliegtuiggeluid veroorzaakt.

In beginsel is het mogelijk om het systeem uit te breiden met een norm voor L_{max} , dat wil zeggen een norm voor het piekniveau van individuele vliegtuigpassages. Vrijwel nergens wordt met een L_{max} gewerkt. Ook wij hebben daar niet voor gekozen en wel om een aantal redenen.

In de eerste plaats kent de in L_{den} of L_{night} uitgedrukte geluidbelasting, zoals gesteld, een op internationaal onderzoek gebaseerde dosis-effectrelatie met geluidhinder. In de tweede plaats zou een dergelijke toevoeging van een L_{max} -norm op gespannen voet staan met de gelijkwaardigheid van het nieuwe normstelsel met de PKB. In de PKB worden immers ook geen grenzen gesteld aan piekniveaus.

Tenslotte zetten de leden van de fractie van GroenLinks vraagtekens bij het in de memorie van toelichting beschreven zogeheten schaduweffect voor geluidhinder buiten het gebied waarvoor de grenswaarden gelden. Zij vragen of dit schaduweffect duidelijk en kwantitatief valt aan te geven en of aan dit effect wordt voldaan aan het voorschrift uit de PKB dat ook voor de 20 K_e -contour een substantiële afname van de geluidhinder moet gaan gelden na de ingebruikneming van de vijfde baan. Voorts vragen deze leden waarom er niet voor een extra zone voor de verder weg gelegen gebieden is gekozen. De leden zien dit immers als de enige echte mogelijkheid om te voldoen aan het uitgangspunt dat ook voor de 20 K_e -contour een substantiële afname van de geluidhinder moet gaan gelden.

Wij verwijzen deze leden op dit punt naar het hierboven gegeven antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66. De in de PKB afgesproken aanzienlijke afname van het aantal ernstig geluidgehinderden in de 20 K_e -contour in 1990 en de eveneens aanzienlijke afname van het aantal slaapgestoorden in de 20 dB(A)-nachtcontour in 1990 is zoals

aangegeven één van de criteria van de gelijkwaardige overgang van het oude naar het nieuwe normenstelsel. Deze afnamen zullen dan ook worden gerealiseerd. Het is daarvoor niet nodig om te kiezen voor een extra geluidzone voor verder weg gelegen woongebieden. Ook in de PKB is niet voor dit instrument gekozen.

De leden van de SP-fractie menen dat het voorgestelde normenstelsel voor geluid niet voldoet aan het criterium van een gelijkwaardige vertaling van de PKB eisen. Zij stellen dat de geluidsnormen een stuk soepeler lijken te worden en dat daarom de afgesproken verbetering voor geluid niet zal worden gehaald. Om te toetsen of de geluidsgrenzen daadwerkelijk de afgesproken verbetering van de geluidssituatie ten opzichte van 1990 bewerkstelligen, moet de geluidssituatie in 1990 opnieuw worden door gerekend, uitgedrukt in L_{den} en L_{night} en afgezet tegen de geluidssituatie bij de nieuwe milieugrenzen. Voorts wijzen de leden van deze fractie erop dat het nieuwe normenstelsel niet handhaafbaar is door een gebrek aan voldoende meetpunten. Deze leden zijn van mening dat de reductie van het aantal ernstig geluidgehinderden in de wet moet worden opgenomen.

Voor een reactie verwijzen wij de leden van de SP-fractie naar de in dit onderdeel eerder gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en ChristenUnie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken opmerkingen over het «terugrekenen» van de geluidssituatie in 1990 in L_{den} en L_{night} om de in het kader van het wetsvoorstel genoemde aanzienlijke reductie van het aantal ernstig geluidgehinderden en slaapgestoorden beter te kunnen bepalen.

Wij verwijzen deze leden hier naar het antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband voorts of de eerder genoemde reductiepercentages of de daling in aantallen geluidgehinderden en slaapgestoorden niet in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen.

De door deze leden genoemde percentages en aantallen zijn opgenomen in de richtlijnen inzake het milieueffectrapport. In het milieueffectrapport zal dan ook moeten worden aangegeven dat ten gevolge van de uitvoeringsbesluiten aan het boven gestelde wordt voldaan. Zoals bekend, dienen deze besluiten te worden «voorgehangen» bij beide kamers van de Staten-Generaal waarbij uiteraard ook het milieueffectrapport wordt meegezonden. Langs deze weg is, naar onze mening, dan ook genoegzaam verzekerd dat de door deze leden genoemde reductiepercentages en aantallen zullen worden gehaald.

De leden van de Christen Unie wijzen op de vrij brede steun van lokale overheden voor het stelsel van de Stichting Natuur en Milieu om een stelsel van 350 a 400 handhavingspunten tot stand te brengen. Zij vragen of de regering de steun van de lokale overheden een relevant punt vindt bij het maken van afwegingen ter zake. Deze leden informeren voorts nog op welke wijze aandacht wordt geschonken aan de belangen van personen die buiten de 35 Ke-zone wonen maar toch veel geluidhinder ondervinden.

Wij vinden de steun van lokale overheden uiteraard van groot belang. Wij zouden de sector en de omgeving in dit verband willen aanmoedigen om in het kader van hun overleg over vermijdbare hinder de geluidbelasting

in het buitengebied te monitoren. Deze gegevens kunnen worden gebruikt om onderlinge afspraken over het voorkomen van vermijdbare hinder te toetsen. Tevens wordt bereikt dat de bewoners in de wijdere omgeving van de luchthaven goed op de hoogte zijn van de omvang van de geluidbelasting in hun woongebied.

Met betrekking tot ons standpunt over het stelsel van handhavingspunten van de Stichting Natuur en Milieu verwijzen wij deze leden naar de reactie op de vragen in deze richting van de leden van de fractie van D66.

Overigens komt het door deze leden genoemde netwerk van handhavingspunten niet voor bij de opmerkingen van de provincie die in onderdeel 1.8 van deze nota uitgebreid zijn besproken. Met de provincie zijn wij het trouwens van harte eens dat, met name voor het gebied tussen de huidige 20 en 35 Ke, een belangrijke taak is weggelegd voor de CGS nieuwe stijl bij het maken van afspraken tussen de luchtvaartsector en de omgeving over het vermijden van hinder in dat gebied. Zie in dit verband meer uitgebreid onderdeel 4.4 van deze nota.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie wanneer de Commissie deskundigen vliegtuiggeluid advies zal uitbrengen over het aantal en de ligging van de handhavingspunten.

Naar verwachting zal de door deze leden genoemde commissie binnen afzienbare tijd op dit punt advies uitbrengen, zodat dit advies nog door de kamer kan worden mee gewogen bij haar standpuntbepaling over het onderhavige wetsvoorstel. Voor het overige verwijzen wij de leden naar bovenstaand antwoord op vragen van de leden van GroenLinks.

3.4. Luchtkwaliteit en luchtverontreiniging

Voor een goed begrip van het nieuwe stelsel dient consequent onderscheid te worden gemaakt in luchtverontreiniging in de zin van emissies of uitstoot enerzijds en luchtkwaliteit anderzijds. Als gesproken wordt van (lokale) luchtverontreiniging wordt de emissie van een bepaalde bron bedoeld. Het gaat dan om de hoeveelheid luchtverontreinigende stoffen die de bron uitstoot.

Bij luchtkwaliteit gaat het om de hoeveelheid van een stof die op leefniveau meetbaar is, met andere woorden de «concentratie op leefniveau». Deze concentraties op leefniveau bepalen de kwaliteit van de lucht die mensen inademen. Ten aanzien van de concentraties op leefniveau zijn vanuit het oogpunt van gezondheidsbescherming wettelijke grenswaarden gesteld. De wettelijke grenswaarden geven de maximale concentratie van een bepaalde stof op leefniveau weer die in Nederland acceptabel wordt geacht.

De concentraties op leefniveau hangen af van tal van factoren zoals de uitstoot van andere bronnen in binnen- en buitenland, de in Nederland heersende achtergrondconcentraties en de weersomstandigheden. De uitstoot van een bepaalde bron draagt bij aan de concentraties op leefniveau en bepaalt dus mede de luchtkwaliteit. Deze bijdrage hangt af van de hoeveelheid uitstoot door de bron en de aard van de uitstoot. Zo heeft uitstoot op leefniveau voor de meeste stoffen een grotere invloed op de concentratie op leefniveau dan uitstoot op grote hoogte.

In het nieuwe stelsel wordt voor wat betreft luchtverontreiniging afgestapt van de PKB-grenzen aan de totale emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen. Er is voor gekozen de luchtvaart direct te kunnen aanspreken op de eigen emissies en de ontwikkeling van de luchtvaart niet afhankelijk te stellen van emissies van andere bronnen binnen het studiegebied. De luchtvaart krijgt in het luchthavenverkeerbesluit emissieplafonds opgelegd, uitgedrukt in een maximum hoeveelheid uitstoot per maximum startgewicht.¹ Bij de vaststelling daarvan wordt mede rekening

¹ Zie tabel 1 in bijlage 3.

gehouden met beperking van de emissies van de luchtvaart op basis van een pakket emissiereducerende maatregelen. Een en ander laat overigens onverlet dat, zoals ook in de PKB werd voorzien, een zekere groei van de uitstoot door de luchtvaart in de komende jaren wordt verwacht.

Het nieuwe stelsel richt zich zoals gezegd op de emissies van de luchtvaart. Er worden geen grenzen gesteld aan de totale emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen. Omwille van de gelijkwaardigheid bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel wordt bij de overgang nog eenmaal getoetst of de totale emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen inderdaad voldoen aan de in de PKB gestelde grenzen. Dat is vastgelegd in artikel XII van het wetsvoorstel. Hierin zijn de totale emissies in 1990 van alle bronnen in het studiegebied tezamen weergegeven.¹

Lezing van artikel XII laat zien dat de emissies afwijken van de emissiegrenzen uit de PKB. Hierop hebben de leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks ook gewezen. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband hoe hier sprake kan zijn van gelijkwaardigheid.

De door de leden geconstateerde verschillen kunnen worden verklaard door een administratieve misslag in de PKB en een verbetering van de berekeningsmethode, zoals hieronder zal worden toegelicht. Allereerst zijn door een administratieve misslag die is gemaakt bij het opstellen van de uiteindelijke tekst van de PKB abusievelijk de emissies van de luchtvaart opgenomen als ware deze de emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen. De kamer is hieromtrent op 11 juli 1997 bij brief ingelicht (kamerstukken II 1996–1997, 23 552, nr. 74). De in die brief genoemde (correcte) gegevens zijn afkomstig uit de Integrale milieueffectrapportage (IMER) die is opgesteld ten behoeve van de PKB. Ten tweede is in het kader van de Tnl-nota de berekeningsmethodiek verbeterd op basis van recente inzichten waardoor de methodiek beter aansluit bij de werkelijkheid. De belangrijkste verbeteringen zijn dat meer emissiebronnen op de luchthaven worden meegenomen (bijvoorbeeld proefdraaien en open overslag van kerosine) en dat onderdelen meer naar werkelijkheid in het model zijn meegenomen (bijvoorbeeld op basis van brandstofverbruik per afhandeling in plaats van per vertrekkende passagier). Bovendien is ook de emissie van het wegverkeer op hoofdwegen in het gehele studiegebied berekend, in plaats van in een beperkt deel van het studiegebied en is voor de overige emissies gekeken naar de meest recente inzichten op basis van de nationale Emissieregistratie (ER). De tabel in artikel XII van het wetsvoorstel wijkt verder af van de PKB voor wat betreft zwarte rook en CO₂. Vanwege de relevantie voor gezondheid wordt voor «fijn stof» (PM10) een emissieplafond gesteld en niet voor «zwarte rook». Aangezien CO₂ niet relevant is voor de lokale luchtkwaliteit en in internationaal verband aan de orde zal worden gesteld, wordt in het nieuwe stelsel geen emissieplafond voor CO₂ vastgesteld.

Voor de gelijkwaardige omzetting van de emissiegrenzen uit de PKB is het nodig om met de verbeterde berekeningsmethode een herberekening uit te voeren voor de situatie van 1990. De emissies die worden berekend met de verbeterde berekeningsmethode zijn immers niet vergelijkbaar met de getallen zoals berekend ten behoeve van de PKB. Het gaat bij de getallen in artikel XII van het wetsvoorstel dus niet om een «ophoging van de emissies» maar om een betere weergave van de werkelijkheid. De wijzigingen hebben geen voordelen voor de luchtvaart. Ter verduidelijking zijn in de volgende tabel alle emissiecijfers bij elkaar gezet.

¹ Zie tabel 2 in bijlage 3.

Tabel: emissietotalen PKB in het studiegebied (20x20 km) voor 1990

Stoffen	Foutieve emissiegetallen uit PKB (ton/jaar)	Emissiegetallen uit IMER (ton/jaar)	Emissiegetallen (ton/jaar) artikel XII wetsvoorstel
CO ₂	644 000	4 811 000	–
CO	8 224	38 804	45 701
NO _x	6 446	16 334	19 771
VOS	1 662	15 755/23 100 ¹	21 173
SO ₂	283	1 562	1 274
Zwarte rook	246	790	–
Fijn stof (PM10)	–	–	1 208

¹ In 1993 is in het kader van het integrale milieueffectrapport (IMER) een berekening gemaakt van de uitstoot van de luchtvaart in het jaar 1990. Voor de totale uitstoot in het studiegebied in 1990 (alle bronnen samen) is de berekende uitstoot van de luchtvaart opgeteld bij cijfers over de uitstoot van wegverkeer, ruimteverwarming, industrie en land- en tuinbouw in het gebied die afkomstig zijn van de Collectieve Emissieregistratie. In latere jaren is gebleken dat de uitstoot van VOS ten gevolge van kleine bedrijven en de uitstoot van methaan, onderdeel van de groep VOS, in de cijfers voor 1990 niet goed zijn meegenomen. Dit heeft er toe geleid dat er voor de VOS-uitstoot in het studiegebied een bijtelling voor kleine bedrijven heeft plaatsgevonden en dat de emissie van methaan in die uitstoot is meegenomen. Vandaar dat het 1990-getal voor VOS is gecorrigeerd (23 100 ton) en afwijkt van het getal dat in de PKB opgenomen had moeten worden (15 755 ton).

Het bovenstaande in aanmerking nemend, komen wij dan ook tot de slotsom dat op het punt van luchtkwaliteit en lokale luchtverontreiniging het nieuwe stelsel een aan de PKB gelijkwaardige bescherming biedt.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP gaan in op de waarden voor luchtkwaliteit die in EU-verband zijn vastgelegd.

Deze wettelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit¹ ter uitvoering van Richtlijn 1999/30/EEG en vinden hun basis in Richtlijn 96/62/EEG. Nadere instrumenten in het kader van dit wetsvoorstel zijn niet nodig om te verzekeren dat dit landelijk beleid ook voor de regio Schiphol geldt.

Zouden overigens deze concentraties in de omgeving van Schiphol of elders in Nederland worden overschreden, kan dat aanleiding zijn voor maatregelen die de uitstoot van relevante bronnen beperken, zoals maatregelen ter vermindering van bijvoorbeeld de uitstoot door wegverkeer, tot verscherping van milieuvergunningen voor vervuilende installaties en eventueel ook tot beperking van de uitstoot zoals die door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt mag worden.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen om een nadere toelichting op de stelling dat naar verwachting in geen van de woongebieden rond Schiphol de landelijke maximale concentraties voor luchtkwaliteit zullen worden overschreden.

Ter voorbereiding op de Tnl-nota zijn berekeningen uitgevoerd van de emissies van de luchtvaart en de totale emissies in het studiegebied voor de jaren 2003 en 2010. De berekeningen laten zien dat de totale emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen, ondanks de toename van de emissies van de luchtvaart, naar verwachting duidelijk lager zullen zijn dan de emissies in het jaar 1990.

Ten aanzien van de *luchtkwaliteit* blijkt uit de berekeningen dat de bijdrage van de luchtvaart aan de concentraties op leefniveau in de periode tot 2010 zal toenemen ten opzichte van 1990. De totale concentraties op leefniveau zullen tot 2010 echter aanzienlijk dalen ten opzichte van 1990. De luchtkwaliteit zal dus in de periode tot 2010 ten opzichte van 1990 naar verwachting duidelijk verbeteren. Uit de berekeningen blijkt verder dat

¹ Het Besluit luchtkwaliteit treedt naar verwachting in juli 2001 in werking.

naar verwachting in geen van de woongebieden rond Schiphol waarvoor berekeningen zijn uitgevoerd de wettelijke grenswaarden voor de luchtkwaliteit zullen worden overschreden.

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de ChristenUnie gaan in op het «relatieve» karakter van de emissieplafonds. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het normenstelsel met plafonds uit de tweede beslissing op bezwaar niet wordt overgenomen. De leden van de SP-fractie vragen of een en ander niet impliceert dat er extra emissieruimte voor het luchtverkeer ontstaat naar mate de luchtkwaliteit verbetert door maatregelen bij andere bedrijven en het verkeer in de regio. Als dat zo is, dan vragen zij of dat er niet toe zou moeten leiden dat in het wetsvoorstel strikte emissieplafonds specifiek voor de luchtvaart worden opgenomen, onafhankelijk van verbeteringen in de luchtkwaliteit die elders worden geboekt.

De gedachte achter de PKB-grenzen aan de emissies van alle bronnen in het studiegebied tezamen was dat de verwachte groei van de uitstoot door de luchtvaart gecompenseerd zou worden door de verwachte afname van de uitstoot van andere bronnen in het gebied. De totale emissies in het studiegebied zouden daarom naar verwachting niet toenemen ten opzichte van de totale emissies in het jaar 1990. Dat betekent dat ook in de PKB is uitgegaan van een toename van de emissies van de luchtvaart door groei van de luchtvaart. Het nieuwe stelsel voor luchtverontreiniging biedt de luchtvaartsector eveneens de ruimte voor een beheerste groei.

In het wetsvoorstel is echter een aantal belangrijke verbeteringen ten opzichte van de PKB aangebracht. De grenzen uit de PKB hebben betrekking op alle bronnen in het studiegebied tezamen. De regeling in de tweede beslissing op bezwaar, waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen¹, is eveneens gebaseerd op de emissies van alle bronnen tezamen. Dit maakt de grenzen voor emissies in de praktijk niet handhaafbaar. Bovendien wordt de ontwikkeling van de luchtvaart daarmee afhankelijk gemaakt van emissiereducties die door andere bronnen worden gerealiseerd. Deze afhankelijkheid en gebrekkige handhaafbaarheid, zo geven de leden van de SGP-fractie terecht aan, is ongewenst. Daarom stelt het nieuwe stelsel grenzen aan de uitstoot door de luchtvaartsector. Daarmee is de luchtvaart direct aanspreekbaar op de eigen uitstoot en is de ontwikkeling van de luchtvaart niet afhankelijk van prestaties van andere bronnen in het studiegebied. Bovendien stimuleert de PKB-grens voor luchtverontreiniging vanwege de afhankelijkheid van andere bronnen de luchtvaartsector niet tot het nemen van maatregelen om de emissies zoveel mogelijk te reduceren. Ook dit is ongewenst. De luchtvaartsector dient bijvoorbeeld te worden gestimuleerd om schonere vliegtuigen in te zetten. Vandaar dat aan de luchtvaartsector in het eerste luchthavenverkeerbesluit grenswaarden voor de emissie opgelegd zullen worden die enerzijds groei toelaten, maar anderzijds deze groei slechts toelaten als een redelijkerwijs te behalen reductie wordt gerealiseerd. Deze emissieplafonds dwingen de luchtvaartsector tot het verminderen van de uitstoot in relatieve zin, namelijk gerelateerd aan het (maximum) startgewicht. Er is in het nieuwe stelsel dus sprake van een handhaafbare grens aan de uitstoot per eenheid (maximum) startgewicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of voor Schiphol, net als bij andere bedrijven, geurconcentratienormen worden opgenomen. De leden van GroenLinks menen dat voor geur het stand-still principe wordt losgelaten.

¹ Deze leden doelen op de tweede beslissing op bezwaar inzake de huidige aanwijzing voor het vier- en vijfbanenstelsel. Zie hieromtrent onderdeel 1.13 van deze nota.

In de PKB zijn voor Schiphol geurconcentratienormen opgenomen op basis van het toen voorziene landelijke geurbeleid. In 1995 is het landelijke geurbeleid herzien (Herziene Nota Stankbeleid en bijbehorende brieven).

Bij die herziening is aangegeven dat er, in tegenstelling tot de oorspronkelijke verwachting, van rijkswege geen uniforme landelijke geurconcentratienormen worden vastgelegd.

Wij hebben er niet voor gekozen om voor Schiphol geurconcentratienormen vast te leggen, onder meer omdat de berekening van geurconcentraties rond Schiphol met grote onzekerheden omgeven is. Zo is namelijk niet bekend welke stoffen precies verantwoordelijk zijn voor de specifieke kerosinegeur. Bovendien komen de geurconcentratiecontouren niet goed overeen met de resultaten van onderzoek naar de waarneembaarheid van geur rond Schiphol, waardoor de zeggingskracht van de geurcontouren onduidelijk is. Deze contouren zijn ook niet goed handhaafbaar.

Dat geen geurconcentratienormen worden vastgesteld wil niet zeggen dat de luchtvaartsector geen maatregelen moet treffen om geurhinder te voorkomen. Door middel van onderzoek wordt vastgesteld in welke gebieden welke mate van geurhinder wordt ervaren. Op basis van die informatie worden geurbeperkende maatregelen vastgesteld die door de luchtvaartsector dienen te worden gerealiseerd. Deze maatregelen hebben voor een deel geen (directe) betrekking op het luchthavenluchtverkeer maar op aspecten die thuis horen in de milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer. De te nemen maatregelen zullen in het luchthavenverkeerbesluit en – in goed overleg met de provincie Noord-Holland – in de milieuvergunning van de luchthaven worden neergelegd. Periodiek zal de waarneembaarheid van geur in de omgeving van de luchthaven en de daardoor ervaren geurhinder worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie kunnen aanvullende maatregelen van de luchtvaartsector worden geëist. Deze benadering stemt overeen met het landelijk geurbeleid.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of het kabinet bereid is zich in te spannen om een kopgroep te vormen in Europa met de invoering van een LTO-heffing, ter beperking en reductie van CO₂-emissies. De leden van GroenLinks menen dat voor CO₂ het stand-still principe wordt losgelaten.

Met betrekking tot CO₂ vragen de leden van de ChristenUnie hoe de beleidskeuze voor CO₂ voor Schiphol zich verhoudt tot het beleid met betrekking tot regionale en kleine luchtvaart.

De uitstoot van CO₂ is geen onderdeel van het nieuwe stelsel voor luchtverontreiniging. Hierin wijkt het nieuwe stelsel af van de PKB. In het nieuwe stelsel worden grenzen gesteld aan de uitstoot van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid. Ten aanzien van deze stoffen gelden ook grenswaarden voor de luchtkwaliteit.

CO₂ is niet direct schadelijk voor de gezondheid en is geen probleemstof voor de lokale luchtkwaliteit. Vandaar dat voor CO₂ geen wettelijke grenswaarde voor luchtkwaliteit bestaat. CO₂-emissie door menselijke activiteiten is een van de oorzaken van klimaatverandering.

Klimaatverandering is een mondiaal probleem dat niet door landen afzonderlijk kan worden opgelost. De aanpak van klimaatverandering vindt plaats binnen het raamwerk van het klimaatverdrag van de Verenigde Naties. In het Kyoto-protocol onder dit verdrag is vastgelegd dat de emissies van de internationale luchtvaart via de International Civil Aviation Organisation (ICAO) dienen te worden aangepakt. Op dit moment lijkt de ICAO de oplossing te zoeken in convenanten op de korte termijn en in een open systeem van emissiehandel op de lange termijn. Onder andere op verzoek van de Europese Unie wordt daarnaast verder gestudeerd op het invoeren van heffingen. De activiteiten om tot dergelijke marktconforme maatregelen te komen worden door Nederland zowel in Europees als in VN-verband actief ondersteund. Eenzijdige invoering stuit op bezwaren in

verband met concurrentienadelen in verhouding tot derde landen. CO₂ maakt dus geen deel uit van het nieuwe stelsel voor luchtverontreiniging in dit wetsvoorstel omdat de problematiek die samenhangt met CO₂-uitstoot in VN- en EU-kader moet worden aangepakt.

Ten aanzien van de vraag van de fractie van de Christen Unie over de verhouding tussen het Schipholbeleid en het beleid voor regionale en kleine luchthavens in Nederland voor wat betreft CO₂ het volgende. Het kabinet heeft in de hoofdlijnennotitie SRKL het voornemen opgenomen om de besluitvorming over regionale en kleine luchthavens te decentraliseren naar de provincies, gekoppeld aan een bevrozing van de milieuruimte (stand-still). Daarbij is CO₂ gekozen als indicator voor de luchtverontreinigende stoffen. Gelet op dit voornemen is een CO₂-plafond voor de regionale en kleine luchthavens wel acceptabel.

3.5. Afwijken van het luchthavenverkeerbesluit in het belang van de veiligheid

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de keuze van de regering van veiligheid boven milieu. Er zal volgens deze leden bij bijzondere weersomstandigheden een afweging gemaakt moeten worden tussen capaciteit (uitwijken) en milieu. Deze leden willen weten wat de gevolgen kunnen zijn van de afwijkingen van het gemiddelde weer voor verschillende handhavingspunten, als gekeken wordt naar het weer van de afgelopen veertig jaar.

In de grenswaarden in de handhavingspunten voor de geluidbelasting wordt, net als in de PKB, rekening gehouden met een variatie in de weersomstandigheden door het toepassen van een meteotoeslag. Deze toeslag is gebaseerd op de variatie in het weer zoals die zich in de voorafgaande jaren heeft voorgedaan. Daarnaast is het in het nieuwe stelsel mogelijk om in geval van bijzondere weersomstandigheden waarmee bij het vaststellen van de meteotoeslag geen rekening gehouden is, de grenswaarde in de handhavingspunten op te hogen, als dat gelet op de desbetreffende weersomstandigheden noodzakelijk is. Deze ophoging kan slechts geschieden, nadat is onderbouwd dat de weersomstandigheden daadwerkelijk een ophoging van de desbetreffende grenswaarde rechtvaardigen. Deze ophoging is geen afwijking van het luchthavenverkeerbesluit; de ophoging en de bijzondere weersomstandigheden waarbij die ophoging gaat gelden worden in dat besluit vastgelegd.

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks en de SP stellen vragen omtrent de mogelijkheid om af te wijken van het luchthavenverkeerbesluit. Daarbij wordt er op gewezen dat volgens de Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers een «dreigende onveilige situatie» een te hoge drempel is om van regels af te wijken.

Deze leden doelen op de artikelen 8.17, 8.18 en 8.19 van het wetsvoorstel waarin de verplichting van de gezagvoerders, van de LVNL en van de exploitant van de luchthaven is vermeld om zich te houden aan de regels van het luchthavenverkeerbesluit. In die artikelen is bovendien bepaald dat een gezagvoerder, de LVNL en de exploitant van die regels af kunnen wijken als dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is.

De in die artikelen bedoelde «regels» zijn de regels voor de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchtverkeer en de regels voor het gebruik van het luchtruim. Het betreft bijvoorbeeld regels omtrent de openstelling van de banen, de verplichting om van (bepaalde) luchtverkeerwegen gebruik te maken of op bepaalde (minimum) hoogten te vliegen.¹

¹ Zie in dit verband 3.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Van het «afwijken» van deze regels kan sprake zijn in verband met een goede, veilige, afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer. Dergelijke afwijkingen worden geregeld in het luchthavenverkeerbesluit. Zo kent het nieuwe stelsel luchtverkeerswegen die door vertrekkende straalvliegtuigen moeten worden gevolgd. In de dagelijkse praktijk komt het meermalen voor dat de luchtverkeersleiding in verband met een goede, veilige, afwikkeling van het verkeer een gezagvoerder adviseert om een route buiten de luchtverkeersweg te volgen (een «aanvullende instructie»). Het luchthavenverkeerbesluit opent de mogelijkheid om in dat geval overeenkomstig die instructie te vliegen. Het besluit zal ook grenzen stellen aan het aantal malen dat de luchtverkeersleiding deze instructies geeft. Het volgen van zo'n instructie is dus geen afwijking van een regel van het luchthavenverkeerbesluit, noch een afwijking in de zin van de hier bedoelde wetsbepalingen.

Naast de hiervoor beschreven gevallen, waarin het gaat om een goede, veilige, afwikkeling van het luchthavenluchtverkeer in meer algemene zin, kan zich een geval voordoen waarbij een vliegtuig in een onveilige situatie is beland of dreigt te belanden. In een dergelijk concreet geval, waarin niet is voorzien in het luchthavenverkeerbesluit, kan het afwijken van een regel in het besluit dringend noodzakelijk zijn. Zo zal bijvoorbeeld een regel zijn dat de Zwanenburgbaan tussen 23:00 en 6:00 uur gesloten is voor verkeer vanuit het noorden. Als er voor een toestel gevaar dreigt als deze regel opgevolgd wordt, kan hij genegeerd worden. Voor een dergelijk dringend geval bepaalt het wetsvoorstel dat van de regel in het luchthavenverkeerbesluit afgeweken kan worden.

Zouden nu de bepalingen in het wetsvoorstel anders geformuleerd worden, zodat zij niet meer alleen betrekking hebben op de laatstbedoelde situaties, maar ook op de eerder bedoelde gevallen, dan zou daarmee de betekenis van de regels in het luchthavenverkeerbesluit worden ondermijnd. Een gezagvoerder zou dan als het hem (wellicht) veiliger voorkomt om buiten de luchtverkeersweg te vliegen, de desbetreffende regel uit het luchthavenverkeerbesluit kunnen negeren.

Wij willen met name de leden van de fracties van GroenLinks en de SP er op wijzen dat in al de bovenomschreven gevallen er geen sprake is van afwijken van de grenswaarden die in het luchthavenverkeerbesluit zijn vastgelegd. Aan de grenswaarden voor bijvoorbeeld de geluidbelasting moet (gewoon) worden voldaan. Aan een aparte «marge» waar de leden van de fractie van GroenLinks om verzoeken is dus geen behoefte.

3.6. Handhaving

Over handhaving zijn door de leden van verschillende fracties in verschillende toonzetting vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Daaruit blijkt een grote betrokkenheid van de leden bij het aspect handhaving. Wij delen die betrokkenheid en hechten met de leden, mede op grond van de ervaringen uit het verleden, grote waarde aan een effectieve handhaving door een onafhankelijk van het beleid optredende handhavingdienst die beschikt over heldere bevoegdheden.

De vragen en opmerkingen van deze leden kunnen – grofweg – worden onderscheiden in een drietal onderwerpen: de huidige praktijk van de handhaving, het systeem van de handhaving zoals dit is opgenomen in het wetsvoorstel en de organisatie van de handhaving.

Onderstaand is daarom eerst een beschouwing over deze drie onderwerpen opgenomen. Daarna zullen de dan nog niet besproken vragen van de leden van een antwoord worden voorzien.

De handhaving is in de vigerende Luchtvaartwet en de huidige aanwijzingen naar onze opvatting niet goed verzekerd, nog afgezien van de tekortkomingen van het huidige normenstelsel.

De Luchtvaartwet werkt slechts de handhaving van geluidszones nader uit. Omtrent de handhaving van de voorschriften met betrekking tot de externe-veiligheidszones en de lokale luchtverontreiniging zijn alleen in de aanwijzing voor het vijfbanenstelsel enkele bepalingen opgenomen.¹

Zoals bekend schrijft de Luchtvaartwet voor dat de exploitant van de luchthaven jaarlijks een gebruiksplan opstelt, dat moet worden vastgesteld door de minister van V en W, na overleg met de minister van VROM. Met deze vaststelling bepalen de ministers mede (de voor de veiligheid en milieu-relevante aspecten van) de exploitatie van de luchthaven. Dit brengt hen – ook in rechte – in een onduidelijke verhouding tot de exploitant als blijkt dat bijvoorbeeld toch de geluidszone wordt overschreden. Corrigerend optreden wordt door die betrokkenheid bemoeilijkt.

De minister van V en W kan – in handhavend opzicht – enkel de exploitant aanspreken bij (dreigende) overschrijding van de geluidszone terwijl de overschrijding van de geluidbelasting (maar dit geldt mutatis mutandis evenzeer voor veiligheidsrisico's en emissie van stoffen) veroorzaakt kan worden door het samengestelde gedrag van de luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding en de exploitant. Het enkel kunnen aanspreken van de exploitant bemoeilijkt een succesvolle handhavingspraktijk. De exploitant kan in het huidige systeem naar de sectorgenoten en zijn eigen overmacht verwijzen.

Het instrumentarium van de Luchtvaartwet dat de minister van V en W in handen heeft om een overschrijding van een vastgestelde gebruiksruimte aan te pakken, is beperkt en ongedifferentieerd. De minister kan (een deel van) de luchthaven tijdelijk sluiten, maar heeft verder geen specifieke instrumenten naast de algemene handhavingsmiddelen bestuursdwang en last onder dwangsom. Het instrumentarium kan ook enkel voor de (resterende) duur van het jaarlijkse gebruiksplan worden ingezet waarbij er al snel vragen zullen rijzen omtrent de proportionaliteit van de ingezette maatregel.

Dit laatste betekent ook dat het huidige instrumentarium niet kan worden ingezet voor het bieden van zekerheid dat in de verdere toekomst (dan de resterende duur van een gebruiksplanjaar) niet meer geluidbelasting wordt veroorzaakt dan toegestaan.

De in dit wetsvoorstel neergelegde systematiek lijdt niet aan de hier beschreven tekortkomingen.

In het luchthavenverkeerbesluit worden grenswaarden (met betrekking tot geluid, externe veiligheid en luchtverontreiniging) en regels (bijvoorbeeld voor de openstelling van het banenstelsel en met betrekking tot de luchtverkeerswegen) vastgelegd.

Op overschrijding van (een van) de grenswaarden *volgt* (zo stelt artikel 8.15, eerste lid) een maatregel door de inspecteur-generaal van V en W. Bij overtreding van een regel kan een boete worden opgelegd.

Een te nemen maatregel hoeft niet begrensd te zijn in de tijd: de maatregel duurt zolang als deze naar het oordeel van de inspecteur-generaal bijdraagt aan het terugdringen van de veiligheids- of milieubelasting binnen de grenswaarden. Een maatregel kan ook – in relatie tot het te bereiken doel – op maat worden gesneden, namelijk datgene kan worden opgelegd dat nodig is om de belasting terug te dringen binnen de grenswaarden. Bijvoorbeeld: indien de grenswaarde in één of meer handhavingpunten wordt overschreden, kan de maatregel inhouden dat minder capaciteit op een bepaalde baan wordt toegelaten ten einde te verzekeren dat de overschrijding wordt teruggedrongen.

Een maatregel dient uiteraard wel gericht te zijn tot degene die het in zijn vermogen heeft aan de maatregel te voldoen. In het zojuist gegeven voorbeeld kan de maatregel zijn gericht tot de exploitant. Maar ook is het mogelijk dat de oorzaak van een overschrijding van een grenswaarde in

¹ Deze voorschriften zijn althans opgenomen in de beslissing op bezwaar ten aanzien van de aanwijzing. De beslissing op bezwaar is evenwel door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd. Zie in dit verband onderdeel 1.13 van deze nota.

een handhavingspunt is gelegen in het feit dat de luchtverkeersleiding het luchtverkeer zodanig heeft «gestuurd» dat juist op dat handhavingspunt zich een overschrijding van een grenswaarde voordoet. De maatregel kan in dat geval gericht zijn tot de luchtverkeersleiding en kan bijvoorbeeld inhouden dat de luchtverkeersleiding minder verkeer in de richting «stuurt» waar de overschrijding plaatsvond. Bij een maatregel helpt het de sectorgenoten niet te verwijzen naar elkaar. Het gaat er niet om wie de blaam treft maar wie het in zijn vermogen heeft een maatregel uit te voeren.

De in het wetsvoorstel (artikel 8.16) neergelegde zorgplicht heeft op zich zelf niets van doen met de handhaving van de grenswaarden en de regels. In genoemd artikel is wel één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel vormgegeven, namelijk een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector. De overheid stelt de grenzen en de regels en handhaaft die. Zij laat zich niet in met de bedrijfsvoering, zoals in de huidige situatie geschiedt door het dragen van verantwoordelijkheid voor het gebruiksplan. De sector is binnen de grenswaarden en de regels vrij de door haar gewenste groei te realiseren. Wil de sector deze groei realiseren, dan zal zij moeten samenwerken. Aan die gedachte geeft het zorgplichtartikel uitdrukking. Het artikel is dus geen handhaving-instrument van de inspecteur-generaal maar een zorgverplichting voor de sectorgenoten waarop men elkaar – desnoods – kan aanspreken. Slaagt de sector er echter niet in tot een goede samenwerking te komen en leidt dat ertoe dat grenswaarden en/of regels worden overschreden, dan wordt er niettemin gehandhaafd.

De organisatie van de handhaving (het inspectoraat-generaal) wordt binnen het ministerie van V en W onafhankelijk gepositioneerd van de beleidsfunctie en op een zo hoog mogelijk niveau gelegd. Daardoor is een directe relatie tussen de minister en de inspecteur-generaal gelegd waardoor ook de ministeriële verantwoordelijkheid goed tot uitdrukking komt. Bovendien brengt de inspecteur-generaal elk half jaar verslag uit aan de minister van V en W en aan de minister van VROM over de veiligheids- en milieuaspecten van het luchthavenluchtverkeer.

Wij menen met bovenstaande beschouwing de vragen van de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks, SP en ChristenUnie met betrekking tot de daarin behandelde onderwerpen genoegzaam te hebben beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen nog hoe de handhavingdienst komt aan onafhankelijke en geverifieerde informatie. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hierover vragen gesteld.

Het wetsvoorstel legt de exploitant van de luchthaven de verplichting op om de nodige gegevens te registeren omtrent de veiligheids- en milieubelasting die door het luchthavenluchtverkeer wordt veroorzaakt. Dit is hier overigens niet anders dan in een «normale» vergunnings situatie. Daar is het de houder van de vergunning op wie dergelijke verplichtingen zijn gelegd.

Het is aan de overheid om te waarborgen dat de registratie zodanig wordt uitgevoerd dat zij resulteert in bruikbare en betrouwbare gegevens. De invulling van de wijze van registeren en het verzekeren van de betrouwbaarheid van de gegevens zal worden uitgewerkt op grond van artikel 8.27 van het wetsvoorstel.

Deze leden vragen nog wat de garantie is binnen het systeem van het wetsvoorstel dat overschrijdingen zoals in het verleden niet meer voorkomen.

Geen wettelijk systeem kan garanderen dat overschrijding van een norm of regel niet (meer) kan plaatsvinden. Het gaat er veeleer om geen onduidelijkheid te laten bestaan zowel in de normstelling als ten aanzien van handhavend optreden ingeval er sprake is van overtreding van de norm. De normstelling in de uitvoeringsbesluiten kan niet voor tweëerlei uitleg vatbaar zijn. Het zullen getalsmatige grootheden¹ zijn. Ook ten aanzien van mogelijk handhavend optreden laat het wetsvoorstel niets aan duidelijkheid te wensen over. Het is aan de inspecteur-generaal imperatief voorgeschreven, bij een overschrijding van een grenswaarde, die maatregel te treffen die naar zijn oordeel ertoe bijdraagt dat de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer wordt teruggedrongen binnen die grenswaarde. Bij het opleggen van boetes wordt overigens volstaan met een «kan» bepaling. De reden daarvoor is dat er, in tegenstelling tot bij de maatregel, hier sprake moet zijn van verwijtbaar gedrag.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de zes punten in de brief van de Stichting Natuur en Milieu van 15 maart 2001 aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen over onderdelen van deze brief gesteld. Het eerste punt van de stichting betreft de constatering dat het bestaande criterium in de Luchtvaartwet, dat ook bij een dreigende overschrijding van normen kan worden ingegrepen, vervalt ingevolge dit wetsvoorstel. Voorts bepleit de stichting een maandelijkse handhaving op basis van een voortschrijdend jaargemiddelde voor de geluidbelasting.

De constatering van de stichting is op zichzelf juist. Het systeem van de handhaving zoals dit aan het wetsvoorstel ten grondslag is gelegd, is erop gericht overschrijdingen voor de toekomst te voorkomen. Ingrijpen bij een mogelijke dreigende overschrijding betekent dat ingegrepen moet worden in de lopende bedrijfsvoering van de sector. De praktijk uit het verleden leert dat dit niet goed mogelijk blijkt. Juist dan zal immers de handhavende overheid worden geconfronteerd met alle – veelal contractuele – verplichtingen die voor een lopend «gebruiksplanjaar» zijn gesloten door de exploitant en de luchtvaartmaatschappijen. Ook de slots voor dat jaar zijn al uitgegeven. Een handhavend optreden zal in die omstandigheden al snel disproportioneel zijn en daarmee in strijd met het recht. Het door de stichting voorgestane instrument werkt dus niet goed. In plaats van het zich richten op het voorkomen dat de emmer vol raakt door de laatste druppel, is het effectiever te voorkomen dat in de toekomst de emmer kan overstromen. Van deze laatste filosofie gaat dit wetsvoorstel uit. De jaarplanning moet dan immers nog door de sector worden gemaakt en de verplichtingen moeten nog worden aangegaan. Het gevaar van een disproportionele maatregel bestaat dan ook veel minder. De stichting bepleit een maandelijkse (preventieve) handhaving op basis van een voortschrijdend jaargemiddelde. Aan een dergelijk systeem kleven dezelfde gebreken als bovenstaand zijn beschreven. Daar komt nog bij dat bij dat systeem de overheid bij voortduring in zou moeten grijpen in de lopende planning van de sector. Zoals wij hierboven reeds uiteenzetten, is dit in de praktijk niet werkzaam, veelal niet proportioneel, laat staan effectief.

Het tweede punt van de stichting is de stelling dat de zorgplicht, ingevolge artikel 8.16 van het wetsvoorstel, geen goede basis is voor een effectieve handhaving.

Zoals wij hierboven uiteen hebben gezet, heeft deze zorgplicht met handhaving door de overheid niet van doen.

Het derde punt betreft de twijfel van de stichting dat de normstelling in de uitvoeringsbesluiten niet handhaafbaar is. De voorbeelden, die de stichting ter onderbouwing van de stelling aangeeft, zijn niet begrijpelijk. Het valt niet in te zien waarom het overtreden van minimumhoogten of de, in horizontale- en verticale zin vastgelegde luchtverkeerwegen, niet te constateren of te beboeten zou zijn. Voorts zijn er zeer wel maatregelen te

¹ Vergelijk in dit opzicht artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 «het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd» met de bepaling «het is verboden harder te rijden dan 100 km per uur». In de uitvoeringsbesluiten op basis van dit wetsvoorstel zullen de grenswaarden en de regels meer het karakter hebben van het laatst gegeven voorbeeld.

nemen als het totale risicogewicht en het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG) wordt overschreden. De maatregel kan immers tot onderwerp hebben dat de exploitant de toegelaten capaciteit op de luchthaven heeft aan te passen. Met betrekking tot de door de stichting gewenste preventieve handhaving, verwijzen wij naar hetgeen hierover bovenstaand is opgemerkt.

Het vijfde punt van de stichting betreft dat voor een goede handhaving een toereikend en gedifferentieerd sanctiestelsel essentieel is. Wij zijn het hiermee eens en daarover beschikt het nu voorgestelde wettelijk stelsel ook. De stichting stelt echter ook dat alleen het boetestelsel in het wetsvoorstel goed is uitgewerkt en pleit ervoor ook andere sanctie-instrumenten (last onder dwangsom, gehele, gedeeltelijke of tijdelijke sluiting van een baan of de luchthaven) in het wetsvoorstel te verankeren. De last onder dwangsom is overigens in afdeling 5.4 van de Awb wettelijk verankerd (zie in dit verband ook artikel 11.15 van het wetsvoorstel). Het vastleggen in het wetsvoorstel van de andere door de stichting genoemde maatregelen, is volstrekt overbodig. De inspecteur-generaal is immers gehouden die maatregelen te nemen die er, naar zijn oordeel, toe bijdragen dat de belasting wordt teruggedrongen binnen de grenswaarden. Dat kan betekenen gehele, gedeeltelijke, of tijdelijke sluiting van een baan of van de luchthaven. De stichting geeft overigens een opsomming van de «oude» instrumenten uit de Luchtvaartwet; voor onze ernstige twijfel aan de inzet van die instrumenten (waartoe overigens wel de mogelijkheid blijft bestaan) zie men de inleidende beschouwing. De maatregelen die de inspecteur-generaal ingevolge het nieuwe wettelijk systeem kan nemen, zijn, als al eerder opgemerkt, veel meer op maat gesneden en dus proportioneler.

Het zesde punt van de stichting is een pleidooi voor een volledig onafhankelijke inspectie. Hier verwijzen wij naar bovenstaande inleidende beschouwing alsook naar onderdeel 1.8 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe het boetesysteem gaat werken en hoe hoog de boetes kunnen worden.

Bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd indien wordt gehandeld in strijd met de regels en de voorschriften van het luchthavenverkeerbesluit, zoals de regels voor de baanopenstelling en de regels voor het gebruik van de luchtverkeerswegen. Hier past overigens in zijn algemeenheid de aantekening, dat van regels kan worden afgeweken als dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is. Ook kan een boete worden opgelegd als een door de inspecteur-generaal opgelegde maatregel wordt overtreden (zie artikel 11.16 van het wetsvoorstel).

Een verbetering vergeleken met de huidige situatie is bijvoorbeeld dat, in het geval dat een gezagvoerder een regel overtreedt, de overtreding wordt toegerekend aan de luchtvaartmaatschappij waarbij hij/zij in dienst is. In het huidige systeem bestaat die mogelijkheid niet. Nu is buiten de route vliegen strafbaar gesteld. De gezagvoerder is plegger van de overtreding maar in de praktijk blijkt het buitengewoon lastig om tot een veroordeling te komen en de straf te executeren.

Over de hoogte van een eventuele boete kan geen algemene uitspraak worden gedaan behalve dat er maxima in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Als een maatregel, die door de inspecteur-generaal is opgelegd, wordt overtreden, is de boete maximaal 1 000 000 euro. Voor overige gevallen is het maximum 100 000 euro (artikel 11.16, derde lid).

De hoogte van een boete hangt in zijn algemeenheid af van de mate en ernst van de overtreding en de mate van de verwijtbaarheid ervan. Over de bestemming van opgelegde boetes zijn dezerzijds geen gedachten opgemaakt. Behoudens een bijzondere bestemming, zullen deze in beginsel in de algemene middelen vallen.

De leden van de fractie van D66 stellen, dat het wettelijk toezicht op de tarieven en de landingsgelden van de exploitant in de toekomst moet blijven bestaan.

Wij verwijzen deze leden op dit punt naar het onderdeel over de beursgang van Schiphol in deze nota (onderdeel 4.6).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen nog op welke wijze de luchthaven invloed kan uitoefenen op de slotuitgifte in relatie tot de normstelling. Deze leden vragen ook of het gebruiksplan nog blijft bestaan met de huidige procedure van goedkeuring.

Het systeem van de toewijzing van de slots verandert niet ten gevolge van het wetsvoorstel.

Het is aan de exploitant te bepalen welke capaciteit hij op de luchthaven wenst toe te laten (de zogeheten «declared capacity»). De capaciteitsplanning zal tot stand komen na overleg met de luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding. Vanwege de andere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector, is de vaststelling van de jaarplanning (het «gebruiksplan») niet meer een taak van de overheid.

Het spreekt vanzelf dat de exploitant zijn jaarplanning afstemt op de beschikbare ruimte die door (de grenswaarden in) het luchthavenverkeerbesluit wordt geboden.

Wordt evenwel toch een grenswaarde overschreden, dan zal de inspecteur-generaal een maatregel opleggen, die een beperking van de capaciteit met zich kan brengen. De exploitant zal, indien de inspecteur-generaal hem een maatregel heeft opgelegd, de maatregel in acht hebben te nemen (overtreding van een maatregel is in artikel 11.16 van het wetsvoorstel met een bestuurlijke boete bedreigd).

De door de exploitant vastgestelde declared capacity vormt voor de onafhankelijke slotcoördinator de basis voor de toewijzing van de slots. De slotcoördinator kan niet meer slots uitgeven dan de capaciteit die hem ter beschikking is gesteld. De wijze van verdeling van de slots door de slotcoördinator is geregeld in een Europese verordening. De wijze van verdeling is gericht op een eerlijke mededinging met inachtneming van historische rechten.

Het bovenstaande puntsgewijze samenvattend.

- De overheid begrenst de milieubelasting door het luchthavenluchtverkeer met (de grenswaarden in) het luchthavenverkeerbesluit.
- De sector heeft met de bevoegdheid tot het vaststellen van de declared capacity een instrument in handen om binnen de in het luchthavenverkeerbesluit vastgestelde grenswaarden te blijven. De verdeling van de slots door de slotcoördinator geeft in dit verband niet of nauwelijks een aanvullend instrument.
- Voor de handhaving van het luchthavenverkeerbesluit door de overheid is de slotuitgifte geen instrument, de handhaving geschiedt met de meerbesproken maatregelen en bestuurlijke boetes.

De leden van de fractie van GroenLinks informeren wie erop toe ziet en zorg draagt voor het optimale gedrag van de partijen binnen de luchtvaartsector omtrent het beperken van de milieuhinder.

De overheid ziet er in het nieuwe stelsel niet op toe noch draagt er zorg voor dat de partijen binnen de luchtvaartsector optimaal samenwerken met betrekking tot het gebruik van de beschikbaar gestelde milieuruimte. Evenzo draagt de overheid er in de geschetste opzet ook geen zorg voor dat de sector de bedrijfsvoering kan optimaliseren en de gewenste groei kan accommoderen. Voor deze aspecten draagt de sector zelf de verantwoordelijkheid en heeft die, wil de luchtvaart kunnen blijven groeien,

serieus te nemen. In het wetsvoorstel is aan dat uitgangspunt vorm gegeven in het zorgplichtartikel (artikel 8.16). Tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort wel het stellen van de grenswaarden en de regels en het handhaven daarvan. Het wetsvoorstel vormt de uitdrukking daarvan.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich vinden in de benadering om de sector zelf te laten kiezen voor de optimalisering van het luchtverkeer binnen de grenswaarden en geen nadere regels te stellen. Zij achten het in de voorgestelde situatie echter reëel dat de sector er intern niet uitkomt om de juiste maatregelen te nemen. De belangen van de actoren zijn immers tegengesteld. Om die reden is het hier een taak van de overheid met regels te komen voor de bedrijfsvoering, zoals aanvliegroutes en tariefdifferentiatie.

Wij zijn verheugd te kunnen constateren, dat deze leden wat dit betreft de uitgangspunten van het wetsvoorstel, over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en luchtvaartsector, onderschrijven. Het gevolg daarvan kan inderdaad zijn dat de sector er onderling (bijvoorbeeld vanwege tegengestelde belangen) niet uitkomt de bedrijfsvoering te optimaliseren. Ook dan past de overheid consequent vast te houden aan de gekozen uitgangspunten. Een opstelling van de overheid in de trant van «een beetje verantwoordelijkheid nemen» voor de bedrijfsvoering leidt immers tot een vervagen van de verdeling van de verantwoordelijkheden. Mede op basis van de ervaringen uit het verleden, zou het niet verstandig zijn daartoe in het wetsvoorstel de mogelijkheid in te bouwen. Nog geheel afgezien van het voorafgaande, delen wij overigens wel de opvatting van deze leden dat het tot de taak van de overheid behoort regels te stellen met betrekking tot aanvliegroutes. Dergelijke regels worden in het luchthavenverkeerbesluit gesteld bijvoorbeeld in de vorm van de omvang en de ligging van de luchtverkeerswegen en overige regels omtrent minimum hoogten die door het luchtverkeer in acht moeten worden genomen.

Met betrekking tot de invloed van de overheid ten aanzien van de tariefstelling, verwijzen wij deze leden naar onderdeel 4.6 van deze nota.

De leden van de fractie van GroenLinks merken nog op dat de constructie om de inspecteur-generaal de taak te geven om maatregelen voor te schrijven verre van optimaal is. De inspecteur-generaal zou slechts de taak moeten hebben de regels te handhaven die de beleidsdirectie heeft geformuleerd.

Wij zien de in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheid van de inspecteur-generaal om maatregelen voor te schrijven in het geval de grenswaarden in het luchthavenverkeerbesluit worden overschreden bij uitstek als een onderdeel van zijn handhavende taak. Het gaat er immers bij een maatregel om dat deze er, naar het oordeel van de inspecteur-generaal, toe leidt dat de belasting wordt teruggedrongen binnen de toegestane grenswaarde(n).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de luchthaven invloed kan uitoefenen op de luchtverkeersleiding (LVNL). Deze leden onderstrepen het belang van de LVNL voor het realiseren van minder overlast. In het verlengde daarvan stellen de leden vragen over de aansturing van de LVNL en constateren dat er een spanningsveld is tussen veiligheid, geluid en de goede afwikkeling van het groeiend aantal vluchten.

Met betrekking tot de positie van de luchtverkeersleiding in de relatie tot, met name, de exploitant van de luchthaven, worden deze leden verwezen naar de onderdelen 1.9 en 4.7 van deze nota.

Wij delen met de leden het belang dat deze hechten aan de rol van de luchtverkeersleiding bij de beheersing van bijvoorbeeld de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving van de luchthaven. Ook hier speelt dat een goede samenwerking tussen de luchtverkeersleiding, de exploitant en de luchtvaartmaatschappijen vereist is bij een zo efficiënt mogelijk gebruik van de ter beschikking gestelde milieugebruiksruimte. Daardoor kan immers de bedrijfsvoering worden geoptimaliseerd en (wellicht) de gewenste groei worden gerealiseerd. In dit verband kan ook gewezen worden op de primaire rol van de luchtverkeersleiding bij de vaststelling van het geluidspreferentieel baangebruikstelsel (GPBS) en (dus ook) bij de jaarplanning van de exploitant.

Ook bij de handhaving door de inspecteur-generaal kan de luchtverkeersleiding in beeld komen. In dat verband kan erop worden gewezen dat als de grenswaarden voor de geluidbelasting in een (aantal) handhavingspunt(en) wordt overschreden (zonder dat het totaal volume van de geluids-immissie (TVG) is overschreden), het erop duidt dat de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving niet evenwichtig is geschied. Een daarop volgende maatregel van de inspecteur-generaal kan zijn gericht op het terugdringen van de geluidbelasting door het gebruik van (specifieke) luchtverkeerswegen in te perken. Het ligt juist dan voor de hand dat de maatregel (ook) is gericht tot de luchtverkeersleiding die immers primair verantwoordelijk is voor de mate waarin en de wijze waarop van de luchtverkeerswegen kan worden gebruik gemaakt.

In zijn algemeenheid is de opmerking van de leden juist dat de luchtverkeersleiding opereert in een omgeving waarin factoren als veiligheid en geluid van eminent belang zijn. De luchtverkeersleiding is eerst verantwoordelijk voor een zo veilig mogelijke afwikkeling van het vliegverkeer. Dit aspect is overigens geregeld buiten het bestek van dit wetsvoorstel (zie voor de regels voor de luchtverkeersleiding, hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart en voor de toezichtbepalingen, hoofdstuk 11 van die wet). Wel is in artikel 8.18 bepaald dat de luchtverkeersleiding kan afwijken van de regels van het luchthavenverkeerbesluit als dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke wijze en door wie erop wordt toegezien of de luchtvaartmaatschappijen of individuele piloten zich houden aan de opgegeven routes. Verder vragen zij wie eventuele misstappen sanctioneert en op basis van welke informatie.

De gezagvoerder neemt deel aan het luchthavenluchtverkeer overeenkomstig de regels van het luchthavenverkeerbesluit. Hij kan daarvan afwijken op advies van de luchtverkeersleiding. De gezagvoerder kan altijd afwijken van de regels als dit in het belang van de veiligheid dringend noodzakelijk is. Zie hiervoor artikel 8.19 van het wetsvoorstel.

De inspecteur-generaal ziet ook hier toe op de correcte uitvoering van de wet en het uitvoeringsbesluit. Overtreding door de gezagvoerder van de regels van het luchthavenverkeerbesluit wordt met een boete bedreigd. Ten aanzien van de informatievoorziening wijzen wij deze leden op artikel 8.28 van het wetsvoorstel. Met name het derde lid van genoemd artikel is hier van belang: de luchtverkeersleiding verstrekt de inspecteur-generaal de gegevens over afwijkingen van de regels van het luchthavenverkeerbesluit. Op de voet van artikel 8.28, vierde lid, worden bij ministeriële regeling nadere regels gegeven omtrent de eisen die aan die gegevens worden gesteld.

Deze leden vragen op welke wijze Schiphol invloed kan uitoefenen op de vlootsamenstelling van de luchtvaartmaatschappijen.

De exploitant kan door middel van tariefstelling invloed uitoefenen op de vlootsamenstelling. Met behulp van dat instrument kan de exploitant een

ontmoedigingsbeleid ten aanzien van de meer lawaaige vliegtuigen voeren. De exploitant zou daarvan ook voordeel kunnen hebben. Hoe minder dergelijke vliegtuigen de luchthaven aandoen, des te meer geluidsruimte blijft er over om de gewenste groei te kunnen realiseren. Overigens differentieert de luchthaven nu al de hoogte van de start- en landingsgelden naar de mate waarin luchtvaartmaatschappijen met een «stille» vloot vliegen.

De leden van de fractie van GroenLinks zien graag in artikel 8.15 van het wetsvoorstel de bevoegdheid opgenomen om eisen te stellen aan de vliegroutes om maximale (bedoeld zal zijn: minimale) vlieghoogten te kunnen realiseren.

Op de basis van artikel 8.15, tweede lid onder a en b, worden regels, waarop deze leden doelen, opgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Voor een reactie op de opmerkingen van de leden van de SP-fractie, verwijzen wij deze leden naar de inleidende beschouwing aan het begin van dit onderdeel van de nota.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie verwijzen wij naar deze beschouwingen. Met betrekking tot de vraag van deze leden om een reactie op de suggestie de uitvoering bij het ministerie van VROM te leggen en de handhaving bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat te laten, verwijzen wij de leden naar onderdeel 1.8 van de nota.

Met betrekking tot de vraag van de leden over de informatievoorziening ten behoeve van de Handhavingdienst Luchtvaart (de inspecteur-generaal) verwijzen wij naar een eerdere reactie op vragen van de PvdA-fractie daarover. Bij de, door de leden van de CDA-fractie gevraagde, reactie op de zes punten uit de brief van de Stichting Natuur en Milieu is reeds ingegaan op de vragen van de leden over het voortschrijdend jaargemiddelde geluidbelasting en de mogelijkheid van het beboeten van luchtvaartmaatschappijen bij de overtreding van regels door bij hen in dienst zijnde gezagvoerders.

3.7. Grenswaarden in de wet

De leden van de VVD-fractie kunnen ermee instemmen dat de regering heeft besloten de technische detaillering van de grenswaarden in de uitvoeringsbesluiten, en niet in het wetsvoorstel zelf, op te nemen. De regering verwacht, zo stellen de leden, dat er aanleiding is om, vijf jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, alsnog de grenswaarden in hun technische detaillering in de wet zelf op te nemen. Deze leden willen weten waarop de termijn van vijf jaar is gebaseerd. Zij vragen of hierdoor geen a-flexibele of zelfs versterkte regelgeving kan ontstaan.

Op meerdere plaatsen in deze nota en in de memorie van toelichting wezen wij er al op dat in de huidige situatie, dus binnen de grenzen van de PKB, geen aanwijzing meer is te slaan die voldoet aan de inzichten van heden over hetgeen in de aanwijzing zou moeten worden opgenomen. De besluitvorming zit wat dat betreft als het ware op slot. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2001¹ adstrueren deze stelling nog eens (te over). Dat het milieuregime voor het vijfbanenstelsel in de PKB op een technisch te gedetailleerd niveau is vastgelegd, is hier een van de oorzaken van.

Het komt ons verstandig voor wat dat betreft niet in herhaling te vervallen. Vermeden moet inderdaad worden dat a-flexibele of versterkte regelgeving tot stand wordt gebracht.

Vooraf in de beginfase van de werking van het nieuwe stelsel zal ervaring moeten worden opgedaan en die zal naar verwachting tot (op zichzelf

¹ Zie hierover meer uitgebreid onderdeel 1.13 van deze nota.

bescheiden) bijstellingen kunnen leiden. Een van de nu reeds geplande veranderingen is de overgang naar een stelsel waarin metingen van geluidbelasting, of een combinatie van metingen en berekeningen, in de plaats zal komen van het enkel berekenen van die belasting. Hierover zal overigens de commissie deskundigen vliegtuiggeluid naar verwachting in 2005 advies uitbrengen. Het zou bepaald onwenselijk zijn als voor dergelijke wijzigingen zowel de wet als de uitvoeringsbesluiten zouden moeten worden aangepast, zeker nu – met een nieuw stelsel – niet tevoren goed is te voorspellen welke technische elementen voor bijstelling in aanmerking komen.

Wij gaan dus niet a priori uit van het opnemen van de grenswaarden in hun technische detaillering in de wet zelf na verloop van een termijn van vijf jaar. Wel kan – met nu nog de nodige slag om de arm – worden aangenomen het nieuwe stelsel na die periode in technische zin gestabiliseerd kan zijn.

4. Overige aspecten

4.1. Gezondheid

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de afgelopen jaren telkens de wens is vastgelegd dat een integraal gezondheidsonderzoek mede grondslag zou moeten geven aan de afweging voor de eventuele uitbreidingsmogelijkheden van de luchthaven. Dit onderzoek zou in 1997 gereed zijn. Daarna is het twee maal uitgesteld, met de toezegging dat het onderzoek afgerond zou zijn bij de besluitvorming over de voorstellen die dienen ter vervanging van de PKB uit 1995. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering deze integrale gezondheidsstudies en de conclusies aan de Kamer te doen toekomen zodat deze meegenomen kunnen worden in de afwegingen rondom deze wijziging van de wet. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de lopende onderzoeken.

Rond de luchthaven Schiphol wordt, middels een integraal gezondheidsonderzoek op grote schaal, zeer uitgebreid aandacht besteed aan mogelijke gezondheidseffecten ten gevolge van milieubelasting door de luchtvaart. In vergelijking met andere milieubelastende activiteiten in Nederland is de structurele aandacht voor gezondheidseffecten van de luchtvaart uitzonderlijk te noemen. Ook ten opzichte van andere grote luchthavens in de wereld loopt Nederland met het integrale gezondheidsonderzoek rond Schiphol duidelijk voorop.

Ten tijde van de PKB is voor het eerst duidelijk aandacht besteed aan de relatie tussen milieubelasting door de luchthaven en gezondheid van omwonenden (IMER, 1993). Hieruit kwam naar voren dat er over de relatie tussen milieueffecten van de luchtvaart en gezondheidseffecten relatief weinig bekend was. Dit is voor het kabinet aanleiding geweest om diverse gezondheidseffecten verder te laten onderzoeken, zoals aangekondigd in de PKB. Momenteel loopt nog een uitgebreid onderzoek naar slaapverstoring rond de luchthaven Schiphol. Het rapport hiervan zal in 2002 gereed zijn. Daarnaast loopt in Europees verband nog een onderzoek naar de invloed van wegverkeers- en vliegtuiggeluid op leerprestaties van kinderen en is bij de EU een voorstel voor onderzoek naar de effecten van luchtvaartgeluid op bloeddruk ingediend.

De overige gezondheidsonderzoeken zijn afgerond. In juni 1999 zijn de op dat moment beschikbare rapporten van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) aan de Kamer gezonden. Daarnaast is een samenvatting van resultaten van de GES samen met de Evaluatie Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (EMSO, voortgangsrapportage 1999) aan de Kamer gezonden. In bijlage 2 bij deze nota is een compleet over-

zicht gevoegd van alle RIVM rapporten die in het kader van de GES zijn verschenen.

De afgeronde onderzoeken laten zien dat er in de regio Schiphol geen specifieke gezondheidseffecten optreden die direct gerelateerd zijn aan de milieubelasting door de luchtvaart.¹ Wij vinden het evenwel belangrijk dat er blijvend aandacht wordt besteed aan mogelijke gezondheidseffecten ten gevolge van de milieueffecten van de luchtvaart. Daarom wordt een monitoringsysteem opgezet om veranderingen in de milieubelasting en mogelijk daaraan gerelateerde gezondheidseffecten te kunnen signaleren. De besluitvorming over dit monitoringsysteem bevindt zich in de afrondende fase. De Kamer zal, via de minister van VROM, zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden over het vervolg van de GES en het daarbij te hanteren monitoringsysteem.

4.2. Informatievoorziening

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering zich terughoudend opstelt voor wat betreft de controle op elementen van het registratiesysteem, zoals de gebruikte apparatuur of de verrichte handelingen.

Het wetsvoorstel legt de exploitant van de luchthaven de verplichting op om de nodige gegevens te registreren omtrent de veiligheids- en milieubelasting die door het luchthavenluchtverkeer veroorzaakt wordt. Dit is overigens in overeenstemming met het beleid ter zake bij (andere) groot-schalige industriële activiteiten.

Het is aan de overheid om te waarborgen dat die registratie zodanig wordt uitgevoerd dat zij resulteert in bruikbare en betrouwbare gegevens. In dit waarborgen past geen «terughoudende» opstelling. Het is anderzijds niet zo dat het noodzakelijk de Inspectie Verkeer en Waterstaat is die alle gebruikte instrumenten en programmatuur zelf controleert. Deze waarborg kan (zeker voor delen van de gebruikte instrumenten en programmatuur) ook gegeven worden met behulp van een toetsingssysteem in de vorm van certificering. Het is wel aan de overheid om zorg te dragen voor een betrouwbaar systeem van toetsing.

De (technische) invulling van de wijze van registreren en het verzekeren van de betrouwbaarheid van de gegevens zullen worden uitgewerkt op grond van artikel 8.27 van het wetsvoorstel.

4.3. Financiële aspecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren waarom in het kader van de financiële aspecten geen aandacht wordt geschonken aan schade aan de gezondheid.

Deze leden refereren vermoedelijk aan een onderdeel van hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting, waarin de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de overheid worden besproken. Er is geen aanleiding om hierin financiële gevolgen van schade aan de gezondheid op te nemen, omdat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het wetsvoorstel, dat de basis biedt voor het nieuwe stelsel met milieugrenzen en ruimtelijke maatregelen, schadelijke gevolgen voor de gezondheid zal hebben (zie onderdeel 4.1 van deze nota).

4.4. Overleg en advies

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de verbetering van de leefbaarheid in de ruimere omgeving van Schiphol en de nieuwe rol en positie van de Commissie Geluidhinder Schiphol (CGS). Ook zijn deze

¹ De Gezondheidsraad stelt in het advies Grote luchthavens en gezondheid (Gezondheidsraad 1999) dat grote luchthavensystemen de gezondheid kunnen beïnvloeden. Dit advies is gebaseerd op een vragenlijstonderzoek (enquête). In het advies wordt gesteld dat effecten niet altijd aan «vliegactiviteiten» gerelateerd kunnen worden. Het wegverkeer in de omgeving draagt aanzienlijk daaraan bij. De Gezondheidsraad adviseert wegens de nog bestaande onzekerheden tot de opzet van een geïntegreerd risicobeheerssysteem. Dit advies van de Gezondheidsraad zal worden meegenomen in de besluitvorming van het kabinet met betrekking tot een monitoringsysteem.

leden geïnteresseerd in de voortgang van de plannen voor de oprichting van de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS).

Eén van de wezenlijke punten van het nieuwe stelsel is de duidelijke afbakening tussen het domein van de rijksoverheid enerzijds en dat van de sector en omgeving anderzijds.

Binnen door de rijksoverheid gestelde grenzen kan de sector zijn bedrijfsvoering optimaliseren, daarbij zo goed mogelijk rekening houdend met zijn omgeving. Dat laatste kan worden aangemerkt als een streven naar goed nabuurschap. Dat streven zal zijn beslag moeten krijgen in een overleg tussen sector en regio op enerzijds het niveau van de burger en anderzijds op een bestuurlijk niveau. Dat overleg kan de opmaat vormen voor afspraken tussen sector en regio over het voorkomen van vermijdbare hinder. Desgewenst kan het overleg door partijen worden aangevuld met andere leefomgevingsaspecten. De rijksoverheid is bereid om, in elk geval in de eerste jaren van de nieuwe overlegkaders, sector en regio desgewenst te helpen om instrumenten te ontwikkelen om binnen hun domein te komen tot goede afspraken over het voorkomen van vermijdbare hinder. De rijksoverheid heeft hierin geen trekkende, maar wel een faciliterende rol.

De missie van de CGS nieuwe stijl zal zijn het organiseren van een structureel overleg tussen sector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten van de luchtvaart op Schiphol. Indien partners dit wensen kan dit worden verbreed tot andere leefomgevingsaspecten. Doel van dit structurele overleg is om afspraken te maken over het vermijden van hinder van de luchtvaart voor omwonenden, dan wel over het verbeteren van andere leefomgevingsaspecten. Het klachtenbureau nieuwe stijl is ondersteunend bij die werkzaamheden en heeft de eigen rol om klachten te ontvangen, te registreren en te verwerken en om informatie te verstrekken.

De rijksoverheid houdt zich in het nieuwe stelsel bezig met de beperking van hinder, voor zover dat een resultante is van de werking van het luchthavenverkeerbesluit. Voor het overige laat zij de hinderbeperking over aan sector en omgeving. De positie van de CGS zal hierdoor veranderen.

In de huidige situatie kan de minister van Verkeer en Waterstaat de CGS in staat stellen advies uit te brengen over alle maatregelen en voorschriften met gevolgen voor de geluidbelasting en de handhaving. Bovendien is de CGS bevoegd om hierover ongevraagd voorstellen te doen.

In de nieuwe situatie zal het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister geen formele taak meer zijn. Wel is het zo dat bij de vaststelling van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit, de eerste evaluatie in 2005 en de daarop volgende evaluaties de visie van de CGS nieuwe stijl op de grenswaarden en regels kan worden ingebracht en ten volle kan worden meegewogen in het kader van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Het bestuurlijk overleg is een nieuw element in de nieuwe overleg- en adviesstructuur. Het biedt een kader voor overleg tussen sector en omgeving op bestuurlijk niveau.

Ook dit overleg zal milieu in het taakveld hebben. Daar waar de CGS nieuwe stijl meer op de afzonderlijke aspecten van milieu en veiligheid ingaat en de meer technisch-operationele discussies zal voeren, vinden de meer politiek-strategische discussies plaats in de bestuurlijke gremia. Tussen de betrokkenen zal kennis moeten worden uitgewisseld. Maatregelen die in CGS nieuwe stijl worden besproken kunnen invloed hebben op de ruimtelijke ordening en op de economie. Dit geldt ook voor besluiten van het bestuurlijk overleg richting CGS nieuwe stijl.

Met betrekking tot de onderlinge afstemming aan overheidszijde in het bestuurlijk overleg is door provinciale en gemeentelijke overheden de wens te kennen gegeven om de informatie-uitwisseling inzake de luchtvaartsector tussen de minister van V en W en de regionale overheden te kanaliseren. Met het oog hierop is door de provincie Noord-Holland het initiatief genomen om de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS) in het leven te roepen. In de BRS vindt overleg plaats tussen provinciale en gemeentelijke overheden. De BRS voert de regionale regie ten aanzien van de ontwikkelingen rond de luchthaven Schiphol voor wat betreft de beleidsvelden ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, milieu en economie. Daarbij vindt ook afstemming plaats met het Bestuursforum Schiphol, die de Schiphol Area Development Company aanstuurt, in verband met de besluitvorming over regionaal economische vraagstukken.

In de BRS hebben de provincie Noord-Holland, 41 Noord-Hollandse gemeenten, het kaderwetgebied ROA en twee gewesten zitting. Er vindt afstemming plaats met de provincie Zuid-Holland en Utrecht. De BRS stemt procesmatig en procedureel de regionale standpunten over de genoemde beleidsvelden af en bepaalt hieruit de hoofdlijnen van de door de regio gewenste ontwikkeling. De BRS treedt vervolgens namens de regio in overleg met de minister van V en W enerzijds en met de luchthaven Schiphol anderzijds over de door de regio in hoofdlijnen gewenste ontwikkeling op het gebied van de genoemde beleidsvelden.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de ruimtelijke ontwikkeling van de regio rondom Schiphol een selectiever profiel moet krijgen. De leden vragen in dit licht hoe de regering meer prioriteit kan geven aan de luchthavengebonden bedrijfsvestigingen.

Eén van de wezenlijke punten van het nieuwe stelsel is een duidelijke afbakening van het domein van de rijksoverheid. Het rijk zal in het kader van de Vijfde nota op hoofdlijnen de ruimtelijke inrichting van de Randstad vastleggen. De nadere ruimtelijk-economische inrichting van de Schiphol-regio is daarna primair een verantwoordelijkheid van de betrokken regionale overheden en partijen. Zie in dit verband ook onderdeel 4.8 van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de vijfjaarlijkse safety-audit van de VACS eruit gaat zien en hoe de commissie toegerust gaat worden om een dergelijke taak uit te gaan voeren.

De Veiligheids Advies Commissie Schiphol (VACS) adviseert de minister van V en W inzake de algemene veiligheidssituatie op en rondom Schiphol. De VACS heeft in aanvulling daarop ook de taak gekregen zorg te dragen voor de uitvoering van de vijfjaarlijkse safety-audit op Schiphol. Deze aanvullende taak was reeds vermeld in het instellingsbesluit uit 1995. De VACS voert deze taak dus al uit en is daar al op toegerust. De vraag van de leden komt wellicht voort uit een zinsnede uit hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting, waarin te lezen is dat de aanvulling op de toekomst ziet. Dat is, zoals bleek, niet het geval.

4.5. Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zien niet in waarom de gevolgen van het wetsvoorstel «beperkt zullen zijn».

Deze leden halen een zinsnede aan uit hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting, waarin is betoogd dat «(...) de gevolgen van dit voorstel in die zin beperkt zullen zijn dat het er primair niet om gaat uitkomsten te bereiken die op dit ogenblik ook niet worden nagestreefd». Immers ook op

dit moment wordt gestreefd naar een nationale luchthaven die goed functioneert en waarvan de milieubelasting binnen zekere perken blijft. In de voorgaande delen van deze nota wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop met dit wetsvoorstel deze doelen worden nagestreefd en waarom dat tot goede resultaten zou moeten leiden.

4.6. Beursgang Schiphol

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie stellen vragen omtrent de beursgang van Schiphol.

In samenhang met de vervreemding van aandelen van Schiphol verdienen twee aspecten een wettelijke grondslag: de regeling van de exploitatievergunning en de regulering van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven.

De basis voor de regeling van de exploitatievergunning is neergelegd in artikel 8.25 van het wetsvoorstel. In het algemeen overleg van 21 maart 2001 van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de vaste commissie voor Financiën met de ministers van V en W en Financiën inzake de vervreemding van aandelen Schiphol zijn de inzichten omtrent de exploitatievergunning nader besproken. Gelet op die inzichten zijn enkele wijzigingen nodig ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat aan de kamer is voorgelegd. Deze wijzigingen zullen worden opgenomen in een nota van wijziging die binnenkort aan de kamer zal worden gezonden.

In het wetsvoorstel ontbreekt nog een bepaling omtrent de regulering van de tarieven voor het gebruik van de luchthaven. Met de hiervoor bedoelde nota van wijziging wordt hieromtrent een regeling in het wetsvoorstel opgenomen. De toelichting bij de nota van wijziging bespreekt de vormgeving van die regulering.

4.7. Privatisering LVNL

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA stellen vragen omtrent de voornemens om de luchtverkeersleiding (LVNL) te privatiseren.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gerefereerd aan het kabinetsbesluit van 17 december 1999 over de Tnl-nota. In het kader van de ontvlechting is toen uitgesproken dat ook privatisering van de LVNL tot de mogelijkheden behoort.

In het voorliggend wetsvoorstel en het daarop te baseren luchthavenverkeerbesluit zijn respectievelijk worden, bepalingen opgenomen waaraan de LVNL zich heeft te houden. Deze verplichtingen kan de LVNL in beginsel ook uitvoeren met de ZBO-status. Uit het oogpunt van ontvlechting van verantwoordelijkheden en met het oog op een goede samenwerking tussen de sectorpartijen is het echter wenselijk om een duidelijker positionering van de publieke beleidsverantwoordelijkheid enerzijds en het feitelijk verlenen van diensten voor luchtverkeersleiding door de LVNL anderzijds te onderzoeken en te overwegen. Voor een duidelijker positionering van de LVNL zijn dan verschillende opties denkbaar. Na bestudering en bespreking daarvan samen met de betrokken organisaties zal daar te zijner tijd een vervolg aan worden gegeven. Pas op dat moment is ook een eventuele formele statuswijziging van de uitvoerende taken van de LVNL aan de orde. Het is niet wenselijk om deze overwegingen thans bij dit wetsvoorstel te betrekken.

Bij deze ontwikkelingen dient ook de voortgang bij het voorstel van de Europese Unie om congestie in de lucht aan te pakken, de zgn «Single European Sky» in beschouwing te worden genomen.

4.8. Druk op omliggende infrastructuur

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de gevolgen van de groei van de nationale luchthaven op de omliggende infrastructuur.

Voorop gesteld moet worden dat de groei van het aantal passagiers van Schiphol een bescheiden bijdrage levert aan de totale mobiliteitsgroei in de Noordvleugel van de Randstad. De toegenomen bedrijvigheid, de welvaartsgroei en demografische factoren zijn de belangrijkste redenen van deze groei, nu en in de toekomst.

De afgelopen jaren is gewerkt aan de realisatie van tal van infrastructuurprojecten in de Noordvleugel. Voor de komende periode zijn daarnaast aanvullende afspraken over investeringen gemaakt in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad. Ook de provincies en gemeenten zullen door investeringen in infrastructuur en een zorgvuldig ruimtelijk ordeningsbeleid hun bijdrage kunnen leveren aan de bereikbaarheid. Verder wordt er in het kader van het NVVP op dit moment gewerkt aan gebiedsgerichte uitwerkingen. In dit kader zullen nadere afspraken worden gemaakt over toekomstige maatregelen en investeringen in de Noordvleugel van de Randstad.

Deze leden vragen ook naar de opvatting van het kabinet ten aanzien van de ruimtelijk-economische inrichting van het gebied rondom Schiphol en de effecten daarvan op de leefbaarheid.

Het rijk zal in het kader van de Vijfde nota op hoofdlijnen de ruimtelijke inrichting van de Randstad vastleggen. De nadere ruimtelijk-economische inrichting van de Schiphol-regio is daarna primair een verantwoordelijkheid van de betrokken regionale overheden en partijen.

4.9. *Relaties met Inspectie Milieuhygiëne, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Raad voor de Transportveiligheid en Openbaar Ministerie*

De leden van de PvdA-fractie vragen of gekeken is naar de Inspectie Milieuhygiëne. Zij vragen ook naar de verhoudingen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Raad voor de Transportveiligheid en het Openbaar Ministerie.

Voor wat betreft een beschouwing omtrent de (organisatorische) plaatsing van de handhaving kan verwezen worden naar de onderdelen 1.8 en 3.6 van deze nota. Daar komt de rol van de Inspectie Verkeer en Waterstaat aan de orde en wordt uiteengezet waarom de handhaving niet elders is ondergebracht zoals bijvoorbeeld bij de Inspectie Milieuhygiëne.

De Raad voor de transportveiligheid heeft, met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn en, indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden. De raad is werkzaam ten aanzien van luchtvaartuigen op of boven Nederlands grondgebied en (in bepaalde gevallen) ten aanzien van Nederlandse luchtvaartuigen elders. Deze taak verandert niet door het voorliggende wetsvoorstel. Door de verandering in de organisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (de vorming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat) zullen (informatie)-relaties die in voorkomende gevallen met de Rijksluchtdienst werden onderhouden, verschuiven naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

De in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen worden, voor zover zij bedreigd worden met een op bestraffing van de overtreding gerichte

sanctie, gesanctioneerd met een bestuurlijke boete (zie bijvoorbeeld 3.2 van de memorie van toelichting). De bestuurlijke boete wordt opgelegd door de minister van Verkeer en Waterstaat, die de inspecteur-generaal mandaat kan verlenen tot het opleggen van de boete. Het openbaar ministerie is hier niet bij betrokken.

Dat neemt niet weg dat de luchtvaartwetgeving op andere plaatsen voorschriften kent die strafrechtelijk gehandhaafd (kunnen) worden. Zo bevat hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart voorschriften voor de gezagvoerder van een luchtvaartuig die zijn gericht op een veilige afwikkeling van de vlucht. Handelen in strijd met die voorschriften wordt strafrechtelijk bedreigd (zie artikel 11.9 van de Wet luchtvaart). Het belang en de werking van deze voorschriften en hun handhaving worden niet veranderd door het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden vragen of het kan zijn dat opzettelijke overtreding van het luchthavenverkeerbesluit mensen in gevaar brengt, hetgeen strafrechtelijke handhaving behoeft. Daargelaten de stelling dat in alle gevallen waarin een voorschrift opzettelijk wordt overtreden waarbij mensen in gevaar gebracht kunnen worden een strafrechtelijke sanctie op zijn plaats is, zal van gevaar bij overtreding van de regels van het luchthavenverkeerbesluit niet licht sprake zijn. De regels in verband met de geluidbelasting bijvoorbeeld zijn gericht op het beperken van de plaats waar of het tijdstip waarop gevlogen kan worden. Het (opzettelijk) overtreden daarvan geeft niet direct aanleiding tot een onveilige situatie. Zoals hiervoor al is geschetst zijn de voorschriften omtrent het veilig vliegen met name te vinden in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart. Het nu voorliggende wetsvoorstel doet daar niets aan af.

4.10. Nieuwe stelsel voor de overige luchthavens

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie stellen vragen omtrent de wetgeving voor andere luchthavens.

Op dit moment wordt in het kader van de bespreking van het Structuurschema regionale en kleine luchthavens (SRKL) gesproken over de nieuwe aanpak met betrekking tot de regionale en kleine luchthavens.¹ In dat verband is onder meer aan de orde de wijze waarop de voorgenomen decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies vorm zal worden gegeven. De wetgeving voor de regionale en kleine luchthavens zal mede bepaald worden door die vormgeving. Het is de bedoeling om voor die luchthavens een wijziging van de Wet luchtvaart in procedure te brengen (een nieuw hoofdstuk 7 van de Wet luchtvaart), dat voortbouwt op het nu voorliggende voorstel, maar waarin rekening wordt gehouden met de hiervoor bedoelde decentralisatie. Wij willen deze leden voorstellen om de discussie over de aanpak van de regionale en kleine velden in dat kader voort te zetten.

4.11. Toepassen nieuwe stelsel op het vierbanenstelsel

De leden van de CDA-fractie constateren dat het nieuwe stelsel gericht is op het vijfbanenstelsel. Zij vragen waarom het niet reeds van toepassing is op het vierbanenstelsel, de wet treedt immers per 1 januari 2002 reeds in werking?

De planning is er inderdaad op gericht dat het wetsvoorstel rond 1 januari 2002 tot wet wordt verheven en (deels) in werking treedt. Om het wetsvoorstel ook op het vierbanenstelsel toepasbaar te maken zouden het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit ook toegesneden moeten worden op het vierbanenstelsel, wat overigens een aanzienlijke hoeveelheid extra werk met zich zou brengen. Gelet op de tijd

¹ Zie het dossier kamerstukken II, 26 893.

die met mogelijke verzoeken om schorsing gepaard kan gaan en met de feitelijk door de luchtvaartsector en de overheid te treffen voorbereidingen op het vliegen met het nieuwe stelsel zouden deze besluiten niet dan op enig moment in de tweede helft van 2002 operationeel kunnen zijn. Dat zou betekenen dat zeer kort na het operationeel worden van de besluiten er al weer een omslag van vier naar vijf banen plaats zou moeten vinden. Dat zou praktisch gesproken erg ongelukkig zijn.

Deze leden vragen of het mogelijk is om althans bijvoorbeeld het stelsel van bestuurlijke boetes al eerder in te voeren.

Het stelsel van bestuurlijke boetes hangt nauw samen met (het overtreden van de regels in) het luchthavenverkeerbesluit. Zonder een operationeel luchthavenverkeerbesluit hebben de boetebepalingen weinig betekenis. Omdat het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit naar verwachting pas eind 2002 operationeel kunnen zijn, kan ook het systeem van bestuurlijke boetes niet eerder in werking treden.

4.12. Aanpassing van algemene maatregelen van bestuur en van ministeriële regelingen

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks stellen vragen over de aanpassing van amvb's en van ministeriële regelingen.

In verband met de invoering van het nieuwe stelsel zullen enige algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen moeten worden aangepast.

Zo worden in het huidige stelsel de ruimtelijke maatregelen op rijksniveau in verband met de geluidbelasting (voor een deel) geregeld door middel van een aanwijzing van de minister van VROM als bedoeld in artikel 26 van de Luchtvaartwet in samenhang met het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart. In het nieuwe stelsel wordt dit geregeld in het luchthavenindelingbesluit. Dat brengt een aanpassing van het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart met zich.

Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 zal moeten gaan bepalen bij welke activiteiten en in welke gevallen bij de voorbereiding van (een wijziging of een vaststelling van) het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dat leidt tot een aanpassing van het besluit. Zo zijn er ook ministeriële regelingen die in verband met de invoering van het nieuwe stelsel zullen moeten worden aangepast.

Zonder hier uitputtend te willen zijn kunnen – in aanvulling op de bovengenoemde algemene maatregelen van bestuur – genoemd worden: de Regeling berekening geluidsbelasting in Kosteneenheden, de Regeling berekening nachtelijke geluidsbelasting, de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997, het Handhavingsvoorschrift Schiphol en het Bouwbesluit.

De wijzigingen van de algemene maatregelen van bestuur worden zoals gebruikelijk uitgevoerd op basis van de wetten die de grondslag scheppen voor de desbetreffende maatregelen en zij worden uitgevoerd met inachtneming van de procedures die daarvoor bij die wet zijn geregeld. Dus bijvoorbeeld het Besluit milieu-effectrapportage 1994 wordt gewijzigd op grond van en met inachtneming van de procedures van de Wet milieubeheer.

De betrokkenheid van de kamer bij een dergelijke wijziging is dus afhankelijk van de procedure die voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur is geregeld in het wetsvoorstel waar die maatregel op is gebaseerd. Zo wordt de kamer betrokken bij een wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 door overlegging van het ontwerp van de wijziging.

Een analoge beschouwing kan gehouden worden over het wijzigen van de desbetreffende ministeriële regelingen.

4.13. Tijdstip vervallen overgangsbepalingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar het moment waarop de overgangsbepalingen vervallen.

De overgangsbepalingen (artikelen IX tot en met XII) vervallen niet. Zij hebben echter alleen betekenis voor de vaststelling van het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit. Voor een meer algemene verhandeling over de betekenis van deze bepalingen zie de onderdelen 1.4 en 1.5 van deze nota.

4.14. Ondertekening wetsvoorstel

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om aan te geven op welke wijze en wanneer het ministerie van VROM betrokken is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Ten behoeve van het tot stand brengen van het nieuwe stelsel is een programmastructuur opgezet die op ambtelijk niveau wordt aangestuurd door een interdepartementale stuurgroep. In deze stuurgroep hebben vertegenwoordigers van de ministeries van V en W, VROM, EZ, AZ, Financiën, Defensie, VWS en Binnenlandse Zaken zitting. Alle relevante stukken, waaronder de ontwerpen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, zijn in de stuurgroep behandeld.

Artikelgewijze deel

Artikel 8.6

De leden van de VVD-fractie vragen welke voorbeelden er nog meer zijn te noemen als het gaat om regels ten aanzien van het luchthavengebied.

Het huidige beleid is er op gericht om in het luchthavenindelingbesluit ten aanzien van het luchthavengebied (naast de omvang van dat gebied) de ligging vast te leggen van de start- en landingsbanen en van de taxibanen. Er kunnen ook andere regels ten aanzien van dit gebied gesteld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontsluiting.

Artikel 8.7, tweede lid, onderdeel c

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of het niet wenselijk is bepalingen op te nemen met betrekking tot de vorm en de verlichting van bouwwerken.

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 2.6 van deze nota.

Artikel 8.15, zevende lid

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie op hun voorstellen omtrent het minimum beschermingsniveau.

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 1.5 van deze nota.

Artikel 8.16

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn niet erg optimistisch over de verdere uitbouw van de samenwerking tussen de partijen binnen de

luchtvaartsector (bijvoorbeeld door middel van een convenant). Zij vragen de regering aan te geven waarom zij verwacht dat de exploitant, de luchtverkeersleiding en de luchtvaartmaatschappijen in onderlinge samenwerking zullen komen tot het treffen van de noodzakelijke voorzieningen. Deze leden vragen of met deze constructie geen situatie ontstaat waarin elke partij de ander verantwoordelijk houdt voor eventuele overschrijdingen van de in artikel 8.15, vierde lid, bedoelde grenswaarden. Voorts informeren de leden van de SGP-fractie of de in dit artikel neergelegde gedeelde verantwoordelijkheid de basis voor een adequate en effectieve handhaving niet ondergraaft.

Voor een meer uitgebreide beschouwing over deze punten verwijzen wij naar het onderdeel van deze nota betreffende handhaving (onderdeel 3.6). De in het wetsvoorstel (artikel 8.16) neergelegde zorgplicht heeft op zich zelf niets van doen met de handhaving van de grenswaarden en de regels. In genoemd artikel is wel één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel vormgegeven, namelijk een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de luchtvaartsector. De overheid stelt de grenzen en de regels en handhaaft die. Zij laat zich niet in met de bedrijfsvoering, zoals in de huidige situatie geschiedt door het dragen van verantwoordelijkheid voor het gebruiksplan. De sector is binnen de grenswaarden en de regels vrij de door haar gewenste groei te realiseren. Wil de sector deze groei realiseren, dan zal zij moeten samenwerken. Aan die gedachte geeft het zorgplichtartikel uitdrukking. Het artikel is dus geen handhavingsinstrument van de inspecteur-generaal maar een zorgverplichting voor de sectorgenoten waarop men elkaar – desnoods – kan aanspreken. Uiteraard is de sector vrij een passende vorm van samenwerking te kiezen. Dit zou kunnen in de vorm van een convenant.

Slaagt de sector er echter niet in tot een goede samenwerking te komen en leidt dat ertoe dat grenswaarden worden overschreden, dan wordt er niettemin gehandhaafd door het treffen van een maatregel. Het helpt daarbij niet dat de partijen binnen de sector naar elkaar verwijzen. Het gaat er immers bij een maatregel om dat degene tot wie deze is gericht het in zijn macht heeft aan het gestelde in de maatregel te voldoen. Het gaat er dus hier nadrukkelijk niet om wie blaam treft.

Bij het overtreden van regels van het luchthavenverkeerbesluit speelt het element van verwijtbaarheid wel een rol. Bij het overtreden van een regel is het echter goed mogelijk enerzijds de overtreding objectief vast te stellen en anderzijds de overtreder te identificeren (bijvoorbeeld: de gezagvoerder wijkt zonder instructie van de verkeersleiding af van een voorgeschreven luchtverkeersweg, terwijl dit niet om reden van veiligheid dringend noodzakelijk is). Ook hier helpt het de overtreder dus niet naar een ander te wijzen.

Artikel 8.19

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken om een nadere onderbouwing van de woorden «dringend noodzakelijk».

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 3.5 van deze nota en dan met name naar het antwoord op de vragen hieromtrent van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks en de SP.

Artikel 8.20

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke maatregelen de inspecteur-generaal allemaal ter beschikking staan. Zij vragen om een uitputtende lijst van deze maatregelen.

Zodra de inspecteur-generaal constateert dat de in artikel 8.15, vierde lid, van het wetsvoorstel bedoelde grenswaarden zijn overschreden, schrijft hij maatregelen voor die naar zijn oordeel bijdragen aan het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden. De maatregelen kunnen betrekking hebben op de volgende onderwerpen (zie artikel 8.20, tweede lid, in samenhang met artikel 8.15, tweede, derde en zesde lid):

- de gevallen waarin van een luchtverkeerweg gebruik wordt gemaakt;
- de wijze van gebruik van de luchtverkeerwegen;
- de wijze van gebruik van het luchtruim in andere gevallen;
- de beschikbaarheid van de luchthaven;
- de tijdstippen waarop, de frequentie waarmee en de categorieën van luchtvaartuigen waarmee van het luchtruim wordt gebruik gemaakt.

Artikel 8.21

Via dit artikel kan tijdelijke ontheffing worden verleend voor groot onderhoud en bijzondere voorvallen. De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria en procedures gelden voor een dergelijke ontheffing. Voorts informeren de leden hoe de bescherming van de omgeving tegen een dergelijke ontheffing, bijvoorbeeld bij langdurig onderhoud, is geregeld.

De regulering van de belasting door middel van het luchthavenverkeerbesluit is afgestemd op het normale gebruik van de luchthaven. Voor zover normaal onderhoud aan bijvoorbeeld het banenstelsel tot een vermindering van de capaciteit van de luchthaven leidt, komt dit voor rekening van de sector.

Er zijn echter omstandigheden denkbaar dat het normale gebruik van de luchthaven zo ernstig wordt belemmerd, dat het onverkort handhaven van het luchthavenverkeerbesluit niet redelijk meer is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij groot onderhoud van een baan of in het geval dat een baan door een calamiteit onverwacht voor enige tijd niet meer gebruikt kan worden. In die gevallen kan het nodig zijn tijdelijk de grenswaarden voor de geluidbelasting in een of enkele handhavingspunten los te laten, of vrijstelling te verlenen van een regel in het luchthavenverkeerbesluit.

Bij het tijdelijk vervangen van de grenswaarde in een handhavingspunt door een andere waarde gaat het uitsluitend om een verandering van de *verdeling* van de geluidsbelasting. De totale toegestane geluidsbelasting, zoals deze tot uitdrukking is gebracht in het totaal volume van de geluidsimmissie (TVG), verandert niet. Deze grenswaarde kan niet op grond van dit artikel worden vervangen.

De aanpassing van de regel of de grenswaarden is niet bedoeld om extra gebruiksruimte voor de sector te genereren. Daarom is gekozen voor een apart besluit en is bijvoorbeeld groot onderhoud niet al verdisconteerd in de grenswaarden. Dan zou immers de luchtvaartsector een capaciteit toevallen waarop zij in gewone omstandigheden geen recht heeft.

Aan een vrijstelling kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Een vrijstelling kan gelden voor de maximale tijdsduur van een jaar.

Het huidige regime van de Luchtvaartwet kent overigens een vergelijkbaar instrument.

Het spreekt vanzelf dat, in de gevallen dat gebruik gemaakt wordt van artikel 8.21, aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht moet worden voldaan. Dat betekent onder meer dat het in de rede ligt dat, als het besluit nadelige gevolgen voor belanghebbenden in de omgeving heeft, deze vooraf worden gehoord. Ook een actieve vorm van het verschaffen van informatie aan de omgeving ligt hier voor de hand.

De leden van de PvdA-fractie vragen of evenementen, zoals EK2000, ook onder de categorie «bijzondere voorvallen» kunnen worden gerekend. In beginsel zal dit niet snel het geval zijn. De luchtvaartsector kan immers zijn bedrijfsvoering afstemmen op dergelijke evenementen. Zij zijn de sector doorgaans (ook in termen van marketing!) lang van tevoren bekend. In het geval dat zich bij evenementen problemen met betrekking tot de openbare orde voordoen, wordt daarin door andere wetgeving genoegzaam voorzien (zie bijvoorbeeld de Gemeentewet met betrekking tot de bevoegdheden van de burgemeester).

Artikel 8.25

De leden van de PvdA-fractie willen vernemen of een aanpassing van dit artikel verwacht mag worden naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 21 maart jl.

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 4.6 van deze nota.

Artikel 8.30

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of het uitgangspunt wordt gehanteerd dat deze gegevens voor alle betrokkenen direct ter beschikking moeten komen.

Het uitgangspunt is dat deze gegevens openbaar gemaakt worden. Omdat het een voortdurende stroom van gegevens is zullen de gegevens niet altijd direct openbaar gemaakt worden. Door gebruik te maken van eigentijdse methoden kunnen sommige gegevens snel publiek gemaakt worden, bijvoorbeeld door de (ontwikkeling van de) geluidbelasting op het internet ter beschikking te stellen.

Artikel 11.16

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welke situaties eventueel afgezien kan worden van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Een boete wordt bijvoorbeeld niet opgelegd indien de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie de overtreding kan worden toegerekend aanmerkelijk maakt dat hem van de overtreding geen verwijt kan worden gemaakt. Zie artikel 11.16, vierde lid. Deze bepaling stemt overeen met de regeling van de bestuurlijke boete in het voorontwerp voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en met andere reeds geldende regelingen omtrent de bestuurlijke boete.

Artikel II

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen vernemen wat de regering wil met artikel 36 van de Luchtvaartwet.

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 4.6 van deze nota.

Artikel III

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom in deze wet een voorbehoud voor de mogelijkheid tot een referendum wordt gemaakt.

In verband met de wijziging van het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet, waarbij de bijlage bij dat wetsvoorstel is vervallen¹, kan ook de in artikel III bedoelde aanpassing van die bijlage vervallen. Artikel III zal

¹ Zie het amendement Te Veldhuis, kamerstukken II 2000–2001, 27 034, nr. 26. Het wetsvoorstel zoals dat in de Eerste Kamer voorligt is opgenomen in kamerstukken I 2000–2001, 27 034, nr. 216.

bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel worden geschrapt. De nota zal binnenkort aan de kamer worden gezonden.

Artikel VI

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de volgende onderdelen van de PKB worden afgerond en hoe hiermee in de toekomst wordt omgegaan:

- landzijdige ontsluiting,
 - luchtvaartgebonden bedrijvigheid (bedoeld zal hier wellicht zijn: niet-Schipholgebonden bedrijvigheid),
 - substitutie van lucht naar rail,
 - gezondheidseffecten,
 - substitutie (40%) van passagiers en personeel naar openbaar vervoer.
- Deze leden vragen voorts of er met betrekking tot gezondheid nog tussenrapportages zijn te verwachten voor de behandeling van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot de landzijdige ontsluiting verwijzen wij deze leden naar onderdeel 4.8 van deze nota. Ten aanzien van de gezondheidseffecten kan worden gewezen op de beschouwing in onderdeel 4.1 van de nota.

Met betrekking tot het weren van niet-Schipholgebonden bedrijvigheid is in onderdeel 1.3 en bijlage 1 bij deze nota uiteen gezet, dat dit beleid thans wordt overgelaten aan de regio. Zie in dit verband ook de algemene aantekening in onderdeel 1.4 van de nota dat eventuele aanvullende ruimtelijke maatregelen gericht op een verdere beperking van het groepsrisico hier aan de orde kunnen zijn.

Ten aanzien van de substitutie van lucht naar rail kan worden opgemerkt dat de besluitvorming over hoge-snelheidsrailverbindingen in andere kaders dan de PKB Schiphol en Omgeving plaats vindt of heeft gevonden, zoals in het geval van de HSL-Zuid. De komende jaren wordt met betrekking tot substitutie verwacht dat het aandeel van de hoge-snelheidstrein in het internationale passagiersvervoer zal toenemen. In dat kader onderneemt Nederland in Europees verband de nodige stappen om te komen tot betere concurrentievoorwaarden tussen lucht- en railvervoer (bijvoorbeeld BTW op vliegtickets en accijns op kerosine).

Tenslotte doelen de leden van de PvdA-fractie op de uitspraak in de PKB dat er naar wordt gestreefd, zowel voor het woon-werkverkeer van het personeel van de op de luchthaven gevestigde bedrijven, als voor het voor- en natransport van passagiers, dat 40% daarvan plaatsvindt door middel van het openbaar vervoer. Ten aanzien daarvan kan worden opgemerkt dat de voortgangsrapportage 1999 over de evaluatie van de PKB aangeeft dat het aandeel van het openbaar vervoer (overigens afhankelijk van de gebruikte definitie) zowel voor passagiers als voor het personeel circa 36% bedraagt.

Voor de toekomst staat in het verkeers- en vervoersbeleid, zoals dit in het Nationaal verkeers- en vervoersplan is vormgegeven, centraal dat keuzen voor vervoersmodaliteiten van burgers en bedrijven zullen worden gerespecteerd maar dat de gebruiker dient te betalen voor wat hij kiest. In het beleid staat een zakelijke benadering voorop. De overheid creëert de kaders waarbinnen burgers en bedrijven zelf keuzen moeten maken. In dit licht past het de overheid thans niet langer concrete doelstellingen te formuleren, bijvoorbeeld ten aanzien van mobiliteit en modal-split.

Artikel VIII

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stellen vragen over de «overgangs-MER».

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 1.7 van deze nota.

Artikel X

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet het individueel risico 10^{-5} wordt berekend. Het gaat immers om een bestaande locatie.

Het nieuwe stelsel baseert de omvang van de sloopzones voor externe veiligheid op 10^{-5} individueel risico. Dat is inderdaad de norm zoals die ook wordt gehanteerd voor bestaande industriële bedrijven. Wij verwijzen deze leden verder naar onderdeel 3.2 van deze nota waarin wordt uiteengezet dat in verband met een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel een aanvullende voorwaarde wordt gesteld in artikel X. In verband daarmee is óók de berekening van de 10^{-6} individueel-risico-contour vereist.

Artikel XII

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achterliggende argumenten voor het stellen van maximum emissies per jaar.

Wij verwijzen deze leden naar onderdeel 3.4 van deze nota.

Artikel XIII

De leden van de VVD-fractie vragen waarom na één jaar de aan de exploitatievergunning te verbinden voorschriften worden vastgesteld. Waarom niet eerder.

Gelet op de gewijzigde inzichten omtrent de exploitatievergunning (zie onderdeel 4.6 van deze nota) zullen de verplichtingen van de exploitant direct in wet of algemene maatregel van bestuur worden neergelegd en niet in aan de vergunning te verbinden voorschriften. De laatste zin van dit artikel kan dus worden gemist. Deze zin zal bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel worden geschrapt. De nota zal binnenkort aan de kamer worden gezonden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De eerste kolom vermeldt de uitspraken uit de PKB Schiphol en Omgeving («gegeelde» onderdelen).

In de tweede kolom is aangegeven of het onderdeel in het kader van het wetsvoorstel al dan niet wordt overgenomen.

PKB Schiphol en Omgeving	Wetsvoorstel
I Inleiding	
Sommige onderdelen van de PKB acht het kabinet van zodanig belang dat voor wijziging hiervan de PKB-procedure moet worden doorlopen. Deze onderdelen zijn beslissingen van wezenlijk belang in de zin van artikel 3, lid 2 van het Besluit Ruimtelijke Ordening en zijn in deze PKB met een gele kleur gemarkeerd. (PKB, pagina 4)	Niet overgenomen. De PKB wordt ingetrokken (artikel VI).
II Uitgangspunten van beleid	
Het kabinet kiest voor een versterking van de mainportfunctie van de luchthaven Schiphol en de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. Het streven naar een duurzame ontwikkeling en een beheerste, gerichte groei van de luchthaven tot mainport is daarbij uitgangspunt. Deze ontwikkeling is geplaatst in de context van de internationale ontwikkelingen in de economie en de luchtvaart en de toegenomen aandacht voor het milieubeleid, zoals dat als pijler van het regeringsbeleid door het kabinet wordt gehanteerd. (PKB, pagina 6)	Overgenomen in de volgende zin: Mainportdoelstelling en doelstelling leefmilieu opgenomen in de considerans en in artikel 8.3 van het wetsvoorstel. Aan de randvoorwaarden voor milieu en externe veiligheid voor de gelijkwaardige overgang naar de eerste uitvoeringsbesluiten wordt in de overgangsbepalingen IX tot en met XII uitdrukking gegeven. Voor daarop volgende uitvoeringsbesluiten garanderen artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid, een wettelijk minimum beschermingsniveau.
Schiphol krijgt de ruimte zich te ontwikkelen tot mainport. Onder een mainport wordt verstaan een luchthaven die functioneert als de thuisbasis en de centrale luchthaven in Europa voor tenminste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen, en waar de wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren maximaal is. (PKB, pagina 7)	Definitie mainport niet overgenomen. Mainport doelstelling komt tot uiting in de considerans en artikel 8.3 van het wetsvoorstel.
Onder vrijwel alle weersomstandigheden moet voldoende baan-capaciteit aanwezig zijn om, ook in de piekuren, vluchten binnen de gehanteerde norm van vertragingen te kunnen afwickelen. Daarbij moet voldaan kunnen worden aan de punctualiteitsnormen die hiervoor gelden. (PKB, pagina 7)	Niet overgenomen. Strookt niet met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en luchtvaartsector die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt.
Er moeten voldoende pieropstelplaatsen voor vliegtuigen zijn om in de piekuren alle vliegtuigen te kunnen verwerken. Ook moet de capaciteit van de terminals op Schiphol toereikend zijn om het te verwachten passagiers- en vrachtaanbod binnen de gestelde normen te kunnen verwerken. (PKB, pagina 7)	Als boven.
Vanwege het streven naar een duurzame ontwikkeling moet verbetering plaatsvinden van de kwaliteit van het leefmilieu. Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaartgeluid. (PKB, pagina 8)	Aan de randvoorwaarden voor milieu en externe veiligheid voor de gelijkwaardige overgang naar de eerste uitvoeringsbesluiten wordt in de overgangsbepalingen IX tot en met XII uitdrukking gegeven. Voor daarop volgende uitvoeringsbesluiten garanderen artikel 8.7, vierde lid, en artikel 8.15, zevende lid, een wettelijk minimum beschermingsniveau.
Het kabinet gaat uit van een ontwikkeling van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers, in elk geval niet meer dan 44 miljoen, alsmede circa 3 miljoen ton vracht met een zelfde marge (inclusief trucking, het vervoer van luchtvracht over de weg) en tenminste 5 miljoen reizigers via het toekomstig netwerk van hogesnelheidslijnen in 2015. Deze ontwikkeling moet gestalte krijgen binnen de in deze PKB opgenomen ruimtelijke reserveringen. Het beleid is erop gericht verdere groei van de luchtvaart op Schiphol te voorkomen. (PKB, pagina 9)	Niet overgenomen in het wetsvoorstel.
Het kabinet hanteert bij de vaststelling van de geluidszone als doelstelling een reductie van het aantal woningen binnen de geluidszone van 15 100 in 1990 naar 10 000 in de periode nadat de vijfde baan in gebruik is genomen. In de periode tot het in gebruik nemen van de vijfde baan geldt het maximum van 15 100 woningen. (PKB, pagina 9)	Overgenomen. Zie artikel XI van het wetsvoorstel.
Overeenkomstig de Luchtvaartwet wordt de geluidbelasting door de luchtvaart op basis van de geluidszone gehandhaafd. (PKB, pagina 10)	Overgenomen zij het niet dat de handhaving geschiedt op basis van een geluidszone maar op basis van (onder meer) grenswaarden. Zie bijvoorbeeld artikel 8.15 en 8.20 van het wetsvoorstel.

Op het aspect externe veiligheid heeft het kabinet besloten in deze PKB een specifiek beleid voor de luchthaven Schiphol vast te leggen. Dit beleid omvat het vaststellen van een externe veiligheidszone voor het vijfbanenstelsel op basis van de contour 10^{-5} individueel risico en het medebetrekken van aspecten van externe veiligheid bij het instellen van een vrijwaringszone. (PKB, pagina 10)

Overgenomen. Zie artikel X van het wetsvoorstel. Artikel IX bevat een specifieke bepaling met betrekking tot de vrijwaringszone uit de PKB.

Om de noodzakelijke condities te kunnen bieden voor het handhaven of realiseren van ruimtelijke kwaliteit en ter verbetering van de milieukwaliteit is de rijksbufferzone Spaarnwoude uitgebreid tot de rijksbufferzone Amsterdam-Haarlem en wordt een vrijwaringsbeleid geïntroduceerd in een ruim gebied rond de luchthaven. Het vrijwaringsbeleid biedt een ruimtelijk afwegingskader met betrekking tot de vestiging van woningen, andere milieugevoelige bestemmingen, bedrijven en kantoren in de vrijwaringszone. (PKB, pagina 10)

De bufferzone is vastgelegd in de PKB Actualisering Vinex. Het op grond van het wetsvoorstel vast te leggen beperkingengebied omvat de vrijwaringszone, behalve de bufferzone

III Beleidskeuzen Luchthaven

Bij de uitbreiding van het luchtvaartterrein wordt rekening gehouden met de aanpassing en de uitbreiding van het banenstelsel (inclusief taxibanen), de uitbreiding van het vrachtareaal van Schiphol en de ontwikkeling van een beperkt aantal satellieten. Voor de aanleg van taxibanen en satellieten worden binnen het luchtvaartterrein zoekgebieden aangegeven. Het zoekgebied voor satellieten wordt in het noordwesten begrensd door de Hoofdvaart. Wat betreft de tussen het centrale areaal en de vijfde baan aan te leggen taxibanen wordt rekening gehouden met een zuidelijke en een noordelijke taxibaan. Het gebied tussen de taxibanen behoudt zijn open agrarische karakter. (PKB, pagina 11)

Voor zo ver nodig wordt een en ander vastgelegd in het luchthavenindelingbesluit (artikel 8.5 wetsvoorstel, luchthavengebied).

Op korte termijn moet de Zwanenburgbaan geschikt worden gemaakt voor starts in en landingen vanuit zuidelijke richting en moet de Kaagbaan in zuidwestelijke richting worden verlengd. (PKB, pagina 12)

Gerealiseerd.

Het huidige banenstelsel van Schiphol moet worden uitgebreid met een vijfde start- en landingsbaan, parallel aan de huidige Zwanenburgbaan (inclusief taxibanen). Deze baan dient uiterlijk in 2003 operationeel te zijn en mag uitsluitend voor starts in en landingen vanuit noordelijke richting gebruikt worden. (PKB, pagina 12)

Eerste zin: niet overgenomen. Het wetsvoorstel ziet niet op het realiseren van de vijfde baan (zie hiervoor de Wet procedures vijfde baan Schiphol).
Tweede zin: het gebruik van de vijfde baan wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Door het preferent gebruik van de Kaagbaan en de vijfde baan voor starts en landingen worden – in het bijzonder gedurende de nacht – de woongebieden Amsterdam-Buitenveldert, Amstelveen, Aalsmeer en Zwanenburg zoveel mogelijk ontzien. (PKB, pagina 12)

Wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit bij de bepaling van de grenswaarden in de handhavingpunten.

Nadat de Zwanenburgbaan geschikt is gemaakt voor gebruik in en vanuit zuidelijke richting wordt de Aalsmeerbaan tussen 23.00 en 06.00 uur (voor de komende 3 jaar: 07.00 uur) gesloten. Het nachtelijk gebruik van de Zwanenburgbaan krijgt de preferentie die de Aalsmeerbaan tot dat moment had. (PKB, pagina 13)

De eerste zin wordt overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit. Voor de tweede zin geldt dat het gebruik van het geluidspreferentieel baangebruik systeem binnen de door het luchthavenverkeerbesluit gestelde grenswaarden en regels een zaak is van de luchtvaartsector.

Het gebruik van de Buitenveldertbaan wordt na verlenging van de Kaagbaan tussen 23.00 en 06.00 uur (voor de komende 3 jaar: 07.00 uur) beperkt tot die gevallen waarbij dit uit veiligheidsoverwegingen noodzakelijk is. (PKB, pagina 13)

Overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Na ingebruikneming van de vijfde baan is de Zwanenburgbaan tussen 23.00 en 06.00 uur gesloten voor verkeer vanuit het noorden. (PKB, pagina 13)

Overgenomen in het luchthavenverkeerbesluit.

Door handhaving wordt vanaf het moment dat de vijfde baan in gebruik wordt genomen gegarandeerd dat de feitelijke geluidbelasting in punt K te Aalsmeer op jaarbasis niet hoger zal zijn dan 49 Ke. (PKB, pagina 13)

Niet overgenomen. Punten in woongebieden waarvoor grenswaarden zijn gesteld liggen op of nabij de berekende 35 Ke-contour (artikel XI wetsvoorstel).

IV Beleidskeuze substitutie

Het kabinet hecht grote waarde aan het bevorderen van substitutie van lucht naar rail en wil Nederland hiertoe opnemen in het toekomstige Europese netwerk van hoge snelheidsrailverbindingen. Het kabinet biedt daarmee de voorwaarden voor een substitutie van tenminste 5 miljoen passagiers in 2015. (PKB, pagina 14)

Niet overgenomen. Besluitvorming over de HSL-Zuid heeft plaatsgevonden in het kader van de PKB HSL-Zuid. Zuiderzeelijn en HSL-Oost bevinden zich nog in de studiefase. Het beleid met betrekking tot substitutie is anderszins vormgegeven in de PKB Nationaal verkeers- en vervoersplan.

V Beleidskeuzen milieukwaliteit

Voor luchtvaartgeluid geldt voor de situatie vanaf 2003 met de vijfde baan: het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour, behorende bij de 35 Ke-zone die maximaal 10 000 woningen omvat, zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 54 000. Het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt binnen de 20 dB(A)-nachtcontour behorende bij de 26 dB(A)-nachtzone die maximaal 10 100 woningen omvat, zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde slaapgestoorden binnen de 20 dB(A)-nachtcontour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 39 000. (PKB, pagina 16)

Overgenomen. Zal worden gerealiseerd in het luchthavenverkeerbesluit.

Voor beide zones wordt, evenals in de rest van de PKB, uitgegaan van het woningbestand in 1990, conform de IMER. (PKB, pagina 16)

Idem.

Voor luchtverontreiniging geldt stand-still ten opzichte van 1990. De volgende stoffen zijn onderzocht: CO₂, CO, NO_x, VOS, SO₂ en Zwarte rook. Ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk, worden voor geen van deze stoffen de grenswaarden overschreden, zowel niet in 1990, als niet in 2015 en wordt voor alle bronnen tezamen voldaan aan stand-still ten opzichte van 1990. Voor het referentiejaar 1990 is de uitstoot in het studiegebied van 10x10 km rond de luchthaven ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming: CO₂: 644 000 ton; CO: 8 224 ton; NO_x: 6 446 ton; VOS: 1 662 ton; SO₂: 283 ton; Zwarte rook: 246 ton. (PKB, pagina 16)

Wordt anders, maar gelijkwaardig overgenomen in het wetsvoorstel (zie memorie van toelichting 3.3.3). Zie ook artikel XII van het wetsvoorstel. Misslagen in de aantallen zijn hersteld.

Ook voor geur geldt als eis stand-still ten opzichte van 1990. Hieraan wordt voldaan. Voor het referentiejaar 1990 is het aantal inwoners binnen 98 percentiel 1Ge/m³ 84 400 en binnen 99,5 percentiel 1Ge/m³ 480 500. (PKB, pagina 16)

Niet overgenomen. In het wetsvoorstel is geen getalsmatige geurnorm vastgelegd. Wel worden geurbeperkende maatregelen vastgesteld.

Het Kabinet zal in het kader van ABEL (Algemeen Beoordelingskader Externe Veiligheid Luchthavens) nader onderzoeken hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden. Omtrent het project ABEL is de Tweede Kamer bij brief van 23 juli 1999 door de Minister van VROM geïnformeerd (Kamerstukken II 1998–1999, 26 205, nr. 5).

Omtrent het beleid met betrekking tot het groepsrisico is de Tweede Kamer laatstelijk geïnformeerd door de Minister van V&W bij brief van 31 mei 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 959, nr. 6).

Binnen de parameters geluid, luchtverontreiniging, stank en externe veiligheid geldt dat de milieu-situatie in bepaalde deelgebieden kan verslechteren, terwijl in andere deelgebieden een verbetering optreedt. Tussen de parameters is in beginsel geen saldering mogelijk. Een significante verbetering van het leefmilieu ten aanzien van een parameter kan echter opwegen tegen een geringe verslechtering van een andere parameter. (PKB, pagina 16)

Eerste zin overgenomen: het wettelijk minimum beschermingsniveau laat *binnen* milieuparameters saldering toe bij het vaststellen van nieuwe besluiten. Tweede zin is overgenomen. Derde zin is niet overgenomen, het wetsvoorstel kent een scherper criterium: er vindt geen saldering *tussen* milieuparameters plaats.

In de veiligheidszone in ruime zin geldt een bouwverbod. Dit betekent dat er geen nieuwe woningen mogen worden gebouwd en dat de vestiging van nieuwe bedrijven binnen deze zone niet is toegestaan. Bestaande bedrijven worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. In de nabijheid van aaneengesloten woonbebouwing mogen geen nieuwe risicobronnen worden gevestigd en geen bestaande risicobronnen worden uitgebreid als het risico van calamiteiten voor omwonenden daardoor significant wordt verhoogd. (PKB, pagina 21)

Gewijzigd. In nieuwe stelsel geen twee maar één veiligheidszone per baan. Binnen die zone zijn geen gevoelige objecten toegestaan («sloopzone»). De «sloopzone» wordt bepaald op basis van een scherpere norm (individueel risico van 10⁻⁵). Zie artikel X van het wetsvoorstel.

Binnen de veiligheidszone in engere zin geldt een bouwverbod voor nieuwe woningen en worden bestaande woningen aan de woonbestemming onttrokken. De veiligheidszone in engere zin zal uiterlijk in 2015 bewoningsvrij dienen te zijn. Vestiging van nieuwe bedrijven is in deze zone niet toegestaan. Bestaande bedrijven kunnen worden gehandhaafd mits er sprake is van een gering aantal arbeidsplaatsen per hectare. (PKB, pagina 21)

Als boven.

Vanaf 1999 wordt iedere vijf jaar bezien of de veiligheidszone in engere zin op basis van de dan bestaande inzichten en kwantitatieve gegevens over de ontwikkeling van de externe veiligheid moet worden uitgebreid. Naast een hernieuwde berekening van het risico, dient daarbij ook gebruik te worden gemaakt van het voortschrijdend inzicht over de kwalitatieve ontwikkeling van de veiligheid per vliegtuigbeweging en van de gegevens over het aantal vliegtuigbewegingen; dit zowel over de voorliggende jaren als met een verwachting daarover voor de komende periode. Daarbij wordt steeds gestreefd naar het bereiken van stand-still, hetgeen betekent geen toename van onveiligheid, wat zal worden afgemeten aan de ontwikkeling van het gesommeerd gewogen risico zowel binnen de externe veiligheidszone in ruime zin als binnen het toetsingsgebied externe veiligheid (overeenkomend met de contour 10^{-6} individueel risico voor het vijfbanenstelsel in 2015). (PKB, pagina 22)

Niet overgenomen. De veiligheidszone conform het wetsvoorstel zal niet variabel zijn. Het beginsel van stand-still wordt voor individueel risico gehandhaafd (artikel X van het wetsvoorstel).

VII Beleidskeuzen ruimtelijke kwaliteit

Binnen de vrijwaringszone mogen in beginsel geen nieuwe woningen of andere milieugevoelige bestemmingen worden gerealiseerd voor zover niet reeds vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen. (PKB, pagina 29)

Wordt overgenomen in het luchthavenindelingbesluit. Zie memorie van toelichting 2.3.

De selectiviteit ten aanzien van de vestiging van nieuwe bedrijven en kantoren binnen de vrijwaringszone dient – voor zover het niet gaat om vigerende bestemmingsplannen – in principe gebaseerd te zijn op het weren van niet-Schipholgebonden bedrijvigheid uit de nabijheid van de luchthaven en het op afstand houden van bedrijven en kantoren met veel werknemers per hectare. In de vrijwaringszone geldt dat vestiging van nieuwe risicobronnen, die zouden kunnen bijdragen aan de verhoging van het risico van calamiteiten voor omwonenden, moet worden voorkomen. Dit houdt in dat binnen de vrijwaringszone, in de nabijheid van aaneengesloten woonbebouwing, geen nieuwe risicobronnen – zoals de nieuwbouw van opslagplaatsen voor gevaarlijke stoffen en chemische installaties – mogen worden gevestigd en bestaande risicobronnen niet mogen worden uitgebreid, als het risico van calamiteiten voor omwonenden daardoor significant wordt verhoogd. (PKB, pagina 29)

De passage over het op afstand houden van niet-Schipholgebonden bedrijven wordt niet overgenomen want wordt thans beschouwd als een zaak van de regio. Zie in dit verband ook het voornemen van de minister van VROM ter zake van het groepsrisico zoals aangegeven in onderdeel 1.4 van deze nota. Binnen de individueel risicocontouren zullen zich geen woningen of gevoelige bedrijven en kantoren mogen bevinden. Zoals ook elders gebruikelijk, zal het bevoegd gezag met betrekking tot de vergunningverlening ingevolge de Wet milieubeheer met genoemde aspecten rekening moeten houden.

Voor de ontwikkeling van Schiphol tot mainport is het van belang dat er een selectief beleid gevoerd wordt ten aanzien van de bedrijvenontwikkeling op of in de directe omgeving van de luchthaven. Om de economische uitstraling te kunnen realiseren die voor een mainport noodzakelijk is, moet er voldoende terrein aanwezig zijn om de Schipholgebonden bedrijven te kunnen huisvesten. Het kabinet gaat er van uit dat onder verantwoordelijkheid van het Bestuursforum Schiphol in het gebied rond Schiphol wordt voorzien in de additionele behoefte van twee maal 75 hectare netto voor Schipholgebonden bedrijvigheid in de periode tot 2015. (PKB, pagina 32)

Niet overgenomen. Voor zo ver niet reeds gerealiseerd in streek- en bestemmingsplannen wordt een en ander thans als een zaak van de regio beschouwd.

1993, december	Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol	B. A. M. Staatsen, et al.	441520001
1994, juni	Beschrijving bestaande gezondheidsregistratiesystemen voor gezondheidskundig onderzoek rondom Schiphol	E. A. M. Franssen	441520002
1994, juli	Health Impact Assessment Schiphol Airport. Executive Summary	B. A. M. Staatsen, et al.	441520003
1995, juli	Noise and Public Health Workshop report	E. A. M. Franssen, et al.	441520004
1996, maart	Klachten over vliegtuiglawaai in kaart	E. A. M. Franssen, et al.	441520005
1996, september	Geneesmiddelengebruik als indicator voor de effecten van milieuverontreiniging	A. P. P. van Willigenburg, et al.	441520006
1997, augustus	Methodieksontwikkeling en haalbaarheidsstudie voor onderzoek naar effecten van vliegtuiggeluid op cognitieve prestaties en gedrag van schoolkinderen	H. H. Emmen et al.	441520007
1997, november	Variatie in geboortegewicht in de omgeving Schiphol	E. A. M. Franssen, et al.	441520008
1998, februari	Gebruik van ziekenhuisgegevens voor het beschrijven van ruimtelijke patronen in ziekte rondom Schiphol	B. A. M. Staatsen, et al.	441520009
1998, oktober	Hinder, slaapverstoring, gezondheids- en belevingsaspecten in de regio Schiphol, resultaten van een vragenlijstonderzoek	TNO-PG en RIVM	441520010
1999, januari	Annoyance, sleep disturbance, health aspects, perceived risk, and residential satisfaction around Schiphol airport; results of a questionnaire survey	TNO-PG and RIVM	441520011
1999, september	Health Impact Assessment Schiphol airport; Overview of results until 1999	E. A. M. Franssen, et al.	441520012
1999, december	Aircraft noise and sleep disturbance Pilot study	W. PasschierVermeer et al.	441520013
1999, oktober	Luchtwegaandoeningen bij kinderen in de omgeving van de luchthaven Schiphol	P. H. N. van Vliet et al.	441520014
1999, november	Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol; Overzicht van de resultaten tot oktober 1999	E. A. M. Franssen, et al.	441520015
2000, december	De invloed van geluidsisolatie en ventilatiegedrag in woningen rond Schiphol op de kwaliteit van het binnenmilieu	R. T. van Strien et al.	441520016
2000, december	Overwegingen bij nader onderzoek naar hart- en vaatziekten in de regio Schiphol	H. E. Schram, et al.	441520017