



VROMRaad

Advies 050

Schiphol Meer markt voor de mainport?

Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid



De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05

F (070) 339 19 70

E vromraad@minvrom.nl

I www.vromraad.nl

Colofon

Schiphol meer markt voor de mainport?

VROM-raad, Den Haag, 2006

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Foto's

Hollandse Hoogte

Vormgeving en opmaak

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

OBT bv, Den Haag

ISBN-10: 90-8513-024-7

ISBN-13: 978-90-8513-024-6

Schiphol meer markt voor de mainport?

Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid





Aan de staatssecretaris van Verkeer
en Waterstaat
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

VROMraad

Datum: 10 januari 2006
Kenmerk:
Betreft: aanbieding advies 'Schiphol: Meer markt voor de mainport?'

Mevrouw de Staatssecretaris,

Bij brief van 16 september 2005 heeft u de VROM-raad gevraagd om een 'Second opinion over effectiviteitsonderzoek Schipholbeleid'.

Met genoegen bieden wij u het advies 'Schiphol: Meer markt voor de mainport?' aan.

Dit advies hebben we tegelijkertijd aangeboden aan de minister van VROM, mevrouw S.M. Dekker en de staatssecretaris van VROM, de heer P.L.B.A. van Geel.

De raad wacht uw reactie met belangstelling af.

Hoogachtend,

de voorzitter,

mr. H.M. Meijdam
voorzitter

de algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert
algemeen secretaris



Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
1	Inleiding	13
	1.1 'Advies'-aanvraag	13
	1.2 Aard en opzet van het advies	14
	1.3 Adviesvoorbereiding	14
2	Context van de effectiviteitsvraag	17
	2.1 Kern van het vernieuwde schipholbeleid	17
	2.2 Methodologische kanttekeningen bij evaluatie, effectiviteitsonderzoek et cetera	18
	2.3 schipholbeleid in breder perspectief	20
3	Balans van het effectiviteitsonderzoek	23
	3.1 Kernvragen	23
	3.2 Impressies van de raad	24
	3.3 Strategische agenda	26
4	Hoe verder?	33
	Bijlage 1 – Adviesaanvraag	35
	Bijlage 2 – Brief van de staatssecretaris	37
	Bijlage 3 – Conceptbevindingen over het effect van het schipholbeleid	39
	Bijlage 4 – Vergelijking van doelen en normen PKB-schipholbeleid	64
	Bijlage 5 – Doelenboom schipholbeleid	66
	Bijlage 6 – Samenstelling VROM-raad	67



PH-KCH



The Flying Dutchman

PH-BZF



The Flying Dutchman

PH-BZM



The Flying Dutchman

Schiphol - Meer markt voor de mainports?



Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid

Samenvatting

Met het voorliggende advies reageert de raad op het verzoek van de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een 'second opinion' over hun conceptbevindingen met betrekking tot de effectiviteit van het in 2003 vernieuwde schipholbeleid. Daartoe heeft de raad behalve van die conceptbevindingen ook kennis genomen van de uitkomsten van de aan die conceptbevindingen ten grondslag liggende acht effectiviteitsonderzoeken die in opdracht van het Rijk zijn uitgevoerd.

Rekening houdend met de onvermijdelijke accenten in elke weergave van omvangrijke onderzoeksresultaten, heeft de raad op zichzelf niet zoveel moeite met de samenvatting van de effectiviteitsonderzoeken in de conceptbevindingen van V&W en VROM. Wél meent de raad dat de samenvatting van de onderzoeksresultaten met het oog op de behandeling van het effectiviteitsonderzoek in het kabinet en de Tweede Kamer veel meer op beleidsmatige kernvragen toegesneden zou moeten worden. Die kernvragen zouden dan vooral betrekking moeten hebben op het moment waarop de ontwikkeling van het luchtverkeer tegen milieugrenzen gaat aanlopen en op de sturingsmogelijkheden om op dat moment recht te doen aan de beide elementen (milieu en economie) van de dubbeldoelstelling van het schipholbeleid. De raad is bovendien van mening dat recent en relevant onderzoek van onder andere het Milieu- en Natuurplanbureau betrokken moet worden bij de beantwoording van die kernvragen.

Over de kwaliteit van de onderzoeken zelf kan de raad geen oordeel vellen. De uitkomsten van de effectiviteitsonderzoeken geven de raad echter aanleiding om enkele strategische aandachtspunten voor het schipholbeleid te agenderen. Weliswaar is het schipholbeleid de afgelopen jaren door een mogelijk tijdelijke stagnatie van de luchtvaartontwikkeling nog niet op de proef gesteld, maar van een 'duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving' lijkt geen sprake. De instrumentatie van het schipholbeleid biedt onvoldoende mogelijkheden voor bijsturing van hetzij het vliegverkeer (naar omvang én aard) hetzij de milieuruimte hetzij beide, terwille van een optimalisatie van het gebruik van Schiphol. Het huidige stelsel van milieuregels en -normen wordt bovendien vrijwel algemeen als nodeloos ingewikkeld en inflexibel ervaren en sluit slecht aan bij de beleving van omwonenden. Er zijn zelfs twijfels over de relevantie van dat stelsel uit een oogpunt van beperking van hinder en risico's op leefniveau. Tegelijk ondervangt het de bezwaren van het oude stelsel voor wat betreft meetbaarheid



en handhaafbaarheid slechts ten dele. Een en ander lijkt mede een verklaring voor het geringe maatschappelijk vertrouwen in het schipholbeleid. Er is dan ook aanleiding voor een fundamentele heroverweging van dat beleid. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de ruimere context van het ruimtelijk beleid, het (internationaal) vervoerbeleid en het klimaatbeleid.

De gewenste heroverweging betreft allereerst de *verhouding tussen overheid en luchtvaartsector*. De huidige vermenging van verantwoordelijkheden prikkelt onvoldoende tot een mainport- én milieugerichte optimalisering van het luchtverkeer. Deze beperkt bovendien de rechtswaarborgen voor de burger en ondermijnt mede daardoor het geloof in een betrouwbare overheid. Een 'marktconcept' voor het schipholbeleid zou hierin belangrijke verbetering kunnen brengen. De raad bedoelt daarmee een sturingsconcept waarin de verantwoordelijkheden van de overheid en luchtvaartsector scherper zijn afgebakend en de overheid primair de ruimtelijke en milieucondities bepaalt waarbinnen de sector als 'normaal bedrijf' binnen een internationaal 'level playing field' kan opereren. Binnen de luchtvaartsector lijkt Schiphol op het eerste gezicht het meest geëigende aanspreekpunt van 'de sector'. Als zodanig zal Schiphol op zijn beurt rekening moeten houden met de gedragingen van de overige sectoractoren (luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding en slotcoördinator) en daarop zonodig invloed moeten uitoefenen. Prijsmechanismen zoals heffingen en bonussen zullen daarbij een hulpmiddel moeten kunnen zijn. Ook in de relatie tussen overheid en sector is er behoefte aan een dergelijk prijsmechanisme waarmee de inachtneming van de milieuruimte op een meer flexibele wijze kan worden gestimuleerd en afgedwongen.

Een tweede punt van heroverweging is de verhouding tussen centrale en decentrale sturing. Mede inspelend op het hiervoor bedoelde marktconcept voor het schipholbeleid acht de raad het goed voorstelbaar dat op regionaal niveau een 'markt' wordt geconstrueerd waarop ruimte voor luchtvaart en aspecten van leefbaarheid en ruimtegebruik binnen nationale beleidskaders worden uitgeruild. Een *regionaal transactiemodel* in de vorm van een publiek-privaat contract of functioneel bestuur op regionaal niveau biedt kansen voor maatwerk in en flexibilisering van beleid in samenwerking tussen de sector en regionale partijen en zou een structurele bijdrage kunnen leveren aan herstel van vertrouwen in het schipholbeleid.

Een derde punt van heroverweging van het schipholbeleid betreft de wijze waarop de milieuruimte voor Schiphol op rijksniveau wordt begrensd. Momenteel worden de grenzen voor geluidhinder, externe veiligheid en lokale

luchtverontreiniging voor een belangrijk deel bepaald op basis van rekenkundig geconstrueerde, intermediaire grootheden, ergens op de schaal tussen emissie en immissie. Zoals gezegd, wordt deze systematiek door weinigen begrepen. Deze lijkt ook niet borg te staan voor de beheersing van de milieukwaliteit (op leefniveau) in een relevant, ruim gebied rondom Schiphol. De raad bepleit de *overgang naar een stelsel dat directer stuurt op de effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op de milieukwaliteit* in de regio. Binnen een (overwegend) centraal sturingsmodel worden daarbij aan het vliegverkeer gerelateerde milieukwaliteitsnormen helder in beeld gebracht met behulp van zonerings- en zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van metingen in plaats van berekende waarden. De mogelijkheden daartoe lijken het grootst voor de milieucomponent geluid, die juist voor de hinderbeleving en voor de ontwikkelingsruimte voor het vliegverkeer voorlopig de meest kritische factor is. Bij een sturingsmodel waarin ruimte wordt gegeven voor regionale transacties (zie hiervoor) wordt de direct meetbare milieukwaliteit in een ruimer gebied rond Schiphol mede onderwerp van transacties tussen de sector en regionale partijen.

De raad denkt dat een meer op milieukwaliteit gericht schipholbeleid tevens kansen biedt voor een meer decentraal ruimtelijk beperkingenbeleid. Heldere, duidelijk afgebakende en goed verifieerbare milieugrenzen van de rijksoverheid bieden immers ruimte aan de regio voor een eigen, *gebiedsgerichte afweging* tussen de wenselijkheid van ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en beheersing van de blootstelling aan (centraal gereguleerde) milieukwaliteiten anderzijds. Een gedecentraliseerd ruimtelijk beperkingenbeleid zou een interessant complement kunnen zijn van een regionaal transactiemodel, zoals hiervoor geschetst.

Een volgend 'agendapunt' betreft de vraag naar de wenselijkheid van *concentreren en compenseren* van geluidbelasting en veiligheidsrisico's. Het banenstelsel van Schiphol werkt een zekere spreiding van de milieueffecten van het vliegverkeer in de hand. Concentratie van die effecten kan bijdragen aan een vergroting van de capaciteit van de luchthaven en een meer voorspelbaar luchtverkeer. Door dit laatste en in combinatie met compenserende maatregelen zou zo'n concentratie maatschappelijk wenselijk én aanvaardbaar kunnen zijn. Ook bij de uitwerking van dit punt kan het concept van een regionaal transactiemodel overigens goede diensten bewijzen.

Als laatste wil de raad het landelijk *luchthavensysteem* agenderen als aandachtspunt voor de evaluatie en herziening van het schipholbeleid. Wanneer het luchtverkeer op Schiphol tegen milieugrenzen aanloopt, is een selectieve herverdeling van vliegverkeer over Schiphol en één of meer regionale luchthavens immers een



belangrijke optie. De sturing van het luchthavensysteem is op dit moment echter in verschillende bestuurlijke handen. De sector ontbeert daardoor heldere bestuurlijke kaders waarbinnen een proces van herverdeling van het luchtverkeer op gang kan komen.

De hier genoemde agendapunten passen vooral in een programma voor onderzoek en beleidsvorming voor de middellange termijn, gericht op een structurele vernieuwing van het schipholbeleid en het bijbehorende juridisch kader. Naar huidig inzicht vraagt die vernieuwing opnieuw wijziging van wet- en regelgeving, alsmede de uitwerking van een gecoördineerd beleid met betrekking tot het landelijk luchthavensysteem. De raad adviseert om een dergelijk programma voor onderzoek en beleidsvorming voor de middellange termijn op te nemen in het komende kabinetsstandpunt over het schipholbeleid. Daarnaast kunnen er concrete, binnen het huidige wettelijk kader uitvoerbare maatregelen nodig zijn om het hoofd te bieden aan een eventueel op een termijn van enkele jaren te verwachten spanning tussen de milieuruimte en het groeiende luchtverkeer. Voor mogelijke, concrete kortetermijnmaatregelen verwijst de raad naar de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Bijzondere waarde hecht de raad aan maatregelen om het vertrouwen in het schipholbeleid te herstellen. Deze kunnen betrekking hebben op informatie over omvang en afwikkeling van het luchtverkeer, de feitelijke milieueffecten daarvan, alsmede over ontwikkelingen in het klachtenpatroon, de mogelijke verklaringen daarvoor en de eventueel naar aanleiding van meetresultaten en klachten genomen maatregelen. Voorts valt te denken aan een zorgvuldige afdoening van de binnen het kader van de evaluatie van het schipholbeleid naar voren gebrachte verbeter suggesties en aan het in gang zetten van een interactief proces van 'joint factfinding' en (structurele) beleidsvernieuwing.

Een vernieuwd beleid zal overigens geen 'definitieve duidelijkheid' kunnen geven over de ruimte voor luchtverkeer op Schiphol. Aan een zekere beleidsdynamiek valt vanwege voortschrijdend inzicht in zowel de ernst van de milieueffecten als de waarde van het mainportstreven niet te ontkomen. Voor het vertrouwen in het schipholbeleid is het van belang dat de onvermijdelijkheid van die dynamiek goed wordt gecommuniceerd en dat de besluiten naar aanleiding van periodieke afwegingen van milieu- en mainportbelangen met voldoende waarborgen worden omgeven. Bij wijze van indicatie denkt de raad aan een periodieke heroverweging eens in de vijf jaar.



1 Inleiding

1.1 'Advies'-aanvraag

Eind 2004 is een brede evaluatie van het in 2003 vernieuwde schipholbeleid in gang gezet. Tezamen met de ontwikkeling van een mainportvisie en de operationalisering van een groepsrisicobeleid voor Schiphol moet die evaluatie bijdragen aan een integraal kabinetsstandpunt over het schipholbeleid in april 2006. De vraag naar de effectiviteit van het schipholbeleid is een onderdeel van de evaluatie.¹ Ter beantwoording van die vraag zijn acht onafhankelijke, externe effectiviteitsonderzoeken uitgevoerd. Op 16 september jl. ontving de raad een brief waarin de staatssecretaris van V&W, mede namens haar collega van VROM, haar conclusies over die effectiviteitsonderzoeken aankondigt (*bijlage 1*). In haar brief verzoekt de Staatssecretaris de raad om binnen een maand na publicatie van haar conclusies (vóór 1 november verwacht) daarover een 'second opinion' te geven.

Bij brief d.d. 22 november jl. (*bijlage 2*) ontving de raad de bedoelde conclusies als 'Conceptbevindingen over het effect van het schipholbeleid' (*bijlage 3*). In deze aanbiedingsbrief benadrukt de Staatssecretaris, dat het hier niet gaat om kabinetsconclusies, maar om 'bevindingen (die) beogen een goed beeld te geven van de conclusies uit de verschillende onderzoeken'. De Staatssecretaris wil graag het oordeel van de raad over de vraag of de conceptbevindingen gerechtvaardigd zijn, gelet op de conclusies van de onderzoekers. Daarnaast vraagt ze de mening van de raad over de vraag of de conceptbevindingen een neutrale en evenwichtige weergave van de onderzoeksrapportages zijn. Het raadsoordeel wil ze verwerken bij het opstellen van de eindrapportage van de evaluatie die, zoals gezegd, mede de basis zal vormen voor een kabinetsstandpunt over het schipholbeleid.

De conceptbevindingen hebben dus uiteindelijk het karakter van een samenvatting van de onderzoeksresultaten gekregen. De 'second opinion' lijkt daardoor een validiteitsoordeel over een samenvatting te moeten bieden. De raad vindt zo'n oordeel niet goed verenigbaar met zijn taakstelling. Het ontbreekt de raad bovendien aan de daarvoor noodzakelijke expertise en tijd. De raad steunt wél de

¹ Andere onderdelen daarvan zijn:

1. de toetsing van de gelijkwaardigheid van het nieuwe schipholbeleid en het oude beleid volgens de PKB-Schiphol van midden jaren negentig (toetsing conform motie Baarda);
2. de beoordeling van voorstellen uit de samenleving voor verbetering van het beleid.



gedachte aan een grotere betrokkenheid van de raad bij actuele beleidsvraagstukken die van strategisch belang voor het VROM-beleid zijn. De raad beschouwt de ontwikkeling van Schiphol nadrukkelijk als zodanig en acht een advies daarover dan ook gepast. De raad grijpt het verzoek om een second opinion graag als adviesaanleiding aan. Het aspect second opinion blijft daarin echter beperkt tot de hoofdlijnen van de voorgelegde conceptbevindingen.

1.2 Aard en opzet van het advies

De raad toetst in dit advies de houdbaarheid en de evenwichtigheid van de concept-bevindingen derhalve op basis van een globale vergelijking met de uitkomsten van de effectiviteitsonderzoeken. Over de kwaliteit van de onderzoeken zelf kan de raad bovendien geen oordeel vellen. De uitkomsten van de verschillende effectiviteitsonderzoeken geven de raad wél aanleiding om te wijzen op enkele belangrijke afwegingen die zijns inziens moeten worden gemaakt in het kader van de evaluatie en eventuele herziening van het schipholbeleid. De raad stelt zich met dit advies vooral ten doel een aantal belangrijke beleidskeuzen voor de toekomst te agenderen. Vanwege de zeer krappe adviestermijn heeft het advies een tentatief karakter.

In *hoofdstuk 2* wordt de vraag naar de effectiviteit van het schipholbeleid in methodisch, procesmatig én beleidsmatig opzicht in een ruimere context geplaatst.

Hoofdstuk 3 vormt de kern van dit advies. Het bevat de hiervoor vermelde toetsing van de houdbaarheid en evenwichtigheid van de conceptbevindingen en plaatst kanttekeningen bij de helderheid en inzichtelijkheid daarvan. Vervolgens maakt de raad de balans van het effectiviteitsonderzoek op, geeft hij een aanzet voor een beleidsagenda en doet hij op enkele strategische punten richtinggevende uitspraken.

Hoofdstuk 4 tenslotte gaat globaal in op de vraag hoe het proces van beleidsvorming rond Schiphol in vervolg op de lopende evaluatie vorm kan krijgen.

1.3 Adviesvoorbereiding

De voorbereiding van dit advies heeft van begin af aan onder hoge tijdsdruk gestaan. Deze tijdsdruk is verder verhoogd door de sterk vertraagde aanbieding van een groot deel van de onderzoeksrapporten en van de conceptbevindingen. Er is daarom gekozen voor een pragmatische aanpak met als belangrijkste

ingrediënten: een bureau-analyse van de onderzoeksrapporten en conceptbevindingen, interne discussies, een beperkte literatuurverkenning en een eveneens beperkte raadpleging van externe deskundigen.

Een soortgelijk advies is gevraagd aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW). Vanwege de beperkte tijd en het in dit verband zeer relevante en recente RVW-advies over de toekomst van de luchtvaart in Nederland² hebben de beide raden gekozen voor zelfstandige advisering over de effectiviteit van het schipholbeleid. Wél is er intensief en geregeld contact geweest gedurende de adviesvoorbereiding en hebben de beide raden daarin gedeeltelijk ook samen opgetrokken.

2 'Vluchten kan niet meer', Raad voor Verkeer en Waterstaat (juli 2005)



Schiphol - Meer markt voor de mainport?

6

Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid



2 Context van de effectiviteitsvraag

2.1 Kern van het vernieuwd schipholbeleid

Bij het schipholbeleid gaat het in feite over een vernieuwd *juridisch kader* voor het rijksbeleid ten aanzien van het vliegverkeer en de ruimtelijke ordening rond Schiphol. In plaats van de in 1995 vastgestelde Planologische Kernbeslissing (PKB) zijn in 2003 de Schipholwet³ en de daarop gebaseerde luchthavenbesluiten van kracht geworden. Bij de luchthavenbesluiten gaat het om twee Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's): 1) het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) voor de regulering van het vliegverkeer rond Schiphol en 2) het Luchthavenindelingbesluit (LIB) voor de regulering van het grondgebruik in de omgeving van Schiphol. Het vernieuwd beleid is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de uitbreiding van het banenstelsel van Schiphol met de Polderbaan.

De dubbeldoelstelling uit de PKB is in het schipholbeleid globaal gehandhaafd: 'De kern van het beleid (.....) is het bieden van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving.'⁴ Deze ambitie is verankerd in het doel van de Schipholwet: 'Het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven als kwalitatief hoogwaardig knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting noodzakelijk zijn.'⁵

In vergelijking met de PKB is met het schipholbeleid vooral vernieuwing gezocht op de volgende punten (zie ook bijlage 4).

1. Middelvoorschriften zijn zo veel mogelijk vervangen door doelvoorschriften ter beheersing van de omvang en verdeling van de gevolgen van het luchtverkeer van en naar Schiphol voor de lokale leefomgeving. De plafonds uit de PKB voor de aantallen passagiers, hoeveelheden vracht en aantallen ernstig gehinderden zijn vervangen door grenswaarden voor de totale jaargemiddelde geluidbelasting en luchtverontreiniging door het Schiphol-gerelateerde luchtverkeer. Daarnaast zijn er regels gesteld voor het gebruik van het luchtruim, de beschikbaarheid van banen en het vliegtuiggebruik op de grond.⁶ Aldus heeft de sector in beginsel meer vrijheid

3 De Schipholwet is vastgelegd in het Schiphol-hoofdstuk van de Wet luchtvaart.

4 Ministeries van V&W en VROM (2005), *Evaluatie schipholbeleid, Plan van Aanpak*. Den Haag.

5 Wet luchtvaart, artikel 8.3.

6 Deze laatstgenoemde regels zijn ingesteld ter beperking van de geurhinder van vliegtuigen.



om zich te ontwikkelen binnen de gestelde milieuruimte. Bij de vaststelling van die ruimte is per saldo uitgegaan van standstill ten opzichte van de situatie in 1990.

2. Overschakeling op andere maatstaven voor geluidbelasting door vliegverkeer (van Ke naar L_{den} en L_{night}) die beter aansluiten bij de hinderbeleving en die een harmonisatie mogelijk maakten van de regelgeving met betrekking tot de geluidbelasting van vliegverkeer in de EU⁷ en andere geluidsbronnen in Nederland.
3. Concrete uitwerking en juridische verankering van normen voor externe veiligheid en luchtverontreiniging. Doelstellingen van vóór 2003 zijn daarbij deels bijgesteld (externe veiligheid en luchtkwaliteit) en deels vervallen (CO_2 -emissies en geurhinder).
4. Ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving op basis van het uitgangspunt dat de overheid de kaders stelt waarbinnen Schiphol zijn bedrijfsvoering kan optimaliseren. Een duidelijker adressering van normen en regels was hierbij een belangrijk streven.

2.2 Methodologische kanttekeningen bij evaluatie, effectiviteitsonderzoek et cetera

In opdracht van de betrokken departementen is een achttal studies uitgevoerd naar de effectiviteit van het schipholbeleid in relatie tot de gestelde doelen en normen op gebied van milieu en economie (mainportontwikkeling).⁸ Deze effectiviteitsonderzoeken moesten antwoord geven op twee hoofdvragen:

1. Leiden de gestelde beleidsinstrumenten in de Schipholwet en de luchthavenbesluiten tot beheersing van overlast en risico's, nu en in de toekomst?
2. Kan de mainport zich ontwikkelen binnen de gestelde beleidsinstrumenten uit de Schipholwet en de luchthavenbesluiten, nu en in de toekomst?

Om een meer volledig beeld van de effectiviteit van het beleid te krijgen, zijn tevens onderzoeksvragen geformuleerd met betrekking tot de beleving van omwonenden, de ervaringen van betrokken partijen, buitenlandse ervaringen en de efficiëntie van de gestelde normen.⁹

7 Deze harmonisatie was onderdeel van de implementatie van de EU-richtlijn voor omgevingslawaai.

8 NLR (2005), *Het effect van het beleid op geluidsoverlast en het externe veiligheidsrisico*; Adecs Airinfra BV (2005), *Schonere lucht, schonere vliegtuigen, meer uitstoot luchtverkeer*; Rigo/Rivm (2005), *Schiphol beleefd door omwonenden*; Interview/NSS (2005), *Omwonenden over Schiphol*; SEO (2005), *Onderzoek mainportontwikkeling*; NovioConsult/Van Spaendonck (2005), *Schiphol en Luchthavenbesluiten, een goede oplossing van de bezwaren en een geschikt stelsel voor de dubbeldoelstelling?*; ADSE/Stratagem (2005), *Leerervaringen uit het buitenland*; BCP (2005), *Twee jaar ervaring met het schipholbeleid*.

9 Ministeries van V&W en VROM (2005), *Evaluatie schipholbeleid, Plan van Aanpak*. Den Haag.

Mede gelet op de gestelde onderzoeksvragen zet de VROM-raad vraagtekens bij de aangebrachte scheiding tussen het effectiviteitsonderzoek en de brede evaluatie van het gehele schipholbeleid. De twee hoofdvragen en de daarvan afgeleide subvragen spitsen zich toe op een analyse van de effectiviteit van de vigerende normen, regels en het bijbehorende instrumentarium in vergelijking met een virtuele situatie zonder beleid. Maar de vraag naar de doelmatigheid van beleid kan ook worden beantwoord door de gestelde normen, regels en het bijbehorende instrumentarium te vergelijken met alternatieve normen, regels en instrumenten. Op die wijze kan immers inzicht worden verkregen in de vraag of de gestelde doelen wellicht beter en sneller (hadden) kunnen worden bereikt.

Deze gedachte lijkt wél een rol te hebben gespeeld bij de opdrachten voor onderzoek naar met name de buitenlandse ervaringen en de efficiëntie van de gestelde normen. De opzet en uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken zijn echter onvoldoende geïntegreerd om de effectiviteit (en efficiëntie) van het beleid als geheel goed te kunnen beoordelen. Om de zelfde reden was het naar het oordeel van de raad beter geweest wanneer het effectiviteitsonderzoek tezamen met de andere evaluatiesporen – PKB-gelijkwaardigheidstoets en verbetervoorstellen – was geïntegreerd tot een meer samenhangende evaluatie van het beleid in zijn brede maatschappelijke en bestuurlijke context.

Naast de voornoemde beperking gaat de toetsing van de effectiviteit van het beleid mank aan twee belemmeringen in relatie tot de mainportdoelstelling. In de eerste plaats ontbreekt tot dusver een heldere beleidsdoelstelling voor de ontwikkeling van de mainport Schiphol als zodanig. De doelstelling op dit punt reikt niet veel verder dan dat het beleid moet bijdragen aan een versterking van de hubfunctie van Schiphol. Deze doelstelling is bovendien nauwelijks geoperationaliseerd in heldere normen en toetsingscriteria. Al met al biedt dat weinig houvast voor een toetsing van de effectiviteit van beleid. Het is in dit verband tekenend voor de gebrekkige procesregie van de beleidsevaluatie dat er gelijktijdig met de uitvoering van het effectiviteitsonderzoek een mainportproject loopt dat moet uitmonden in een kabinetsvisie op de ontwikkeling van de mainport Schiphol. De tweede belemmering voor de beoordeling van de beleidseffectiviteit vloeit voort uit de beperkte onderzoeksopdracht die aan SEO is verstrekt. Het onderzoek naar de mainportontwikkeling van Schiphol is beperkt tot de ervaringen in 2003 en 2004 en twee zichtjaren in de toekomst: 2008 en 2012. Bovendien mochten externe effecten niet worden meegenomen bij de doorberekening van de welvaartseffecten van de gehanteerde scenario's. Deze beperkingen staan op gespannen voet met de wens van de Tweede Kamer om beleidsanalyses ten behoeve van besluiten over (investeringen in) grote infrastructuur-



projecten zoveel mogelijk volgens de richtlijnen van de OEEI-methode¹⁰ uit te voeren. Wanneer die richtlijnen volledig en correct waren gevolgd, was er een langetermijnsce­nario doorgerekend, bijvoorbeeld tot 2020, *inclusief* de externe (milieu)effecten. Dat had een vollediger beeld gegeven van de interactie tussen de verschillende variabelen, van de mogelijke niet-lineaire effecten en van de totale welvaartseffecten van de verschillende scenario's.¹¹ Ook het departement van Verkeer en Waterstaat lijkt bij nader inzien van oordeel dat de externe effecten significant zijn voor de beoordeling van de totale welvaartseffecten. Er is inmiddels een aanvullend onderzoek in gang gezet naar de gevolgen voor de welvaart van de verschillende vliegverkeersscenario's en de daarmee gepaard gaande geluidbelasting, veiligheidsrisico's, luchtvervuiling en CO₂-emissies. Ook in deze is de procesregie verre van optimaal.

2.3 schipholbeleid in breder perspectief

De raad mist in het effectiviteitsonderzoek de relaties met de bredere beleidskaders op gebied van milieu, mobiliteit en ruimtelijke ordening (zie ook bijlage 5).

Op het gebied van milieu mist de raad een relatie met het klimaatbeleid.¹² Formeel is het luchtvaartbeleid geen onderdeel van het Kyoto-protocol, maar het groeiende vliegverkeer heeft onmiskenbaar een substantieel en in omvang toenemend aandeel in de klimaatproblematiek. Volgens de Europese Commissie is de uitstoot van broeikasgassen door de internationale luchtvaart in de periode 1990-2003 jaarlijks met 4,3% toegenomen.¹³ Deze groei ondermijnt de emissiereducties die in andere sectoren worden gerealiseerd. Bij voortzetting van deze groei zullen de emissies van internationale vluchten vanuit luchthavens van de EU in 2012 naar verwachting met 150% zijn toegenomen. Hierdoor zou "meer dan een kwart van de op grond van het Protocol van Kyoto voor de Gemeenschap vereiste emissiereducties teniet worden gedaan". Indien deze groeitrend doorzet, zo stelt de Commissie, worden de luchtvaartemissies op langere termijn

¹⁰ Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur.

¹¹ Het niet doorberekenen van de externe effecten leidt onder meer tot een onderschatting van de positieve welvaartseffecten van de scenario's met een geremde groei van het luchtvaartverkeer.

¹² De VROM-raad beschouwt klimaatverandering als een van de hardnekkige en meest urgente milieuproblemen van dit moment. VROM-raad (2005), *Milieu en de kunst van het goede leven*. Den Haag.

¹³ Deze groei heeft geresulteerd in een totale toename van de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart met 47 miljoen ton CO₂-equivalent in de periode 1990-2003. In de zelfde periode nam de totale uitstoot van de EU af met 287 miljoen ton CO₂-equivalent.

“een belangrijke klimaatveranderingsfactor”.¹⁴ Naar aanleiding van deze mededeling heeft de Europese Raad van Milieuministers zeer recent de “hoogdringendheid van de zaak” erkend. In het verlengde daarvan heeft de Milieuraad de Commissie verzocht om in 2006 een voorstel in te dienen voor wetgeving waarmee de luchtvaartsector kan worden ondergebracht in de bestaande gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.¹⁵

Bij de bepaling van het kabinetsstandpunt over de enige luchtvaartmainport van ons land lijkt het de raad derhalve alleszins zinvol aandacht te besteden aan de vraag óf en zo ja op welke wijze het internationale klimaatbeleid van invloed kan zijn op het schipholbeleid. Een meer nadrukkelijke bijsturing van de luchtvaart vanuit klimaatoverwegingen kan zich immers vertalen in trendombuigingen in de ontwikkeling van de luchtvaart die op hun beurt relevant zijn voor het nationale luchthavenbeleid.

Met het oog op de relaties tussen het schipholbeleid en het beleid ten aanzien van mobiliteit en ruimtelijke ordening zou de raad voorts het kabinet vooral willen aansporen om een integrale visie te ontwikkelen op:

- het internationaal vervoer van personen en goederen op basis van verschillende vervoersmodaliteiten, waaronder het snel groeiende en kostbare netwerk van hoge-snelheidsrailverbindingen;
- de ontwikkeling van de Randstad, in het bijzonder de Noordvleugel, op lange termijn en de wenselijkheid van een eventueel voortgaande mainportontwikkeling op de Randstad-ring.

14 Commissie van de Europese gemeenschappen (27-9-2005), *Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen*. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. COM 2005 459 definitief. Brussel.

15 Persmededeling (2-12-2005) naar aanleiding van de 2697^e Milieuraad van de Europese Unie. 14933/05 (Presse 315). Brussel



Schiphol - Meer markt voor de mainport?

22

Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid



3 Balans van het effectiviteitsonderzoek

3.1 Kernvragen

De in het effectiviteitsonderzoek gekozen aanpak is op zichzelf tamelijk complex. Illustratief in dit verband zijn de omvangrijke en weinig selectieve onderzoeksagenda en de vergaande uiteenrafeling van hoofdvragen in deelvragen. Een en ander is er mogelijk de oorzaak van dat ook de over- en inzichtelijkheid van de conceptbevindingen te wensen overlaten.

Met de inhoud van die bevindingen op zichzelf heeft de raad overigens niet zoveel moeite, temeer omdat meer in het algemeen aan zekere accenten in de weergave van conclusies van onderzoeken niet valt te ontkomen. Daarmee is die weergave nog niet onjuist. Slechts over enkele specifieke punten merkt de raad het volgende op:

- Het beoordelingskader op milieugebied is verwarrend. Soms zijn de normen en regels de toetsingscriteria, soms de berekende effecten op leefniveau (aantallen gehinderden, slaapverstoringen, plaatsgebonden veiligheidsrisico's), soms de hinderbeleving, soms de handhaafbaarheid.
- Uiteindelijk zijn de werkelijke milieueffecten op leefniveau beleidsmatig het meest interessant. In die zin is het goed dat daaraan in de effectiviteitsonderzoeken ook substantieel aandacht is besteed. Onduidelijk blijft echter wat de functie daarvan is binnen het kader van het effectiviteitsonderzoek. Een denkbare functie zou zijn geweest een verificatie van de relevantie van de grenswaarden voor geluidbelasting en externe veiligheid voor de werkelijke hinderbeleving en veiligheidsrisico's in een ruim gebied rondom Schiphol. Een integratie van onderzoeksresultaten in de conceptbevindingen had hierin inzicht kunnen geven. De raad herkent dat inzicht echter niet.
- Het onderzoeksprogramma en de conceptbevindingen roepen ook vragen op over de functie van de leerervaringen uit het buitenland en de ervarings- en opinie-onderzoeken. In principe zouden deze onderzoeken goed kunnen passen in de door de raad bepleite, verbrede benadering, waarin ook ruimte is voor een vergelijking van de effectiviteit van verschillende instrumentaria. In het effectiviteitsonderzoek is zo'n verbrede benadering echter niet consequent toegepast. Daardoor blijven de uitkomsten van de genoemde onderzoeken enigszins zweven.



Belangrijker is echter de kritiek van de raad op de gekozen vorm van de conceptbevindingen. Deze zijn volgens de raad onvoldoende op beleidsmatige aandachtspunten toegespitst. Essentiële beleidskwesties komen daardoor onvoldoende in de conceptbevindingen naar voren. Kernvragen zouden volgens de raad moeten zijn:

- (a) bieden de milieugerelateerde normen en regels naar huidig inzicht nog steeds een adequaat instrumentarium ter beheersing en beperking van de effecten van het vliegverkeer van en naar Schiphol op de milieukwaliteit op leefniveau in de regio, zónder nodeloos beperkend te zijn voor de ontwikkeling van de mainport?
- (b) hoe ontwikkelt zich de fysieke capaciteit en de milieucapaciteit¹⁶ (voor verschillende milieucomponenten) van Schiphol?
- (c) welke groeiverwachtingen zijn er voor het luchtverkeer?
- (d) wanneer kan het luchtverkeer dus tegen grenzen aanlopen?
- (e) welke sturingsmogelijkheden zijn er dan en bieden die naar huidig inzicht voldoende mogelijkheden om recht te doen aan de beide elementen (milieu en economie) van de dubbeldoelstelling van het schipholbeleid?

Los van de door de raad bepleite, verbrede benadering van de effectiviteitsvraag (zie hoofdstuk 2) zouden dergelijke kernvragen naar de mening van de raad de kapstok moeten zijn waaraan de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek worden opgehangen. Ook ander relevant en actueel onderzoek zou bovendien betrokken moeten worden bij de beantwoording van deze vragen.¹⁷

3.2 Impressies van de raad

Vanuit een dergelijke oriëntatie op kernvragen vat de raad zijn eigen indrukken van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek puntsgewijs als volgt samen:

- 1 Het schipholbeleid is in 2003 en 2004 'dankzij' de (tijdelijk?) stagnerende luchtvaart niet echt op de proef gesteld. Het beleid heeft een optimaal gebruik van de luchthaven noch 'bevorderd' (zoals gesteld in de conceptbevindingen), noch belemmerd.

¹⁶ De fysieke capaciteit is het aantal vliegbewegingen dat op Schiphol maximaal verwerkt kan worden binnen de technische en vliegveiligheidsmogelijkheden. De milieucapaciteit is het aantal vliegbewegingen dat op Schiphol maximaal verwerkt kan worden binnen de gestelde milieugrenzen voor geluidbelasting, veiligheid en luchtverontreiniging.

¹⁷ Te denken valt aan onder andere 'Het milieu rond Schiphol, 1990 - 2010, Feiten & cijfers', MNP m.m.v. RIVM, Milieu en Veiligheid (2005) en 'Werken aan de toekomst van Schiphol en de regio', Schiphol Group, KLM en LVNL (2005).

- 2 De dubbeldoelstelling van het schipholbeleid zal bij een aantrekkende economie en een daarbij te verwachten sterke groei van de luchtvaart waarschijnlijk op betrekkelijk korte termijn onder druk komen te staan. Vooral de geluidsruimte lijkt ontoereikend voor een onbelemmerde accommodatie van het vliegverkeer. Dit laatste lijkt weliswaar geen voorwaarde voor een economisch relevante invulling van de mainportdoelstelling, maar bij gebrek aan betere (meetbare, afrekenbare) mainportdoelstellingen zal een eventueel noodzakelijke rem op het vliegverkeer al gauw twijfels oproepen over de houdbaarheid van het beleid.
- 3 Van een 'duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving' lijkt dan ook geen sprake. De instrumentatie van het schipholbeleid lijkt onvoldoende mogelijkheden te bieden voor bijsturing van hetzij het vliegverkeer (naar omvang én aard) hetzij de milieuruimte hetzij beide, terwille van een optimalisatie van het gebruik van Schiphol.
- 4 Het huidige stelsel van milieuregels en -normen wordt vrijwel algemeen als nodeloos ingewikkeld en inflexibel ervaren. Bovendien sluit het slecht aan bij de beleving van omwonenden en roept het twijfels op over de relevantie ervan uit een oogpunt van beperking van hinder en risico's op leefniveau. Tegelijk ondervangt het huidige stelsel slechts ten dele de bezwaren van het oude stelsel voor wat betreft meetbaarheid en handhaafbaarheid.
- 5 De samenleving lijkt tijd nodig te hebben om zich te voegen naar een tot op zekere hoogte onvermijdelijke hindersituatie, die sterk verschillend wordt beleefd. Veranderingen, zoals de opening van de Polderbaan en de introductie van nieuw beleid, geven frictieweerstand. Stabiliteit in infrastructuur en in het gebruik daarvan dragen bij aan maatschappelijke acceptatie.
- 6 Er is veel onbegrip over het ruimtelijk beperkingenbeleid en mogelijk ook verwarring vanwege de dubbele sturing vanuit respectievelijk het Luchthavenindelingbesluit en de Nota Ruimte. De centrale sturing als zodanig staat bovendien ter discussie.
- 7 Mede als gevolg van bovengenoemde tekortkomingen is er opvallend weinig vertrouwen in het schipholbeleid. Gebrek aan vertrouwen lijkt een belangrijke verklaringsfactor voor het grote aantal klachten. De verwijzing naar de vaak veel ongunstiger milieusituatie rond buitenlandse luchthavens relateert wellicht die klachten, maar gaat ook enigszins voorbij aan de vertrouwenskwestie en de sterke spreiding van de milieueffecten rond Schiphol.



3.3 Strategische agenda

De uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek roepen de vraag op of het huidige schipholbeleid wel stand kan houden. Deze vraag dringt zich nog nadrukkelijker op bij een kritische reflectie op het misschien wat haastig tot stand gekomen schipholbeleid¹⁸ binnen de bredere context zoals beschreven in hoofdstuk 2. Er is aanleiding voor een fundamentele heroverweging van het huidige schipholbeleid. De volgende, tentatieve agenda voor beleidsvernieuwing kan een aanzet daarvoor zijn.

Mainport onder marktcondities

De verantwoordelijkheden van (rijks)overheid en luchtvaartsector zijn nog steeds sterk vermengd (luchthavenontwikkeling en –beheer onder regie van het overheidsbedrijf Schiphol, privaat luchtverkeer onder publieke luchtverkeersleiding en slotcoördinatie, middelvoorschriften in LVB die zich onder andere richten op de afwikkeling van het luchtverkeer). Dit gegeven doet afbreuk aan de effectiviteit van de sturing van het luchtvaartstelsel, beperkt de rechtswaarborgen voor de burger, ondermijnt mede daardoor het geloof in een betrouwbare overheid en levert onvoldoende prikkels voor een mainport- én milieugerichte optimalisering van het luchtverkeer. Een ‘marktconcept’ voor het schipholbeleid zou hierin belangrijke verbetering kunnen brengen. De raad bedoelt daarmee een sturingsconcept waarin de verantwoordelijkheden van de overheid en luchtvaartsector scherper zijn afgebakend en de overheid primair de ruimtelijke en milieucondities bepaalt waarbinnen de sector als ‘normaal bedrijf’ binnen een internationaal ‘level playing field’ kan opereren.

De raad realiseert zich dat ‘de sector’ – in deze de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen, de luchtverkeersleiding en de slotcoördinator – niet samenvalt met één of meer rechtspersonen met gelijke doelen en belangen. Dat gegeven lijkt in het verleden de voornaamste reden te zijn geweest voor de keuze voor het huidige sturingsmodel en voor de juridische vormgeving daarvan (met Schipholwet en AMvB's). Een meer met grote bedrijfscomplexen vergelijkbaar sturingsconcept verdient niettemin overweging. Publieke interventies, waarvan de juridische vormgeving nader moet worden bepaald¹⁹, richten zich in dat concept op de actor met een sleutelpositie binnen de sector. Deze sleutelactor wordt

¹⁸ De aanleg van de Polderbaan zorgde voor een grote druk op het proces van beleidsvorming rond Schiphol.

¹⁹ Het gaat hierbij om afwegingen tussen juridische vormen zoals een specifieke wet, een normale milieuvergunning, een vorm van stolph- of koepelvergunning, een vergunning op hoofdzaken, een concessie, etcetera.

vervolgens verantwoordelijk voor de andere sectoractoren. Binnen de luchtvaartsector is Schiphol naar voorlopig inzicht het meest geëigende aanspreekpunt van de sector. Als zodanig zou Schiphol in de visie van de raad op zijn beurt verantwoordelijk zijn voor goede afspraken met de andere sectoractoren danwel voor een adequate inschatting van het eventueel autonome gedrag van die andere actoren.

Binnen het geschetste marktconcept moet de sectorverantwoordelijke zélf de capaciteit kunnen verdelen, bijvoorbeeld door middel van prijsstelling en/of selectie op milieukarakteristieken van vliegtuigen. Fijnregeling in overleg met de regio behoort daarbij tot de mogelijkheden. Daarnaast zou een centraal stelsel van afrekenen op normoverschrijding een flexibel, publiekrechtelijk middel kunnen zijn bij de handhaving van gestelde milieugrenzen. Afrekening met de sectorverantwoordelijke zal naar verwachting leiden tot doorberekening aan andere sectoractoren en vervolgens tot verdere optimalisering van het luchtverkeer in relatie tot milieu en economie. Een en ander kan worden opgevat als een verfijning van de door SEO gesuggereerde heffingsystemen: een heffingachtig instrument in de relatie tussen overheid en sectorverantwoordelijke ter beheersing van de milieudruk en een prijsmechanisch instrument in de relatie tussen sectorverantwoordelijke en overige sectoractoren voor een zo optimaal mogelijk gebruik van de luchthavencapaciteit.

27

Ruimte voor regionale transacties

Het is binnen het hiervoor bedoelde marktconcept voor het schipholbeleid goed voorstelbaar dat op regionaal niveau een 'markt' wordt geconstrueerd waarop ruimte voor luchtvaart en aspecten van leefbaarheid en ruimtegebruik worden uitgeruild.²⁰ Daartoe zouden marges in de milieuruimte moeten worden bepaald waarvan de sector desgewenst in onderhandeling met regionale partners gebruik kan maken. Uiteraard zullen daar sectorale tegenprestaties tegenover moeten staan, bijvoorbeeld in de sfeer van aangepaste gebruiksplannen voor de luchthaven en het luchtruim en in de sfeer van financiële compensaties. Voor de juridische verankering daarvan kan gedacht worden aan innovatieve (publiek-private) contractvormen en vormen van functioneel bestuur.

De raad ziet een regionaal transactiemodel als een decentrale aanvulling op en verfijning van het hiervoor bedoelde centrale marktmodel voor de verhouding tussen overheid en sector. Een regionaal transactiemodel zou zeer wel kunnen

20 Een voorbeeld daarvan is te vinden in "Fundering in de regio; bijdrage aan het geluidsbeleid schiphol", prof. dr. Pieter Jan Stallen c.s., Leiden, 2004.



passen in een streven naar scherpere afbakening van verantwoordelijkheden, versterking van de prikkels voor vermindering van de milieudruk en flexibilisering van het stelsel van milieunormen. Tegelijk zou zo'n model echter kansen bieden om beter te kunnen inspelen op de concrete regionale situatie en plannen en voor een directe betrokkenheid van regionale partijen bij de concretisering van het schipholbeleid. Daarmee zou zo'n model een structurele bijdrage kunnen leveren aan herstel van vertrouwen in het schipholbeleid.

Sturen op milieukwaliteit

De milieuruimte voor Schiphol is momenteel gedefinieerd door wat men zou kunnen aanduiden als intermediaire grootheden:

- de geluidsgrenswaarden op de handhavingspunten;
- het slechts rekenkundig vast te stellen Totaal Volume Geluid (TVG);
- het dito Totaal Risico Gewicht (TRG) in verband met de plaatsgebonden risico's; en
- een weinig doorzichtig, mogelijk zelfs regeltechnisch onjuist²¹ stelsel van grenswaarden voor de uitstoot van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken.

Deze grootheden bevinden zich ergens op de schaal tussen emissie en immissie. Ze worden voor een belangrijk deel louter rekenkundig geconstrueerd en hebben een niet-onbesproken relatie met de milieukwaliteit op leefniveau, die ze niettemin geacht worden te beheersen. Voor dat laatste lijken ze dan ook weinig geschikt. Naar hun aard dragen deze grootheden bovendien weinig bij aan de gewenste transparantie van het milieubeleid rond Schiphol en werken ze wantrouwen in de hand.

Er is dan ook alle aanleiding voor de overgang naar een normenstelsel dat directer stuurt op beheersing en beperking van de effecten van het vliegverkeer op de milieukwaliteit in de regio. Aan het vliegverkeer gerelateerde milieukwaliteitsnormen kunnen daarbij helder in beeld worden gebracht met behulp van zoning. Deze normen dienen zoveel mogelijk gehandhaafd te worden op basis van metingen in plaats van berekende waarden. Publicatie van de meetresultaten en van de eventueel naar aanleiding daarvan genomen maatregelen kan een belangrijke bijdrage leveren aan herstel vertrouwen in het luchtvaartbeleid. Voor een directer sturing op milieueffecten lijken de mogelijkheden het grootst bij de milieucomponent geluid, die overigens juist voor de hinderbeleving en voor de ontwikkelingsruimte voor het vliegverkeer voorlopig de meest kritische factor is.

²¹ Zo definieert art. 4.3 lid 2 een gecorrigeerd aantal vliegtuigbewegingen op basis van het gesommeerd maximum startgewicht van vliegtuigbewegingen. Dat lijkt een anomalie. Ook de onderlinge, op z'n minst redactionele consistentie van de leden 1 en 3 is zorgelijk.

De raad denkt overigens dat een meer op milieukwaliteit gericht schipholbeleid voor een veel ruimer gebied rondom Schiphol geformuleerd en gehandhaafd zou moeten worden door middel van normen en handhavingspunten op verschillende afstanden van de luchthaven. Niet alleen is er relevante hinder op grotere afstanden van de luchthaven dan die waarop de huidige ring van handhavingspunten is gelegen, maar bovendien zal geen enkele ring als enige de luchtvaartgerelateerde milieukwaliteit binnen en buiten die ring kunnen borgen. Dit laatste is een gevolg van de flexibele gebruiksmogelijkheden van het luchtruim die slechts ten dele door een enkelvoudige ring van handhavingspunten beheerst kan worden. Binnen het hiervoor geschetste marktconcept, zonder de huidige luchtverkeersregels, zullen die gebruiksmogelijkheden van het luchtruim alleen nog maar flexibeler worden. Het is overigens wél de vraag of een directere sturing op de milieukwaliteit in een ruimer gebied rond Schiphol ook een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zou moeten zijn. De raad zou zich kunnen voorstellen dat die sturing juist mede onderwerp wordt gemaakt van de transacties binnen het kader van het hiervoor bedoelde regionaal transactiemodel.

Concentreren en compenseren

Bij de vaststelling van de milieuruimte kan gekozen worden voor een meer of minder sterke concentratie van geluidbelasting en veiligheidsrisico's. Deze keuzemogelijkheid lijkt bij de vaststelling van het huidige beleid geen punt van overweging te zijn geweest. Het banenstelsel van Schiphol werkt een zekere spreiding in de hand. Daarop lijkt te zijn voortgeborduurd. De raad heeft de indruk dat concentratie van geluidbelasting bij kan dragen aan een vergroting van de luchthavencapaciteit en aan een meer voorspelbaar luchtverkeer. Door dit laatste en in combinatie met compenserende maatregelen zou concentratie van geluidbelasting door vliegverkeer maatschappelijk wenselijk én aanvaardbaar kunnen zijn. Op de bestuurlijke verantwoordelijkheden met betrekking tot concentreren en compenseren zou opnieuw de eventuele introductie van een regionaal transactiemodel van invloed kunnen zijn.

Gebiedsgericht ruimtelijk ontwikkelingsbeleid

De raad denkt dat een helder, landelijk milieukwaliteitsbeleid, zo mogelijk aangevuld met een regionaal transactiemodel zoals hiervoor beschreven, bestuurlijke ruimte schept voor een meer decentraal ruimtelijk beperkingenbeleid. Binnen het kader van een decentraal gebiedsgericht beleid kan immers een goede afweging worden gemaakt tussen de wenselijkheid van gebiedsontwikkeling enerzijds en de aanvaardbaarheid van blootstelling aan (centraal gereguleerde) milieubelasting anderzijds. Wellicht moeten aan die afweging nog wel zekere, algemeen



geldende grenzen worden gesteld, maar daarbinnen zou terugtrekking van de centrale overheid verdedigbaar kunnen zijn.

Luchthavensysteem

Zelfregulering en -selectie van vliegverkeer door de sector binnen een helder begrensde milieuruimte is per luchthaven goed voorstelbaar. Het wordt echter gecompliceerder wanneer daarbij ook de mogelijkheid van herverdeling van vliegverkeer over verschillende luchthavens wordt betrokken. Binnen het debat over een eventueel selectieve toelating van luchtverkeer op Schiphol is zo'n herverdeling door uitplaatsing van vracht- en chartervluchten naar regionale luchthavens wél aan de orde. Binnen het huidige beleidskader voor luchtverkeer krijgt de sector dan echter te maken met verschillende bevoegde gezagen: het Rijk voor Schiphol en de provincies voor de regionale luchthavens. Zonder bestuurlijke coördinatie van het landelijke luchthavensysteem als geheel mag van marktprocessen geen optimalisatie op nationale schaal worden verwacht. Bestuurlijke coördinatie van het landelijke luchthavensysteem verdient daarom een plaats op de politieke en bestuurlijke agenda van het nationale luchtvaartbeleid.

Doelen van beleid

De zogenoemde dubbeldoelstelling van het schipholbeleid is naar de mening van de raad te smal en kan de indruk wekken dat keuzen worden ontlopen.

De dubbeldoelstelling kan te smal worden genoemd, omdat deze los lijkt te staan van het beleid met betrekking tot klimaatverandering, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening (zie ook hoofdstuk 2). Misschien is het schipholbeleid zoals geformuleerd in de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten niet de plaats voor een zo brede inkadering van het beleid, maar dan moet op z'n minst duidelijk zijn waar en wanneer dat wél gebeurt. De raad dringt aan op de nodige aandacht hiervoor bij de herformulering van het schipholbeleid.

De dubbeldoelstelling kan daarnaast de indruk wekken dat keuzen worden ontlopen, namelijk wanneer deze doelstelling wordt opgevat als een gelijkstelling van waarden (milieu en mainportstreven). Een dergelijke gelijkstelling zou echter niet realistisch zijn. De bedoelde waarden kunnen immers op enig moment zeer wel op gespannen voet met elkaar komen te staan. Naar de mening van de raad moet nadrukkelijker de indruk worden vermeden dat het beleid met zijn dubbeldoelstelling in staat is om kool en geit te sparen.

Met de formulering van de zogenoemde dubbeldoelstelling in de Wet luchtvaart wordt die indruk overigens strikt genomen niet gewekt. Milieugrenzen moeten volgens die doelstelling immers voor het gebruik van de luchthaven “in acht worden genomen”. Zolang die grenzen gelden én consequent in acht worden genomen, behoeft er over de prioriteitsstelling in de ‘dubbeldoelstelling’ geen twijfel te bestaan en is de term dubbeldoelstelling ook eigenlijk niet van toepassing. Dat neemt niet weg dat de balans tussen milieu- en mainportbelangen in de loop van jaren kan verschuiven en een periodieke heroverweging van milieugrenzen derhalve legitiem kan zijn. Aan een zekere beleidsdynamiek valt vanwege voortschrijdend inzicht in zowel de ernst van de milieueffecten als de waarde van het mainportstreven niet te ontkomen. Voor het vertrouwen in het schipholbeleid is het van belang dat de onvermijdelijkheid van die dynamiek goed wordt gecommuniceerd en dat de besluiten naar aanleiding van periodieke afwegingen van milieu- en mainportbelangen met voldoende waarborgen worden omgeven. Dit laatste versterkt het eerdere raadspleidooi voor het zoveel mogelijk behandelen van Schiphol als ‘gewoon bedrijf’.

Aan een periodieke heroverweging van de balans tussen milieu en mainport valt dus niet te ontkomen. Tegelijkertijd staat een hoogfrequente heroverweging op gespannen voet met de in het effectiviteitsonderzoek naar voren gekomen behoefte aan een voorspelbare afwikkeling van het luchtverkeer. Tegen deze achtergrond denkt de raad, bij wijze van indicatie, aan een periodieke heroverweging eens in de vijf jaar.



Havik

XE-305

4 Hoe verder?

In het traject naar een afronding van de evaluatie bepleit de raad in de geest van paragraaf 3.1 een meer op kernvragen toegesneden formulering van de definitieve bevindingen over de effectiviteit van het schipholbeleid. Daarin mogen best eventuele kennishiaten zichtbaar worden. Deze kunnen een opmaat zijn voor vervolgonderzoek, gericht op beleidsaanpassingen in het vervolgtraject.

Vervolgens is de formulering van het kabinetsstandpunt van voorjaar 2006 aan de orde. Dat standpunt zou volgens de raad drie functies moeten hebben:

- (a) Formulering van eventuele kortetermijnmaatregelen in verband met de mogelijk op een termijn van enkele jaren te verwachten spanning tussen het luchtverkeer en de milieuruimte. De eventuele behoefte aan dergelijke maatregelen hangt af van de definitieve bevindingen en zal inzichtelijk worden wanneer die bevindingen op de door de raad bepleite wijze worden vormgegeven. De wenselijkheid van dergelijke maatregelen hangt voorts af van het beleidsmatig oordeel over de mogelijkheden van de sector om zich naar een krappe milieuruimte te voegen en over de economische effecten daarvan.
- (b) Verbetering van de relatie met de omwonenden en andere betrokkenen en daarmee versterking van het vertrouwen in het schipholbeleid.
- (c) Formulering van een programma voor onderzoek en beleidsvorming voor de middellange termijn, gericht op een structurele vernieuwing van het schipholbeleid en het bijbehorende juridisch kader.

Gelet op de expertise van de raad en de adviezen van de RVW vindt de raad het niet op zijn weg liggen om al in detail in te gaan op eventuele kortetermijnmaatregelen, zoals bedoeld onder a. De raad sluit overigens niet uit, dat de bepleite herziening van de bevindingen tot de conclusie leidt dat kortetermijnmaatregelen nog niet aan de orde zijn.

In dat geval kan het kabinetsstandpunt zich in hoofdzaak richten op de formulering van een programma van onderzoek en beleidsvorming voor de middellange termijn. Vooral in hoofdstuk 3 van dit advies heeft de raad de zijn inziens belangrijkste ingrediënten daarvoor gegeven. De uiteindelijke neerslag daarvan moet zijn:

- een nieuw sturingsconcept voor het schipholbeleid;
- de vertaling daarvan in wet- en regelgeving;



- eventuele doorvertaling in sectorgerichte besluiten; de aard van die besluiten (een vergunning, concessie, of iets dergelijks) is afhankelijk van de juridische vormgeving van het nieuwe sturingsconcept ;
- een gecoördineerde visie op het landelijk luchthavensysteem.

De onder b genoemde verbetering van de relatie met betrokkenen en versterking van het vertrouwen in het schipholbeleid tenslotte zullen bij de structurele vernieuwing van het schipholbeleid een belangrijk aandachtspunt moeten zijn, maar kunnen ook op korte termijn al enige invulling krijgen. Te denken valt aan verbetering van de informatie over omvang en afwikkeling van het luchtverkeer en de feitelijke milieueffecten daarvan, alsmede over ontwikkelingen in het klachtenpatroon, de mogelijke verklaringen daarvoor en de eventueel naar aanleiding van meetresultaten en klachten genomen maatregelen. Voorts valt te denken aan een zorgvuldige afdoening van de binnen het kader van de evaluatie van het schipholbeleid naar voren gebrachte verbetersuggesties en aan het in gang zetten van een interactief proces van 'joint factfinding' en (structurele) beleidsvernieuwing.

Bijlage 1

Adviesaanvraag



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart

Voorzitter VROM-Raad
De heer mr. H.M. Meijdam
Postbus 30949, ipc 105
2500 GX DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Datum	Bijlage(n)
16 september 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGTL 05.004928	-
Onderwerp	
Second opinion over effectiviteitsonderzoek Schipholbeleid	

Geachte heer Meijdam,

Zoals u weet wordt op dit moment het Schipholbeleid geëvalueerd. Ik hecht er belang aan dat uw Raad daarin een rol speelt. Daarom vraag ik u, mede namens mijn ambtgenoot van VROM, om een second opinion. Ik vraag u een second opinion te geven over mijn conclusies over de effectiviteit van het beleid: zijn deze conclusies gerechtvaardigd, gelet op de resultaten van het onderzoek dat ik momenteel laat uitvoeren.

Overigens heb ik ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat hierover om een second opinion gevraagd. Ik geef er de voorkeur aan als de Raden in gezamenlijkheid adviseren. In elk geval zou ik graag uw gezichtspunten helder kunnen vergelijken en vraag u dan ook daarover met elkaar in contact te treden.

Eén van de aspecten van de evaluatie betreft het onderzoek naar de effectiviteit van het Schipholbeleid zoals dat is verwoord in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten. De centrale onderzoeksvragen daarbij zijn: (1) worden met de in de Wet en de luchthavenbesluiten gestelde regels en grenswaarden de overlast en risico's beheerst, en (2) kan de mainport zich ontwikkelen binnen de gestelde regels en grenswaarden? Om deze vragen te beantwoorden, zijn acht onderzoeksopdrachten aanbesteed. Daarover wordt gerapporteerd in september en oktober 2005. Op basis van deze onderzoeksresultaten zal ik - samen met mijn collega van VROM - conclusies trekken over de effectiviteit van het beleid.

Omdat medio februari 2006 de gehele evaluatie moet zijn afgerond, is er een strak tijdschema voor alle activiteiten. De planning is dat u uiterlijk eind september beschikt over

Postadres Postbus 20904, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Artillerie, Nieuwe Uitleg 1, Den Haag

Telefoon 070 351 7255
Fax 070 351 7338
E-mail dgtl@minvenw.nl
Internet www.luchtvaartbeleid.nl

Bereikbaar vanaf CS en HS met tramlijn 9, 16 of 17 en buslijn 18.



DGTL/05.004928

de samenvattingen van alle (concept-)onderzoeken en dat ik eind oktober mijn conclusies in concept gereed heb. Ik vraag u de second opinion eind november af te ronden.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Mw drs. M.H. Schultz van Haegen

Bijlage 2

Brief van de staatssecretaris

Geachte heer Meijdam,

Bijgaand treft u de concept bevindingen over de effectiviteit van het schipholbeleid. De bevindingen zijn voor mij een belangrijke basis voor mijn oordeelsvorming over het schipholbeleid. Deze bevindingen zijn gebaseerd op acht onderzoeken die dit jaar zijn uitgevoerd.

Graag vraag ik uw oordeel over deze concept bevindingen: zijn ze gerechtvaardigd gelet op de conclusies van de onderzoekers en geven de bevindingen een neutrale en evenwichtige weergave van de onderzoeksrapportages. Uw oordeel zal ik verwerken bij het opstellen van de eindrapportage van de evaluatie.

Ik wil benadrukken dat deze bevindingen geen conclusies bevatten van het kabinet over het beleid. Die conclusies volgen in het kabinetsstandpunt over het schipholbeleid van april 2006. De bevindingen beogen een goed beeld te geven van de conclusies uit de verschillende onderzoeken. Het gaat dus om de vraag of deze bevindingen een goed beeld geven van het resultaat van die verschillende onderzoeken.

De bevindingen beperken zich tot het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid. De andere twee sporen van de evaluatie, toetsing op de beoogde bescherming van de omwonenden en de mogelijkheden voor verbetering van het beleid, komen in deze bevindingen dan ook niet aan bod. Deze onderwerpen zullen tezamen met de effectiviteit van het beleid aan de orde komen in de eindrapportage over de evaluatie (februari 2006).

Uw oordeel zie ik graag uiterlijk in week 51 tegemoet.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Mw drs. M.H. Schultz van Haegen

Mede namens DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU, dhr drs P.L.B.A. van Geel



Bijlage 3

Conceptbevindingen over het effect van het schipholbeleid¹

Vooraf

Voor de evaluatie van het schipholbeleid is onder andere onderzocht wat het effect is van de regels en grenzen uit de wet en luchthavenbesluiten. Voorliggende conceptbevindingen zijn een samenvatting van de resultaten van het onderzoek door acht externe bureaus naar het effect van het beleid op overlast, veiligheidsrisico's en ontwikkeling van mainport; nu en in de toekomst. Conceptbevindingen weerspiegelen de conclusies van de onderzoekers.

Zowel de VROM-raad als de Raad voor Verkeer en Waterstaat zullen in november een second opinion uitbrengen over de conceptbevindingen. Daartoe worden op 1 november de conceptbevindingen aan de raden ter beschikking gesteld.

De definitieve bevindingen worden opgenomen in het eindrapport 'Evaluatie schipholbeleid' die op 19 februari 2006 aan de Kamer worden aangeboden.

In het Kabinetsstandpunt (april 2006) zal de regering aangeven hoe zij verder wil met het schipholbeleid.

39

Aanleiding en aanpak van het effectiviteitonderzoek

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De essentie van het ingezette beleid is dat het Rijk met regels en grenzen randvoorwaarden stelt aan de effecten van de luchtvaart op de omgeving. Binnen die randvoorwaarden heeft de luchtvaartsector de vrijheid zich te ontwikkelen. Met dit schipholbeleid behartigt het Rijk twee publieke belangen: bescherming van omwonenden tegen negatieve effecten van de luchtvaart en het borgen van het economisch belang van de luchthaven voor Nederland.

Als vervolg op de 'motie Baarda c.s.' (25 juni 2002) is afgesproken dat het schipholbeleid zoals vastgelegd in de wet en luchthavenbesluiten binnen drie jaar na inwerkingtreding moet zijn geëvalueerd. Het 'Plan van aanpak Evaluatie schipholbeleid' stelt dat het kabinet onder andere wil toetsen of het gekozen beleid voor

¹ Opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretarissen van V&W en VROM (november 2006)



Schiphol effectief is. Dat voornemen is uitgewerkt in de onderzoeksagenda effectiviteit. De agenda is begin 2005 vastgesteld door het kabinet. Hoofdvraag van het onderzoek is: leiden de regels en grenzen in de Schipholwet en luchthavenbesluiten tot beheersing van overlast en veiligheidsrisico's én kan de mainport zich ontwikkelen binnen die regels en grenzen? In de onderzoeksagenda is deze hoofdvraag uitgewerkt in onderzoeksopdrachten die zijn uitbesteed aan externe bureaus.

Geluid, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's.

Hoe hebben overlast en veiligheidsrisico's zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Zijn de regels en grenzen nageleefd en welk effect hadden die regels en grenzen op de beheersing van overlast en risico's? Wat is naar verwachting het effect van het beleid in de toekomst? Is beheersing van overlast en risico's een beleids-effect, of het gevolg van externe ontwikkelingen?

Beleving van overlast en veiligheidsrisico's.

Hoe beleven omwonenden de milieueffecten van de luchthaven? Wat het verschil is tussen feitelijke en beleefde overlast en welke factoren spelen een rol in de beleving van overlast en risico's? Hoe kan beleid beter inspelen op beleving en de factoren die beleving bepalen?

Economie en mainportontwikkeling

Kan de mainport zich ontwikkelen binnen de met de regels en grenzen afgebakende milieuruimte? Zo nee, welke regel of grens legt beperkingen op en wat zijn de kosten van zo'n beperking van het gebruik van de luchthaven voor Nederlandse gezinnen en bedrijven? Wat betekent het voor de werkgelegenheid en de kwaliteit van de verbindingen?

Opinie en attitude van omwonenden

Hoe denken omwonenden over Schiphol, de luchtvaart en de voor- en nadelen van een luchthaven? Wat is het vertrouwen in de wet- en regelgeving rondom Schiphol en de luchtvaart en in de daarbij betrokken instanties?

Bezwaren van het vorig stelsel, efficiëntie van regelgeving.

Zijn met het huidig beleid handhaafbaarheid, meetbaarheid en scheiding van rollen verbeterd vergeleken met de 'oude' PKB? Zijn de argumenten om te kiezen voor een wet en algemene maatregelen van bestuur in de praktijk bevestigd? Is het huidige stelsel, en zijn verankering in een wet en amvb's, juridisch efficiënt?

Vergelijking met het buitenland.

Welke ervaringen zijn er in het buitenland opgedaan met het beheersen van overlast en risico's én het ontwikkelen van een mainport? Wat kan daarvan worden geleerd voor de Nederlandse situatie?

Ervaringen met het beleid.

Wat is de ervaring met het beleid in de praktijk van de partijen die betrokken zijn de uitvoering van het schiphofbeleid? Werkt het beleid, en bevalt het?

De onderzoeken zijn afgerond. Deze rapportage vat de resultaten van de onderzoeken samen. Als eerste wordt beschreven welke overlast en risico's zich in 2003 en 2004 hebben voorgedaan. Opinies, attitude en beleving van omwonenden worden aangestipt. Vervolgens wordt per regel of grens aangegeven óf deze is nageleefd en, óf deze effect had op beheersing van overlast en risico's en mainportontwikkeling, nu en in de toekomst. Tot slot worden de gevolgen samengevat van de regels en grenzen voor de ontwikkeling van de mainport en de Nederlandse economie.

Geluidsoverlast door het luchtverkeer van 2003 tot heden

Vliegtuiggeluid

De wet en luchthavenbesluiten, in combinatie met de Polderbaan, zorgen ervoor dat dichtbevolkte gebieden als Amsterdam en Amstelveen minder worden belast met vliegtuiggeluid dan voorheen. Omgekeerd worden dun bevolkte gebieden ten noorden en ten zuiden van de luchthaven juist meer belast. Dat geldt overdag, maar ook 's nachts. Als gevolg is de hinder door vliegtuiggeluid onder andere in grote delen van Amsterdam en Amstelveen afgenomen. In het landelijk gebied ten zuiden en ten noorden van de luchthaven ondervinden meer mensen hinder. Per saldo is het aantal gehinderden verminderd. Buiten de ring van handhavingpunten komen in 2004 geen belastingen voor hoger dan 58 dB(A) L_{den} . Daarmee is in 2003 en 2004 de beoogde bescherming tegen geluidsoverlast geboden.

Hinder door vliegtuiggeluid

Volgens berekeningen² zijn in 2004 circa 240.000 mensen ernstig gehinderd door vliegtuiglawaai. De meeste daarvan wonen in gemiddeld belast gebied, dat wil zeggen meer dan 45 d(B)A L_{den} en minder dan 58 d(B)A L_{den} . In zwaarder belast gebied in de directe omgeving van Schiphol, een geluidbelasting van 58 d(B)A L_{den} en hoger, woonden in 2004 12.236 mensen. Daarvan is, volgens de gangbare relatie tussen blootstelling aan geluid en geluidsoverlast, bijna de helft ernstig gehinderd. Deze aantallen gehinderden en slaapverstoorden zijn niet te vergelijken met de aantallen gehinderden in de overgangsbepalingen uit de Schipholwet. De aantallen in de overgangsbepalingen zijn gebaseerd op een woningbestand 1990, verouderde blootstelling-responsrelaties en hebben bovendien betrekking op een kleiner gebied. De vergelijking tussen het aantal gehinderden met huidig en vorig beleid en de ontwikkeling vanaf 1990 tot nu is onderdeel van de gelijkwaardigheidstoets. In het eindrapport Evaluatie schipholbeleid wordt apart ingegaan op de gelijkwaardigheidstoets.

Vliegtuiggeluid in de nacht

In het gebied rond Schiphol³ is tussen 2002 en 2005 sprake van een toename van de blootstelling aan geluid in de nacht. Oorzaak is de groei van het aantal nachtvluchten met twaalf procent. Als gevolg wordt een groter gebied ten zuiden en zuidoosten van Schiphol in de nacht belast met geluid. Ondanks de groei van het aantal nachtvluchten is de blootstelling aan geluid in de nacht in zwaar belast gebied niet toegenomen. In matig belast gebied, dat wil zeggen een geluidbelasting van meer dan 30 dB(A) L_{night} en minder dan 48 dB(A) L_{night} verdubbelde de blootstelling. Buiten de ring van handhavingpunten voor de nacht kwamen in 2004 echter geen belastingen voor hoger dan 48 dB(A) L_{night} . Daarmee is in 2003 en 2004 de beoogde bescherming geboden.

Slaapverstoring door vliegtuiggeluid

In 2004 ondervinden circa 120.000 mensen 'ernstige' slaapverstoring, zes à zeven procent van de omwonenden in het studiegebied. In datzelfde gebied is het aantal omwonenden dat volgens berekeningen 'enige' slaapverstoring ondervindt toegenomen tot bijna een kwart. De meeste slaapverstoorden wonen in

2 Het aantal gehinderden en slaapverstoorden is berekend aan de hand van: (i) een actueel woningbestand 2005 samengesteld door RIVM en NLR, en (ii) de L_{den} respectievelijk L_{night} blootstelling-responsrelatie die door RIVM is afgeleid uit het vragenlijstonderzoek uit 2002 voor de gezondheidskundige evaluatie Schiphol. Bij die berekening wordt onderscheid gemaakt in enige, gemiddelde en ernstige hinder. De wijze van berekening van aantallen gehinderden en slaapverstoorden is voorgeschreven in de overgangsbepalingen in de Wet luchtvaart (Staatsblad 2002, 374)

3 Getallen en berekeningen hebben betrekking op een studiegebied rondom de luchthaven van 55 bij 71 kilometer, ruwweg het gebied tussen Leiden, Utrecht, Alkmaar en Hoorn.

matig belast gebied. In zwaar belast gebied wonen circa 10.000 mensen, daarvan wordt bijna twintig procent ernstig in de slaap gestoord.

Hinder bij andere luchthavens

In de omgeving van Schiphol worden minder omwonenden blootgesteld aan vergelijkbare hoeveelheden geluid dan bij andere, grote Europese luchthavens het geval is. Oorzaak is met name de in Nederland relatief sterke beperking van woningbouw in de nabijheid van de luchthaven. Wel wordt in Nederland meer geklaagd over overlast door vliegtuiggeluid. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de relatief sterke veranderingen in geluidbelasting sinds de opening van de Polderbaan, veranderingen van vliegroutes en wijzigingen van het beleid. Door zulke veranderingen reageren omwonenden sneller en heftiger op overlast. Overigens produceert het gemiddelde vliegtuig op Schiphol niet meer geluid dan op vergelijkbare luchthavens elders in Europa.

Veiligheidsrisico's door het luchtverkeer van 2003 tot heden

In dicht bevolkte gebieden rondom de luchthaven zijn de veiligheidsrisico's de afgelopen jaren afgenomen. In dunner bevolkte gebieden ten noorden en ten zuiden zijn de risico's juist gestegen. Deze ontwikkeling is een rechtstreeks gevolg van het schipholbeleid, met name van de regels en grenzen om geluidsoverlast te beheersen. Waar omwille van de beheersing van geluidsoverlast minder wordt gevlogen, zijn immers ook de risico's beperkt. De grootste risico's komen voor dicht bij de luchthaven in het verlengde van de start- en landingsbanen. Daar wonen en werken nu minder mensen dan voorheen. Het aantal omwonenden binnen de 10^{-6} -contour voor plaatsgebonden risico bedroeg in 2004 1.271. Met het in gebruik nemen van de Polderbaan is het aantal omwonenden binnen de 10^{-5} -contour verdubbeld tot 35 in 2004.

43

Luchtkwaliteit en luchtverkeer van 2003 tot heden

Uitstoot van uitlaatgassen

De gemiddelde uitstoot van luchtverontreinigende stoffen per vliegtuig is tussen 2003 en 2005 afgenomen. De gemiddelde uitstoot van stikstofoxiden daalde met vier procent, die van fijn stof met acht procent. De vloot op Schiphol werd schoner. De totale uitstoot door het luchtverkeer nam echter toe omdat over diezelfde periode het luchtverkeer sneller groeide dan de vloot schoner werd. De uitstoot van fijn stof steeg met drie procent, die van stikstofoxiden met zeven procent. In

alle gevallen was de uitstoot van het luchtverkeer kleiner dan van het wegverkeer of de overige bronnen in het studiegebied.

Luchtkwaliteit rond Schiphol

Luchtvaart draagt amper bij aan de lokale luchtverontreiniging in de omgeving van Schiphol; in Badhoevedorp, Zwanenburg of Boesingheliede is het luchtverkeer in 2004 verantwoordelijk voor circa twee procent van de concentratie stikstofoxiden en minder dan één procent voor fijn stof. In de regio is vooral het wegverkeer verantwoordelijk voor overschrijdingen van de grenswaarden uit het besluit luchtkwaliteit. Overigens heeft een deel van het autoverkeer in de regio Schiphol als eindbestemming; dagelijks doen circa 40.000 voertuigen de luchthaven aan. Daarmee draagt Schiphol bij aan de overschrijding van de grenswaarden uit het besluit luchtkwaliteit.

Ruimtegebruik rondom de luchthaven van 2003 tot heden

Sloopzones voor geluid en veiligheid

Bij inwerkingtreding van het luchthavenindelingsbesluit stonden in de veiligheids- en geluidssloopzones in totaal 86 woningen. Augustus 2005 zijn er daarvan 59 aangekocht en 19 daadwerkelijk gesloopt. De komende drie jaar worden de resterende panden gesloopt. Door de motie Hofstra kunnen bewoners niet worden gedwongen hun woningen te verlaten. Dat maakt de termijn waarop alle panden gesloopt zullen zijn onzeker.

Beperkingengebieden voor nieuwbouw

In de beperkingengebieden is tussen 2003 en 2005 op beperkte schaal woningen en bedrijven bijgebouwd. Buiten de beperkingengebieden groeit de woningvoorraad en het aantal bedrijven sneller. Naar verwachting zet die ontwikkeling de komende jaren door. Gemeenten spelen in op de regelgeving in het luchthavenindelingsbesluit door gronden die eerder waren bestemd voor woningbouw te ontwikkelen als bedrijventerrein.

Mening en ervaring van omwonenden van 2003 tot heden

Vragenlijstonderzoek in 2005 naar beleving van overlast en veiligheidsrisico's

In 2005 is een groot aantal omwonenden binnen een straal van 25 kilometer rond Schiphol geënuquêteerd. Volgens eigen zeggen veroorzaakt Schiphol bij elf procent van de ondervraagden ernstige geluidhinder en vier procent geeft aan

ernstig te worden verstoord in de slaap. Eveneens vier procent ervaart ernstige hinder door trillingen (grondlawaai) en ongeveer drie procent van de omwonenden ervaart ernstige geurhinder van vliegtuigen. Vergeleken bij eerdere vragenlijstonderzoeken in 1996 en 2002 is de 'zelfgerapporteerde ernstige hinder' en de 'zelfgerapporteerde ernstige slaapverstoring' afgenomen.

Volgens de klachtenanalyse 2004 (CROS) was geluidhinder dat jaar voor ruim 10.000 omwonenden aanleiding om één of meer klachten in te dienen. Overigens is het aantal mensen dat een klacht indient de laatste jaren afgenomen. Ongeveer zes procent van de omwonenden is bezorgd over de veiligheid door de nabijheid van vliegroutes. Ruim veertig procent is bezorgd over de gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit. Hinder door geuroverlast van het luchtverkeer en het aantal mensen dat zich onveilig voelt door de nabijheid van vliegroutes is gelijk gebleven. Bezorgdheid over de gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit is toegenomen, net als het aantal klachten.

Opinieonderzoek onder omwonenden

Uit opinieonderzoek blijkt dat ruim driekwart van de omwonenden positief staat ten opzichte van Schiphol en circa de helft eveneens positief is over een verdere groei en uitbreiding van de luchthaven. Ruim de helft van de omwonenden heeft het afgelopen jaar tenminste één vliegreis gemaakt. Tegelijkertijd overheerst bij omwonenden de twijfel aan de waarborgen die de Schipholwet en luchthavenbesluiten bieden. Die argwaan spreekt ook uit het feit dat meer mensen menen er qua vliegtuiggeluid op achteruit te zijn gegaan dan vooruit. Het vertrouwen in instanties die verantwoordelijkheden dragen is beperkt, vooral in het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Schiphol zelf. Overigens krijgt de Inspectie Verkeer en Waterstaat duidelijk meer vertrouwen. Veel omwonenden denken dat als het er op aan komt de overheid zich sterker maakt voor het stimuleren van Schiphol dan voor het beheersen van de overlast.

Met het van kracht worden van het huidig beleid en het in gebruik nemen van de Polderbaan is het aantal mensen dat geluidsoverlast ondervindt gedaald. Het zijn deels ook andere mensen dan voorheen. De omwonenden die er na februari 2003 op achteruit zijn gegaan ervaren het beleid als onrechtvaardig. De verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in bijvoorbeeld Amsterdam en Amstelveen betekent voor hen een verslechtering.



Effectiviteit van regels en grenzen op overlast en veiligheidsrisico's

Regels en grenzen om geluidsoverlast te beheersen

- Grenswaarden geluidbelasting in handhavingpunten (LVB, art. 4.2.1, 4.2.2) Handhavingpunten rond de luchthaven stellen een maximum aan de geluidbelasting in woongebieden. Plaats, aantal en per handhavingpunt toegestane geluidbelasting verschillen voor dag- en nachtsituatie.

In 2003 en 2004 is het luchtverkeer afgewikkeld binnen de gestelde grenswaarden op handhavingpunten. Wel heeft de luchtvaartsector in 2004 enkele malen het baangebruik gewisseld om overschrijding van grenswaarden te voorkomen. Uit modelberekeningen blijkt dat zonder die wisselingen het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden hoger zou zijn geweest.

Als de economie aantrekt, zal de luchtvaart sterk groeien. In dat geval zal in 2008 naar verwachting niet de gehele marktvrage op Schiphol kunnen worden afgewikkeld. Zowel de grenswaarden in de handhavingpunten als het totaal volume geluid beperken het aantal vliegtuigbewegingen. Door de gebruiksbeperking is de geluidbelasting rond Schiphol lager. Volgens berekeningen zullen er in 2008 dan ruim 15.000 mensen minder ernstig gehinderd zijn dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest. Vanwege de verwachte groei van de luchtvaart stijgt in de jaren na 2008 het aantal vluchten dat niet binnen de geluidsgrenzen past. Als gevolg groeit ook het aantal mensen dat zónder de geluidsgrenzen ernstig zou zijn gehinderd. Door de gebruiksbeperking neemt de totale hoeveelheid vliegtuiggeluid in de omgeving echter niet meer toe. Daardoor zal het aantal ernstig gehinderde en slaapverstoorde omwonenden op langere termijn naar verwachting stabiliseren op ongeveer 300.000 respectievelijk 150.000.

- Grenswaarden totaal volume geluid (LVB, art 4.2.1, 4.2.2) Totaal Volume Geluid (TVG) is een indicator gebaseerd op het aantal vliegtuigbewegingen, het vliegtuigtype en de verdeling van het verkeer over het etmaal. De grenswaarde voor het TVG stelt een maximum aan de totale jaarlijkse geluidbelasting door vliegtuigen.

Zowel in 2003 als 2004 is voldaan aan de grenswaarde voor totaal volume geluid. In de toekomst zal het TVG naar verwachting wél beperkingen opleggen aan het luchtverkeer. Uit berekeningen blijkt dat, uitgaande van een sterke groei

van het luchtverkeer, in 2012 circa tien procent van de marktvrage niet op Schiphol kan worden afgehandeld.

Beperking van de groei betekent niet dat de overlast wordt beheerst. TVG begrenst weliswaar de totale hoeveelheid geluid, maar is niet van invloed op de verdeling van het geluid over de omgeving. TVG alléén is daarom geen effectief instrument om overlast te beheersen. Het is wél effectief in combinatie met de grenswaarden voor geluidbelasting op handhavingspunten. Grenswaarden voor geluidbelasting op de handhavingspunten bieden ruimte voor variatie in baan- en routegebruik vanwege wisselende weersomstandigheden. Om de overlast te beheersen is het echter niet de bedoeling dat in enig jaar deze ‘meteotoeslag’ op alle punten wordt vol gevlogen. Daarvoor zorgt het TVG.

Ervaringen van de luchtvaartsector

De luchtvaartmaatschappijen ervaren de regels en grenzen amper als een prikkel om stillere vliegtuigen aan te schaffen. Degene die investeert wordt niet beloond. De milieuruimte die ontstaat, de extra slots die kunnen worden uitgegeven belanden deels bij de concurrentie. Daarnaast ervaart de luchtvaartsector de combinatie van totaal volume geluid en grenswaarden op handhavingspunten als onnodig complex en niet flexibel. Als gevolg blijkt dat in de praktijk de beschikbaar gestelde milieuruimte niet volledig kan worden benut.

47

Beleving door omwonenden

De beleving van het geluid van vliegtuigen hangt sterk samen met de hoeveelheid geluid waaraan men wordt blootgesteld. De voor geluid gebruikte indicatoren sluiten echter slecht aan bij de beleving van omwonenden. De indicatoren zijn abstract en gaan uit van een jaargemiddelde terwijl de beleving van omwonenden vooral wordt bepaald door afzonderlijke gebeurtenissen; het tijdstip, de voorspelbaarheid en aantal vliegtuigen dat overkomt. Ook een eventuele verandering in blootstelling speelt een rol. Bij eenzelfde blootstelling zijn méér mensen ernstig gehinderd als zij daarvóór aan minder geluid werden blootgesteld dan wanneer zij daarvóór aan hetzelfde niveau werden blootgesteld. In een situatie van veranderende vliegpatronen, is sprake van ‘overreactie’ op vliegtuigeluid. Niet-akoestische factoren zijn ook van invloed. Zo leidt een negatieve houding ten opzichte van Schiphol en de overheid, los van de feitelijke geluidbelasting, tot meer gehinderden. Ook als mensen de verwachting hebben dat de geluidssituatie zal verslechteren, leidt dit tot meer hinder. Naarmate omwonenden aan minder geluid worden blootgesteld, spelen niet-akoestische factoren een grotere rol.



Ervaringen in het buitenland

De meeste regels en grenzen die elders worden toegepast, worden in vergelijkbare vorm ook in Nederland gebruikt. Bij enkele luchthavens elders wordt de geluidsproductie door vliegtuigen gemeten en vergeleken met een grenswaarde. Daarmee is lik-op-stuk-handhaving mogelijk. Omwonenden hechten veel waarde aan dergelijke 'geluidsflitspalen'. Uit onderzoek blijkt dat echter dat het gebruik van flitspalen zoals toegepast in Londen en New York, alleen symbolische waarde heeft en een verwaarloosbaar effect op de omgeving bewerkstelligt. De reden die hiervoor gegeven is dat het geluidsniveau dat als grens wordt gehanteerd zo hoog is, dat bijna geen enkele vliegtuig beboet wordt. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of het systeem van flitspalen waardevol is, indien het geluidsniveau dat als grens wordt gehanteerd lager wordt vastgesteld. Ook zijn elders goede ervaringen opgedaan met een wisselend baangebruik om de overlast eerlijk te verdelen. Geloofwaardige concessies van de beheerder van de luchthaven vergroten de publieke acceptatie van overlast. Zo is bij Frankfurt de gewenste uitbreiding afgeruild tegen een voorgenomen nachtsluiting. Daarentegen is Schiphol het enige vliegveld met een geluidsbudget voor het luchtverkeer overdag. De regelgeving om geluidsoverlast te beheersen is in Nederland uitgebreider en complexer dan elders.

- Luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten (LVB art. 2.1, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3) Luchtverkeer moet gebruik maken van luchtverkeerswegen. Voor stijgend verkeer na het verlaten van de luchtverkeersweg én voor dalend verkeer tot aan de eindnadering, gelden minimale vlieghoogtes. Vanwege veiligheid en vlotte afwikkeling van het verkeer mag de luchtverkeersleiding van de regels afwijken. Onderscheiden naar dag en nacht, alsmede nadering en vertrek, is een maximaal toegestaan percentage afwijkingen gegeven.

Luchtverkeerswegen bepalen, in combinatie met de grenswaarden voor geluidbelasting in de handhavingpunten, de verdeling van het luchtverkeer over de omgeving en daarmee ook de verdeling van geluid en veiligheidsrisico's. Zonder deze regels en grenzen zou het geluid naar verwachting anders over de omgeving zijn verdeeld wat overlast en risico's zou vergroten. Zonder minimum vlieghoogtes zou een deel van het verkeer structureel lager vliegen. Laag vliegen vergroot de overlast, niet de risico's. Overigens zou de capaciteit van de luchthaven niet noemenswaardig stijgen zonder de regels voor luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten omdat de grenswaarden voor geluid dan beperkingen zouden opleggen.

Ervaringen van de luchtvaartsector

In 2003 en 2004 was de naleving van de regels en grenzen voor luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten niet vlekkeloos. Het grote aantal routes en alle toegestane uitzonderingen maken de voorschriften voor luchtverkeerswegen en minimum vlieghoogten complex om uit te voeren, moeilijk te handhaven, maar ook lastig uit te leggen aan omwonenden. Het berekend effect van deze overtredingen op overlast en veiligheidsrisico's was overigens gering. Wél leidden de overtredingen bij omwonenden tot veel ergernis.

Beleving door omwonenden

De regels voor luchtverkeerswegen sluiten niet altijd aan bij de verwachting van omwonenden, zelfs als zij worden nageleefd. Regelmatig wordt over bewoond gebied gevlogen terwijl omwonenden verwachten dat dat niet is toegestaan. Echter overdag én boven 3000 voet mag al het stijgend verkeer van de luchtverkeersweg afwijken omdat boven die vlieghoogte geen toegestaan maximum percentage afwijkingen is gegeven. Bovendien zijn veel luchtverkeerswegen breder dan voor omwonenden noodzakelijk lijkt.

- Beschikbaarheid en gebruik banenstelsel (LVB, art. 3.1.4, 3.1.5)

Deze regels beschrijven het toegestaan gebruik van de afzonderlijke banen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar starten en landen, dag en nacht én enkel of tweezijdig gebruik van de baan.

Het gebruik van het banenstelsel is net als de luchtverkeerswegen van invloed op de verdeling van geluid en veiligheidsrisico's over de omgeving. Deze regel is in 2004 acht keer overtreden door nachtelijke landingen op de Buitenveldertbaan waarvoor de luchtverkeersleiding geen afdoende verklaring heeft gegeven. Deze overtredingen hebben geen effect op geluidbelasting of de opgetreden veiligheidsrisico's. Wel ervaren omwonenden het als hinderlijk als wordt gevlogen op tijden en plaatsen waar dat niet mag.

Ervaringen van de luchtvaartsector en omwonenden

Nachtsluiting van banen is niet onomstreden. Als meer banen beschikbaar zijn, kan al het verkeer in de vroege ochtend via glijvluchtlanding worden afgewikkeld. Daarmee neemt de geluidbelasting en dus ook de overlast af. Anderzijds is aanpassing van de openingstijden van een baan een effectief middel om overlast en risico's te beheersen.



Regels en grenzen om veiligheidsrisico's te beheersen

- Grenswaarde totaal risicogewicht (LVB, art. 4.1.1)

Totaal risicogewicht (TRG) is een indicator die is gebaseerd op ongevalkans en het aantal vliegtuigbewegingen per jaar. De grenswaarde voor TRG stelt een maximum aan de kans op een ongeval met een vliegtuig.

Zowel in 2003 als 2004 is voldaan aan de grenswaarde voor totaal risicogewicht. Uit berekeningen blijkt dat ook in de toekomst het luchtverkeer zal voldoen aan het TRG. Het instrument heeft daarom geen effect op de ontwikkeling van de mainport, nu en in de toekomst. TRG stelt - net als het TVG - geen eisen aan de manier waarop de risico's over de omgeving worden verdeeld. Dat betekent dat wel de kans op een ongeval is beheerst, maar niet het risico voor omwonenden. TRG alléén is dan ook geen effectief instrument om risico's te beheersen.

- Synergie beheersen veiligheidsrisico's en overlast (memorie van toelichting LVB)

Schipholwet en luchthavenbesluiten veronderstellen dat het totaal risicogewicht, de grenswaarden voor geluidbelasting in handhavingpunten én de luchtverkeerswegen in hun onderling verband ervoor zorgen dat buiten de 'veiligheids-sloopzones' nergens een plaatsgebonden risico vóórkomt groter dan 10^{-5} en dat buiten het 'beperkingengebied voor nieuwbouw bedrijven' geen plaatsgebonden risico vóórkomt groter dan 10^{-6} . Anders gezegd: waar door de regels en grenzen om geluidsoverlast te beheersen weinig wordt gevlogen, zijn naar verwachting de veiligheidsrisico's gering.

Alhoewel de verdeling van veiligheidsrisico's over de omgeving overeenkomt met die van geluid, is het veronderstelde onderling verband minder effectief dan verwacht. In de praktijk komen in 2003 en 2004 buiten het 'beperkingengebied nieuwbouw bedrijven' risico's voor groter dan 10^{-6} , bijvoorbeeld aan de oostkant van de Buitenveldertbaan. Naar verwachting is dat ook in de toekomst het geval. Buiten de sloopzones komen geen risico's voor groter dan 10^{-5} , volgens berekeningen ook niet in de toekomst. Het gevonden verschil tussen de sloopzones en het 'beperkingengebied voor nieuwbouw bedrijven' wordt verklaard doordat bij de begrenzing van de sloopzones wél rekening is gehouden met variatie in baan- en route gebruik door weersomstandigheden, meteotoeslag, en bij het 'beperkingengebied voor nieuwbouw bedrijven' niet. Als de begrenzing van het 'beperkingengebied voor nieuwbouw bedrijven' ook met meteotoeslag zou zijn bepaald, dan was het veronderstelde verband wel effectief gebleken, nu en in de toekomst.

Ervaringen in het buitenland

De vergelijking met buitenlandse luchthavens leert dat elders geen specifieke regels en grenzen gelden voor het luchtverkeer om veiligheidsrisico te beheersen. Wel geeft de internationale organisatie voor de luchtvaart (ICAO) een groot aantal richtlijnen voor het veilig ontwerp van vliegtuigen en het veilig afwickelen van luchtverkeer. Aanvullend zijn rond sommige luchthavens beperkingen gesteld aan het ruimtegebruik vergelijkbaar aan de beperkingen in het luchthavenindecingsbesluit. Regels voor het ruimtegebruik hebben geen effect op het luchtverkeer, noch op de ontwikkeling van de mainport.

Regels en grenzen om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te beheersen

- Normen voor gemiddelde uitstoot per vliegtuig (LVB, art. 4.3.1)
Voor vijf luchtverontreinigende stoffen (koolmonoxide, fijn stof, stikstof- en zwa-veloxiden en VOS) is een norm gesteld voor de gemiddelde uitstoot per vliegtuig. Omdat het aantal vliegtuigen daarin niet meespeelt, is de totale uitstoot niet begrensd. Wanneer een stof niet aan de norm voor gemiddelde uitstoot voldoet, wordt tijdelijk een norm voor de totale uitstoot van kracht.

In 2003 en 2004 lag de uitstoot onder de grenswaarde voor gemiddelde uitstoot per vliegtuig. In 2005 overschrijden de uitstoot van koolmonoxide en VOS deze norm. Er wordt echter wel voldaan aan de eis voor de totale uitstoot. Volgens berekeningen worden de normen voor gemiddelde uitstoot in de toekomst niet overschreden. Bij de aanschaf van nieuwe vliegtuigen speelt uitstoot geen rol omdat er van wettelijke belemmeringen van de uitstoot momenteel geen sprake is. Wel geeft de internationale organisatie voor de luchtvaart (ICAO) motorfabrikanten richtlijnen voor de uitstoot. Daaraan voldoen de fabrikanten ruimschoots. Het schoner worden van vliegtuigen is dus het gevolg van externe factoren zoals vernieuwing van de vloot en besparing op de kosten van brandstof. Niet van beleid om de gemiddelde uitstoot terug te dringen. Kortom; tussen 2003 en 2005, maar naar verwachting ook in de jaren daarna, hebben normen voor gemiddelde uitstoot geen effect op beheersing van de overlast noch op de ontwikkeling van de mainport.

Luchtkwaliteit

Regels en grenzen voor de beheersing van de gemiddelde uitstoot en geuroverlast blijken niet effectief om de luchtkwaliteit te verbeteren omdat deze de totale uitstoot niet begrenzen. In de toekomst is dat beeld naar verwachting niet wezen-



lijk anders. Vliegtuigen worden schoner. Overigens niet voor alle stoffen, omdat vliegtuigen groter en zwaarder worden. Door de groei van de luchtvaart zal de totale uitstoot echter stijgen; uitgezonderd vluchtige stoffen. Omdat het gemotoriseerd wegverkeer op grote schaal overgaat op schonere techniek, verbetert de luchtkwaliteit per saldo. Wel groeit het aandeel van de luchtvaart in de totale uitstoot. Daarmee zal de bijdrage van de luchtvaart aan de luchtverontreiniging in het studiegebied ruwweg verdubbelen. Overigens zullen in de toekomst de geluidsgrenzen naar verwachting de omvang van het luchtverkeer wel beperken. Daarmee zal de groei van de totale uitstoot door het luchtverkeer afnemen.

- Beperking geurhinder (LVB, art 3.2.1, 3.2.2)

Om geurhinder te beperken moeten vliegtuigen met drie of meer motoren met tenminste één afgeschakelde motor taxiën. Waar mogelijk wordt aan de gate niet het aggregaat aan boord gebruikt, maar overgeschakeld op vaste stroomvoorziening op het platform.

De regels worden in de praktijk niet gehandhaafd zodat ze als middel om hinder door geur te beheersen weinig effectief zullen zijn. Dat de regels wel worden nageleefd komt vanwege de economische voordelen zoals: minder slijtage van motoren en remmen en brandstofbesparing. Regels om geuroverlast te beheersen beïnvloeden ook de uitstoot van verontreinigende stoffen, met name de regel om met minder motorvermogen te taxiën.

Ontwikkeling van het ruimtegebruik rondom de luchthaven

- Luchthavenindulingsbesluit en bestemmingsplannen (wet, art. 8.8-8.11)
Bestemmingsplannen van gemeenten in het beperkingengebied om Schiphol moeten binnen een jaar na vaststelling van het luchthavenindulingsbesluit in lijn zijn gebracht met de aanwijzingen over grondgebruik en bestemmingen in dat besluit.

Deze regel wordt niet goed nageleefd. Alleen gemeente Haarlemmermeer heeft het bestemmingsplan aangepast. Twee andere gemeenten zijn daarmee doende. Bij de overige gemeenten zijn de bestemmingsplannen niet, of onvoldoende, herzien. Het effect van deze regel op de beheersing van overlast en risico's is overigens gering. Het LIB dient al als voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan waardoor er zonder ontheffing geen bouwvergunning kan worden afgegeven die strijdig is met het LIB.

- Veiligheids- en geluidssloopzones (LIB, art. 1.2.1, 2.2.1)

In gebieden met een hogere geluidbelasting dan $71 \text{ d(B)A } L_{\text{den}}$ en gebieden met een groter plaatsgebonden risico dan 10^{-5} zijn geen gebouwen toegestaan. Bestaande gebouwen worden op vrijwillige basis aangekocht en gesloopt.

De voorschriften voor de sloopzones zijn vanaf 2003 tot op heden nageleefd. Van de in totaal 86 panden in de sloopzones zijn er 59 aangekocht waarvan er inmiddels 19 zijn gesloopt. De komende drie jaar worden de resterende 40 gesloopt. Daarmee zijn de sloopzones een effectief instrument om overlast en veiligheidsrisico's te beheersen. Door de motie Hofstra kunnen bewoners niet worden gedwongen hun woningen te verlaten. Dat maakt de termijn waarop alle panden gesloopt zullen zijn onzeker. Vanwege de ongunstige verhouding tussen de kosten van isolatie en de marktprijs van de woningen heeft geluidsisolatie van woningen direct buiten de geluidssloopzones ook tot sloop geleid.

Ervaringen van omwonenden en bestuurders in de regio

Ervaringen met het beleid in de praktijk leren dat er meer behoefte is aan maatwerk. De sloopzones zijn strak begrensd wat leidt tot onbegrip. Daarom pleiten omwonenden en regionale bestuurders voor een ruimhartiger omgaan met begrenzing als het gaat om een besluit om al of niet te slopen, maar ook om te isoleren, of schadevergoeding uit te keren.

- Financiële steun aan gemeenten (wet, art. 8.33)

Dit voorschrift regelt in hoofdzaak de financiële steun bij aankoop van woningen in de sloopzones. In uitvoering, maar ook in het effect op beheersing van overlast en risico's is deze regel niet te scheiden van de regels voor de sloopzones zelf.

- Beperkingengebied nieuwbouw bedrijven (LIB, art. 1.2.2, 2.2.1)

In gebieden met een groter plaatsgebonden risico dan 10^{-6} is geen nieuwbouw toegestaan. Ook niet van bedrijfsgebouwen, uitgezonderd kleinschalige of extensieve bedrijvigheid.

De voorschriften voor het 'beperkingengebied nieuwbouw bedrijven' zijn de afgelopen jaren nageleefd. Er zijn zeven verklaringen van geen bezwaar aangevraagd. Daarvan zijn er vijf afgegeven, één is geweigerd en één is nog in behandeling. Er is alleen kleinschalige, extensieve bedrijvigheid bijgekomen. Er zijn geen woningen gebouwd. De regel draagt daarmee bij aan het beheersen van veiligheidsrisico's.

- Beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen (LIB, art. 1.2.2, 2.2.1)
In gebieden met een hogere geluidbelasting dan 58 d(B)A L_{den} is nieuwbouw van geluidsgevoelige bestemmingen niet toegestaan. Nieuwe bedrijfsgebouwen zijn wel toegestaan. In uitzonderingsgevallen kan van deze regel worden afgeweken

De voorschriften voor nieuwbouw in het beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen zijn nageleefd. Er zijn 290 ontheffingen aangevraagd; daarvan is 253 maal een verklaring van geen bezwaar afgegeven, 27 aanvragen zijn nog in behandeling, vier zijn geweigerd en zes zijn ingetrokken. Het aantal aanvragen dat is geweigerd, is gering. In ruim tweehonderd gevallen betrof het woninguitbreiding of verbetering. Van februari 2003 tot heden is voor de bouw van circa zestig woningen ontheffing verleend. Er gaat een grote preventieve werking uit van de regelgeving. In het 'beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen' is tussen 2003 en 2005 op beperkte schaal woningen en bedrijven bijgebouwd. Buiten het beperkingengebied groeit de woningvoorraad en het aantal bedrijven sneller.

Juli 2005 heeft de minister van VROM besloten de leefbaarheid van kleine kernen te laten prevaleren boven beheersing van overlast. Als gevolg worden de komende jaren in Zwanenburg, Abbenes en Buitenkaag circa honderd woningen gebouwd binnen het 'beperkingengebied geluidsgevoelige bestemmingen'. Zonder de regels uit het Luchthavenindulingsbesluit zouden er nu en in de toekomst meer woningen zijn gebouwd. Gemeenten spelen op de regelgeving in door de betreffende gronden te ontwikkelen als bedrijventerrein. Kortom; de regelgeving draagt bij aan het beheersen van overlast.

Ervaringen van omwonenden en bestuurders in de regio

Veel omwonenden en bestuurders in de regio ervaren de regels van het luchthavenindulingsbesluit als knellend en onrechtvaardig. In hun beleving zit de ontwikkeling van de gemeente op slot door de stringente beperkingen enerzijds; anderzijds deelt het LIB de toch al schaarse ruimte in de omgeving in dit deel van de Randstad volledig toe aan de luchthaven.

- Maximale toegestane hoogte van objecten (LIB, art. 2.2.2)
Afhankelijk van de afstand tot de luchthaven geldt een maximale hoogte voor gebouwen en objecten.
- Regels voor objecten waarvoor geen vergunning nodig is (wet, art. 8.12)
Voor objecten waarvoor geen vergunning is vereist gelden regels voor maximale hoogte.

- Vogelaantrekkende activiteiten (LIB, art. 2.2.3)

Binnen zes kilometer van de start- of landingsbaan zijn geen nieuwe bestemmingen toegestaan die vogels aantrekken.

Van 2003 tot op heden zijn deze regels nageleefd. Wanneer de regels niet zouden zijn nageleefd, zou dat beperkingen hebben opgelegd aan het baangebruik en wat nadelig zou zijn voor de capaciteit van de luchthaven. Naleving heeft geen effect op beheersing van overlast en veiligheidsrisico's.

Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Schiphol

Deze artikelen (wet, art. 8.34-40) regelen de instelling van de Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Schiphol (CROS) waarin een onafhankelijke voorzitter en vertegenwoordigers van regionale overheden en sectorpartijen een dusdanig gebruik van de luchthaven bevorderen dat recht doet aan de belangen van die betrokkenen.

Met het inwerking treden van het huidig beleid veranderden de vliegroutes rond Spaarndam. Dat leidde tot meer overlast dan voorheen. De CROS heeft alternatieven voor de routes over Spaarndam in kaart gebracht en hierover advies uitgebracht. Op basis van het advies zijn de routes gewijzigd.

Terugblik door de CROS

Op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de CROS eind 2004 twee jaar CROS geëvalueerd. Uit die evaluatie komt naar voren dat alle leden het bestaansrecht van de CROS onderschrijven, maar dat de geloofwaardigheid en het draagvlak moeten worden verbeterd. Waar mogelijk streeft de CROS naar consensus, maar dat mag niet ten koste gaan van het maken van keuzes, of helderheid over de positie van deelnemende partijen. De positie en organisatie van het informatie- en klachtenbureau (IKB) is aan herziening toe. Met een up to date klachtenregistratiesysteem én gedegen analyse van klachten kan de CROS betere conclusies trekken voor beleid en bestuur.

Ervaringen van omwonenden, bestuurders en de sector

Uit ervaring met het beleid in de praktijk blijkt dat de partijen die zijn betrokken bij de uitvoering van het schipholbeleid expliciete meningen hebben over de CROS. Het doel van de CROS is nagaan welke maatregelen mogelijk zijn om overlast en risico's te verminderen. De CROS heeft echter geen middelen om regels en grenzen te veranderen. Bovendien ontbreekt het de CROS aan slagvaardigheid door het ontbreken van een duidelijke bevoegdheid en status. Voor veel betrokkenen is de CROS daarom te vrijblijvend. Daarnaast is de legitimiteit van



de bewonersvertegenwoordigers onduidelijk. Dat betekent dat zij wel formeel, maar niet feitelijk de bewoners vertegenwoordigen. Ze hebben geen echte achterban. Daarom kunnen de bewonersvertegenwoordigers niet namens de omwonenden met de sector onderhandelen.

Naleving en handhaving

- Samenwerking sectorpartijen (wet, art. 8.18)

Luchtverkeersleiding, luchthaven en luchtvaartmaatschappijen moeten in samenwerking die voorzieningen treffen die nodig zijn zodat regels en grenzen niet worden overschreden.

- Exploitatie van de luchthaven volgens het luchthavenverkeersbesluit (wet, art 8.19)

De exploitant van de luchthaven dient de regels uit het luchthavenverkeersbesluit op te volgen. Alleen om reden van veiligheid mag daarvan worden afgeweken.

- Toelating luchtverkeer op de luchthaven (wet, art 8.25)

Hiermee is de exploitant van het vliegveld verplicht alle vluchten toe te laten mits aan de regels wordt voldaan.

- Luchtverkeersleiding volgens het luchthavenverkeersbesluit (wet, art 8.20)

De luchtverkeersleiding dient luchtverkeersleiding te geven volgens de regels uit het luchthavenverkeersbesluit. Alleen om reden van veiligheid mag worden afgeweken.

- Gezagvoering volgens het luchthavenverkeersbesluit (wet, art 8.21)

De gezagvoerder vliegt volgens de regels uit het luchthavenverkeersbesluit. Alleen om reden van veiligheid mag worden afgeweken.

- Aanvullende maatregelen door de inspecteur-generaal (wet, art. 8.22)

Dit voorschrift regelt dat, als grenswaarden worden overschreden, de inspectie aanvullende maatregelen zal voorschrijven om de overlast en risico's te beheersen.

Deze wetsartikelen schrijven voor dat sectorpartijen ieder voor zich de regels moeten opvolgen. Tegelijkertijd zijn zij voor het voorkómen van overtredingen en overschrijdingen ook van elkaar afhankelijk. Deze voorschriften hebben geen direct effect op beheersing van overlast, risico's en ontwikkeling van de mainport. Echter, zonder deze voorschriften zou naleving van de regels en grenzen in de luchthavenbesluiten niet vanzelfsprekend zijn. Met andere woorden: alleen indirect hebben deze regels effect, nu en in de toekomst.

In de voorbije uitvoeringsjaren zijn er geen grenswaarden overschreden. De inspecteur-generaal heeft tot op heden dan ook geen aanvullende maatregelen

len hoeven treffen. Wat het effect van dit instrument is op beheersing van overlast en risico's én ontwikkeling van de mainport kan dan ook niet worden bepaald. Het biedt de inspecteur-generaal echter wel de mogelijkheid om in te grijpen in geval van een overtreding van de grenswaarden. In potentie is het een effectief instrument.

Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van het huidig stelsel is beter dan van het vorige. Regels en grenzen zijn algemeen bindend verklaard. Behalve de exploitant van de luchthaven worden nu ook de luchtvaartmaatschappijen en luchtverkeersleiding aangesproken. Het instrumentarium is ook uitgebreid, bijvoorbeeld met bepalingen over bestuurlijk boete. Dat wil nog niet zeggen dat de effectiviteit van de handhaving daadwerkelijk is vergroot. Handhaving vindt nog steeds achteraf plaats, en op basis van jaargemiddelden. Direct en ter plekke ingrijpen is in de praktijk zelden mogelijk. Dat is niet bevorderlijk voor een goede naleving van regels en grenzen. Overigens ervaren veel omwonenden het ontbreken van zo'n lik-op-stuk handhaving als een gemis. Het is één van de verklaringen voor het geringe vertrouwen in de overheid en het beleid. In het huidige stelsel blijkt de handhaafbaarheid van regels voor de ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van Schiphol minder sterk. Alhoewel de ruimtelijke grenzen wettelijk helder zijn vastgelegd, blijkt die helderheid in praktijk rekkelijk. Overheden zoeken met 'verzoeken om geen bezwaar' de grenzen van het stelsel op.

57

Ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving

De gewenste ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving is in het huidige stelsel gerealiseerd. Onderscheiden rollen zijn expliciet gemaakt: de Rijksoverheid maakt het beleid, de luchtverkeersleiding is ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan, de inspectie controleert en private partijen zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering op de luchthaven. De Rijksoverheid is teruggetreden uit het overleg met betrokken partijen in de Commissie Geluidhinder Schiphol en maakt óók geen deel uit van de opvolger daarvan, de CROS. De onderzoekers brengen wel enkele nuances aan: zo speelt de luchtverkeersleiding nog steeds meerdere rollen; als onderdeel van de luchtvaartsector én als onderdeel van de Rijksoverheid. Ook heeft het Rijk rechtstreekse bemoeienis met de luchthavenoperatie door het sluiten van bilaterale luchtvaartverdragen. Tenslotte wordt door de onderzoekers de vraag opgeworpen of een strikte scheiding van rollen houdbaar is gezien de ambities van de overheid met de mainport en het feit dat de ontwikkeling van de mainport op termijn wordt beperkt door door de overheid opgelegde milieugrenzen. Uiteenlopende economische belangen zullen er naar verwachting toe leiden dat in situaties waarin de sectorpartijen er niet



uitkomen - bijvoorbeeld een komende gebruiksbeperking vanwege milieugrenzen
- het Rijk al snel de partij wordt die de impasse moet doorbreken.

- Ministeriele regeling informatievoorziening (wet, art. 8.26-30)
Een regeling die de sectorpartijen verplicht afwijking van de regels voor het gebruik van het luchtruim, geluidbelasting, emissies en veiligheid te registreren en te rapporteren aan de inspectie. De inspectie rapporteert aan Kamer en ministeries.

Dit instrument heeft geen direct effect op beheersing van overlast, risico's en ontwikkeling van de mainport. Echter, zonder deze regeling zouden betrokken instanties niet beschikken over de voor handhaving noodzakelijke informatie. Met andere woorden: dit instrument heeft alleen indirect effect, nu en in de toekomst.

Meetbaarheid

De bezwaren over de meetbaarheid zijn niet verholpen. Het stelsel zelf, maar ook de handhaving er van, is nog steeds gebaseerd op complexe berekeningen en jaargemiddelde waarden. De scenariogevoeligheid is zelfs toegenomen. Er is nog steeds weinig aansluiting tussen de beleving van overlast en risico's en de abstracte termen waarin de werkelijkheid wordt beschreven. Omwonenden ervaren dat zeer negatief.

- Uitzonderlijke omstandigheden (wet, art 8.23)
Dit voorschrift regelt de continuïteit van de luchthaven. In uitzonderlijke situaties die mogelijk tot overschrijding van regels en grenzen leiden, wordt de werking van bestaande regels en grenzen opgeschort, of tijdelijk aangepast. Toepassing van dit instrument heeft een andere verdeling tot gevolg van overlast en veiligheidsrisico's over de omgeving. Omwonenden kunnen daardoor tijdelijk meer hinder ervaren. Het instrument is niet van invloed op de lange termijn ontwikkeling van de mainport, noch op de beheersing van overlast en risico.

Ontwikkeling van de mainport

De introductie van de Schipholwet en de luchthavenbesluiten in 2003 viel samen met een uitzonderlijke marktontwikkeling. Aanslagen, SARS en de economische recessie zorgden vanaf 2001 voor een krimp van het aantal vliegtuigbewegingen. Vanaf 2003 treedt herstel op, zij het dat het topjaar 2001 vermoedelijk ook in 2005 nog niet wordt geëvenaard. Tussen 2003 en 2005 hebben de regels en grenzen, afzonderlijk en gezamenlijk, nauwelijks effect gehad op het aantal vliegtuigbewegingen. Het schipholbeleid heeft in de achterliggende periode de ont-

wikkeling van de mainport daarom niet belemmerd. De uitzonderlijke marktontwikkelingen hebben daar zeker aan bijgedragen.

Gebruiksbeperking bij sterke groei luchtvaart

De toekomstige economische effecten van het schipholbeleid zijn verkend met behulp van scenario's, één met sterke, en één met gematigde groei van het luchtverkeer⁴. De scenario's zijn getoetst aan regels en grenzen uit de Schipholwet en de luchthavenbesluiten. Uit de berekeningen met een gematigde groei van het luchtverkeer blijkt dat tot 2012 de regels en grenswaarden geen beperkingen opleggen aan het luchtverkeer, noch aan het gebruik van de luchthaven. In dat geval heeft het beleid geen effect op welvaart, ontwikkeling van de mainport en werkgelegenheid.

Bij een sterke groei van het luchtverkeer is naar verwachting wél sprake van een capaciteitsbeperking. In 2008 en 2012 zijn de grenswaarden voor geluid maatgevend voor de verkeersafwikkeling op Schiphol. In 2012 zal circa tien procent van de marktvrage niet op Schiphol kunnen worden afgehandeld. Volgens berekeningen zullen de regels en grenzen voor de uitstoot van verontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's, ook bij sterke groei van de luchtvaart, geen effect hebben op de ontwikkeling van de mainport. In dit onderzoek zijn toekomstige ontwikkelingen alleen getoetst aan de grenswaarde voor het totaal volume geluid (TVG). De toekomstige ontwikkelingen zijn niet getoetst aan de 'grenswaarden geluidbelasting in handhavingspunten'. Met de beschikbare economische scenario's kon de verdeling van geluid over de omgeving niet worden voorspeld. Een prognose van de verdeling van het geluid over de omgeving is wel mogelijk met het door de sector beschikbaar gestelde scenario. Het sectorscenario bleek echter ongeschikt voor de gewenste economische analyse. Gegeven de onzekerheden in modelberekeningen passen binnen het TVG en de grenswaarden in handhavingspunten ruwweg evenveel vliegtuigbewegingen.

Zowel bij gematigde als bij sterke groei van de luchtvaart stijgt de capaciteit van de luchthaven binnen de geluidsgrenzen. Nieuwe vliegtuigen zijn gemiddeld genomen stiller en met stillere vliegtuigen passen meer vliegtuigbewegingen binnen de geluidsgrenzen. Bij sterke groei gaat deze vlootvernieuwing sneller dan bij een gematigde groei.

4 De in dit onderzoek toegepaste scenario's sluiten aan bij de lange termijn toekomstverkenning van de planbureaus.



Gevolgen voor de welvaart

Bij een aantrekkende economie loopt de groei van het luchtverkeer op korte termijn tegen grenzen. Dat leidt tot een toenemende inperking van de groei van het luchtverkeer. De welvaartseffecten nemen navenant toe. Daarbij is niet alleen de prijs van schaarste aan de orde, maar ook het verlies in netwerkqualiteit dat zich vertaalt in een lagere frequentie, meer overstappen en langer wachten en reizen dan zonder beperking van de groei het geval zou zijn geweest. Hogere prijzen voor de tickets, een mindere netwerkqualiteit en het afzien van mobiliteit betekenen in 2012 naar verwachting een schadepost van 1,4 miljard miljoen euro voor de klanten van de luchthaven; respectievelijk 0,3 miljard voor Nederlandse gezinnen en bedrijven en 1,1 miljard voor buitenlandse gezinnen en bedrijven. Het verwachte verlies van winst van de luchtvaartsector door de aftopping van de groei bedraagt dat jaar circa 30 miljoen euro.

Uit onderzoek blijkt dat tegenover het welvaartsverlies ook extra inkomsten kunnen staan. Door de beperking van de luchthavencapaciteit is de vraag naar mobiliteit groter dan het aanbod. Deze schaarste creëert extra inkomsten. Met het huidige schipholbeleid én met het huidige systeem van slotallocatie komen de extra inkomsten terecht bij de luchtvaartmaatschappijen. Zij kunnen de prijzen verhogen en maken daardoor meer winst. Die extra winst vloeit echter voor een groot deel naar het buitenland. Zouden de extra inkomsten bij de overheid of Schiphol belanden, bijvoorbeeld door een regulerende schaarsteheffing of een verhoging van de luchthavengelden, dan compenseert dat voor de nationale economie het welvaartsverlies van Nederlandse gezinnen en bedrijven. Mede door betalingen van buitenlandse reizigers resteert dan een batig saldo.

Gevolgen voor de ontwikkeling van de mainport

De verwachte capaciteitsbeperking beïnvloedt aantal transferreizigers meer dan proportioneel. Overstappers zijn immers prijsgevoeliger dan bestemmingsverkeer. Uit berekeningen voor het zichtjaar 2012 blijkt dat, als de groei van het luchtverkeer wordt afgeremd, circa veertien procent van de overstappers niet meer via Schiphol zal reizen, tegen zes procent van de op- en uitstappers. De jaren daarna nemen die verschillen toe. Als gevolg zullen er in de toekomst meer passagiers van en via Schiphol reizen dan nu het geval is, maar neemt het aandeel transfer op de intercontinentale bestemmingen af. Dat raakt de kern van de mainportontwikkeling.

Gevolgen voor de werkgelegenheid

Volgens berekeningen betekent de beperking van de capaciteit een minder snelle groei van de werkgelegenheid op de luchthaven en van de aan Schiphol gerela-

teerde werkgelegenheid. In 2012 zou dat verschil kunnen zijn opgelopen tot bijna 20.000 banen. Volgens de gangbare economische mechanismen zullen in dat geval deze mensen elders aan het werk zijn. Uitzondering op die regel zijn de laag- en ongeschoolden waarvoor structureel te weinig arbeidsplaatsen zijn. Juist de luchthaven kent veel ongeschoold werk. Ook als de mainport zich niet onbeperkt kan ontwikkelen, biedt de luchthaven in 2012 altijd nog aan méér mensen emplooi dan in 2004.

Overig, de juridische vorm van regels en grenzen

De wet en luchthavenbesluiten is een adequate vorm gebleken om het schipholbeleid vast te leggen. Aan alternatieven kleven tenminste even grote bezwaren. Een vergunningstelsel is weliswaar flexibeler, maar minder geschikt om tegelijk luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en de exploitant van de luchthaven aan te spreken. Door de keuze voor een wet en uitwerking van regels en grenzen in algemene maatregelen van bestuur heeft de burger echter geen formele rol. Bij een algemene maatregel van bestuur is bezwaar en beroep niet mogelijk. Dat is zeer ongebruikelijk in de verhouding tussen overheid en burger.

Doel en middel

De wet en luchthavenbesluiten omvatten zowel doel- als middelvoorschriften. Het is niet gebleken dat die van elkaar verschillen in effectiviteit voor het beheersen van overlast en risico's en ontwikkeling van de mainport. In de uitvoering komt de stapeling van doel- en middelvoorschriften echter de gewenste ontvlechting van beleid, uitvoering en handhaving niet en goede. Idee was immers dat het Rijk met doelvoorschriften de milieugebruiksruimte zou afbakenen. Door middelvoorschriften mengt het Rijk zich echter weer in de bedrijfsvoering van de luchthaven.

Resumerend

Met de regels en grenzen in het schipholbeleid zijn de afgelopen jaren de geluids- overlast en veiligheidsrisico's beheerst. Geen van de regels of grenzen heeft tot op heden het gebruik van de luchthaven beperkt. Het beleid is echter niet beproefd op alle regels en grenzen onder andere omdat de groei als gevolg van externe factoren achterbleef bij eerdere verwachtingen. Het schipholbeleid, maar ook de PKB daarvoor, hebben er voor gezorgd dat het gebied rond de luchthaven relatief leeg is. In 2003 en 2004 is dan ook voldaan aan het doel van de wet; het bevorderen van een optimaal gebruik van de luchthaven met inachtneming van de grenzen die met oog op veiligheid en milieubescherming zijn gesteld.





Wanneer het effect van alle regels en grenzen gezamenlijk wordt vergeleken met dat van afzonderlijke instrumenten, dan blijkt dat de overlast en veiligheidsrisico's weinig anders zouden zijn geweest als één van de regels of grenzen niet zou zijn toegepast. Een andere regel of grenswaarde wordt al snel beperkend, of dwingt een vergelijkbaar gedrag af. In praktijk zijn vooral de grenswaarden voor geluidbelasting op de handhavingpunten, in combinatie met het totaal volume geluid en de luchtverkeerswegen, bepalend. Zij bepalen de verdeling van het luchtverkeer en daarmee de verdeling van de geluidbelasting en veiligheidsrisico's over de regio.

Wanneer de economie aantrekt en het luchtverkeer sterk groeit, loopt het luchtverkeer op enig moment tegen milieugrenzen. Vanaf het moment dat de groei stukt, zal er elk jaar een groter deel van de marktvaart niet op Schiphol kunnen worden afgehandeld. Vervoer wordt duurder én van mindere kwaliteit dan mogelijk zou zijn geweest. Dat confronteert gezinnen en bedrijven met een oplopende kostenpost als ze van of via Schiphol reizen. Omdat transfer prijsgevoeliger is dan bestemmingsverkeer zullen in de toekomst meer passagiers van en via Schiphol reizen dan nu het geval is, maar neemt het aandeel transfer op de intercontinentale bestemmingen af. Dat raakt de kern van de mainportontwikkeling. Een gematigde groei van het luchtverkeer past wel binnen de milieugrenzen. In dat geval wordt de ontwikkeling van de mainport niet door de regels en grenzen beïnvloed.

Met het huidige beleid, het bestaande banenstelsel, de huidige inzichten over de groei van de luchtvaart, de verdeling van het verkeer over het etmaal én de technologische ontwikkeling, zijn de geluidsgrenzen vrijwel zeker de beperkende factor voor verdere groei. In geval van een gebruiksbepanking is de luchtvaartsector niet goed in staat de milieuruimte voor de luchthaven efficiënter te benutten zodat meer verkeer, maar vooral meer passagiers en vracht binnen de milieugrenzen kunnen worden afgehandeld. Er blijkt onvoldoende prikkel om schoner, stiller en veiliger te vliegen of om het verkeer anders over het etmaal te verdelen.

In het huidige stelsel zijn beleid, uitvoering en handhaving goed gescheiden. Rollen zijn helder: de overheid stelt kaders, private partijen en de luchtverkeersleiding zijn verantwoordelijk voor bedrijfsvoering op de luchthaven. De wet en luchthavenbesluiten zijn een adequaat middel om het schipholbeleid vast te leggen. Een vergunningstelsel is weliswaar flexibeler, maar ongeschikt om tegelijk luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en exploitant van de luchthaven aan te spreken. Wel heeft door de keuze voor een wet en algemene maatregelen van bestuur de burger geen formele rol omdat tegen een algemene maatregel van bestuur geen bezwaar of beroep mogelijk is.

Niet alle betrokken partijen vinden het huidig beleid een succes. De luchtvaartsector ziet de groeipotentie afnemen, terwijl ze dacht met dit beleid en de Polderbaan jaren vooruit te kunnen. Omwonenden die er na februari 2003 op achteruit zijn gegaan zijn teleurgesteld. De algehele verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is aan hen voorbij gegaan.



Bijlage 4

Vergelijking van doelen en normen PKB-schipholbeleid

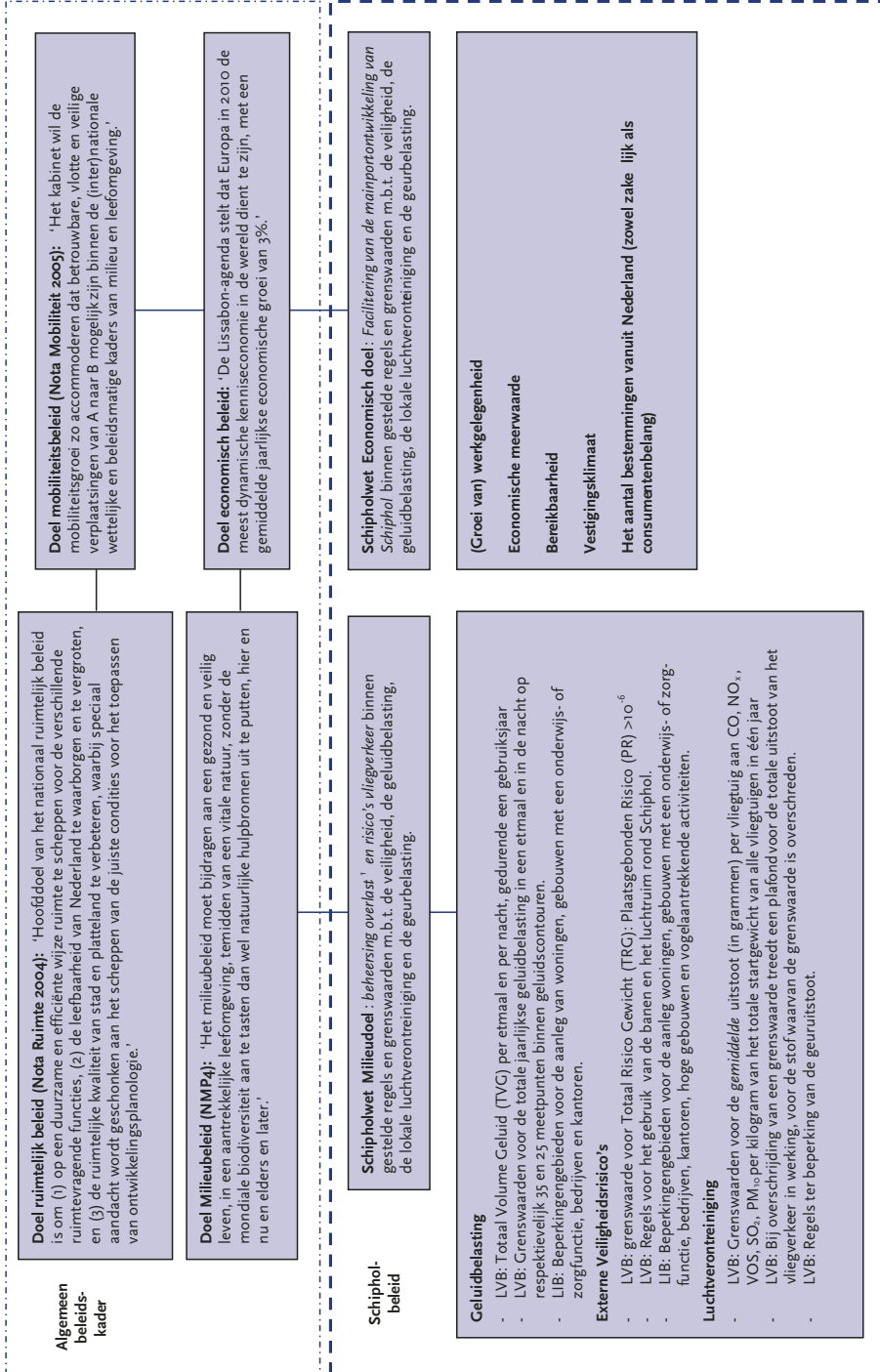
Doelen PKB	Doelen schipholbeleid
Dubbeldoelstelling PKB: <ol style="list-style-type: none">1. De ontwikkeling van Schiphol tot een luchthaven van grote (internationale) betekenis, een zogenaamde <i>mainport</i>2. De verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de regio rondom de luchthaven	Doelstelling schipholbeleid: <ol style="list-style-type: none">1. Beheersing overlast en veiligheidsrisico's van vliegverkeer rond Schiphol2. Facilitering van de mainportontwikkeling van Schiphol.
Normen en regels PKB	Normen en regels schipholbeleid
Geluid: <ul style="list-style-type: none">- Maximaal 10.000 woningen binnen 35 Ke contour (was 15.100 in 1990);- Aantal ernstig gehinderden binnen 20 Ke, aanzienlijk kleiner dan het aantal ernstig gehinderden binnen 20 Ke in 1990. Het indicatief te hanteren referentiegetal voor de verbetering is 54.000 ernstig gehinderden;- Maximaal 10.100 woningen binnen 26 dB(A) LAeq (nacht)contour (was 26.000 in 1990);- Aantal slaapverstoorden binnen 20 dB(A) LAeq, aanzienlijk kleiner dan in het aantal slaapverstoorden binnen 20 dB(A) LAeq in 1990. Het indicatief te hanteren referentiegetal voor de verbetering is 39.000 slaapverstoorden;- De feitelijke geluidbelasting in punt K te Aalsmeer zal op jaarbasis niet hoger zijn dan 49 Ke.	Geluid: <ul style="list-style-type: none">- LVB: Het Totaal Volume Geluid (TVG), uitgedrukt in Lden, mag gedurende een gebruiksjaar, per etmaal niet meer bedragen dan 63,46 dB (A)- LVB: Het Totaal Volume Geluid (TVG), uitgedrukt in Lnight, mag gedurende een gebruiksjaar, per nacht (23-7 uur) niet meer bedragen dan 53,36 dB (A)- LVB: Grenswaarden voor de totale jaarlijkse geluidbelasting in een etmaal op 35 meetpunten binnen 35 Ke contour en voor totale jaarlijkse geluidbelasting in de nacht in een jaar op 25 meetpunten binnen 26 dB(A) LAeq contour- LIB: Beperkingengebieden voor de aanleg van woningen, gebouwen met een onderwijs- of zorgfunctie, bedrijven en kantoren op basis van geluidscontouren voor het <i>verwachte</i> vliegverkeer in 2005

<p>Luchtverontreiniging:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk <i>stand still</i> (1990-2015) in de emissies van CO₂, CO, NO_x, VOS, SO₂ en zwarte rook; - Ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming gezamenlijk, geen overschrijding van de grenswaarden. 	<p>Luchtverontreiniging:</p> <ul style="list-style-type: none"> - LVB: grenswaarden (in grammen) voor de <i>gemiddelde</i> uitstoot per vliegtuig aan CO, NO_x, VOS, SO₂, PM₁₀ per kilogram van het totale startgewicht van alle vliegtuigen in één jaar - LVB: bij overschrijding van een grenswaarde treedt een plafond voor de totale uitstoot van het vliegverkeer in werking, voor de stof waarvan de gemiddelde uitstoot per vliegtuig niet voldoet aan de grenswaarde.
<p>Geur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stand still ten opzichte van 1990. 	<p>Geur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - LVB: geen normen, alleen regels ter beperking van de geuruitstoot.
<p>Externe veiligheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stand still [...] wat zal worden afgemeten aan het gesommeerd gewogen risico, zowel binnen IR 10-5 als binnen IR 10-6; - In het kader van het Algemeen Beoordelingskader Externe Veiligheid Luchthavens (ABEL) zal nader onderzocht worden hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden. 	<p>Externe veiligheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - LVB: grenswaarde Totaal Risico Gewicht (TRG): Plaatsgebonden Risico (PR) >10⁻⁶ - LIB: Beperkingengebieden voor de aanleg woningen, gebouwen met een onderwijs- of zorgfunctie, bedrijven, kantoren, hoge objecten en vogelaantrekende activiteiten op basis van risicocontouren (PR>10⁻⁶) voor het <i>verwachte</i> vliegverkeer in 2005
<p>Volumegrens: (middelvoorschrift)</p> <ul style="list-style-type: none"> - maximaal 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht per jaar. 	<p>Volumegrens: (middelvoorschrift)</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen volumegrens



Bijlage 5

Doelenboom schipholbeleid



Bijlage 6

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer
mevr. dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof. ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof.mr. J.M. Verschuuren (tot 1 januari 2006)
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

67

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau
mevr. dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Milieu en Natuur Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

Ir. A.W.M. van der Ham (projectleider)
drs. M. Buiten
mevr. A.M.H. Bruines

Lijst recent verschenen adviezen

049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven Arbeid voor de Toekomstagenda Milieu
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	15 juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	27 mei 2004	Buiten Bouwen
039	4 april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 ^e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004 (in briefvorm)
023	september 2000	Dagindeling geordend?
022	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over de agenda van het NMP4

