

# Evaluatie Schipholbeleid

## Plan van aanpak



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Luchtvaart





# Evaluatie Schipholbeleid

## Plan van aanpak

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
november 2004



---

## Samenvatting

Voor u ligt het plan van aanpak voor de evaluatie van het Schipholbeleid. Het gaat over de evaluatie van het beleid zoals dat is vastgelegd in de Schipholwet en de twee Luchthavenbesluiten.

Het plan bevat:

- een beschrijving van wat wel en niet in de evaluatie wordt betrokken
- een beschrijving van het proces dat wordt gevolgd
- en de wijze waarop belanghebbenden bij de evaluatie worden betrokken.

Het plan moet daarmee aan alle betrokkenen helderheid geven over wat wel en niet kan worden verwacht van de evaluatie.

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De kern van het beleid in de wet en de besluiten is het bieden van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

Het beleid stelt regels en grenzen aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Deze regels en grenzen zijn er op gericht de effecten van het vliegverkeer zo te beheersen, dat in de omgeving zo min mogelijk overlast en risico's optreden. Dat wil overigens niet zeggen dat er géén geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn. Die zaken zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een mainport.

Binnen de gestelde milieuruimte heeft de luchtvaart de ruimte om zich verder te ontwikkelen. Groei binnen de grenzen is mogelijk als het vliegverkeer stiller, schoner en veiliger wordt. Er zijn dus geen eisen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer, maar aan de effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

In 1995 is besloten dat Schiphol mag uitbreiden met een nieuwe start- en landingsbaan, de Vijfde baan, inmiddels gedoopt tot Polderbaan.

De groei van de luchtvaart mocht plaatsvinden binnen milieugrenzen: *per saldo* standstill ten opzichte van de situatie van 1990. Voor het vliegtuiggeluid werd zelfs een forse verbetering van de situatie beoogd. Groei van de luchtvaart en toch standstill of verbetering van de milieusituatie was mogelijk, doordat in het verlengde van de nieuwe baan weinig woongebieden liggen en doordat de vliegtuigen stiller worden. Standstill of verbetering *per saldo* betekent dus *over het geheel*. Het werd niet overal beter. Op sommige plaatsen kwam meer geluid, op andere minder.

Het besluit voor de nieuwe baan en de milieugrenzen is in 1995 vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Al snel daarna (1998) besloot het kabinet dat deze PKB vervangen moest worden door nieuw beleid voor Schiphol. Dit nieuwe beleid moest een bescherming bieden aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de milieunormen van de PKB.

In de Schipholwet zijn criteria vastgesteld in zogeheten overgangsartikelen, waarin is verwoord wat onder gelijkwaardige bescherming wordt verstaan. De grenzen en regels in de Luchthavenbesluiten zijn aan die criteria in de wet getoetst (MER Schiphol 2003), om te zien of de



---

beoogde bescherming wordt geboden. Dat bleek het geval. Toch was er zorg of de bescherming in de praktijk wel goed zou zijn, met andere woorden of de gelijkwaardigheid met de PKB, zoals vastgelegd in de wet, wel wordt waargemaakt. De Eerste Kamer heeft deze zorg verwoord in een motie, de "motie Baarda c.s." (zie bijlage 3). Deze motie betekent dat in de praktijk wordt getoetst of de beoogde bescherming, zoals vastgelegd in de Schipholwet, wordt geboden. De uitvoering van de motie Baarda c.s. dient drie jaar na inwerkingtreding van de Schipholwet, dus vóór 20 februari 2006 te zijn afgerond. De toets zal conform de motie gericht zijn op de praktijk in de jaren 2004 en 2005. Omdat het jaar 2003 een overgangsjaar was, van het vier- naar het vijf-banenstelsel, wordt dit jaar niet betrokken bij deze toets. In dit plan van aanpak is beschreven hoe deze toets zal worden uitgevoerd.

Er is, onder meer in de Eerste en de Tweede Kamer, veel discussie geweest of de toets op de criteria in de Schipholwet wel de juiste uitvoering is van de motie. De motie is daar duidelijk over, en de criteria in de wet zijn door de wetgever juist opgenomen om discussie over de invulling van het begrip gelijkwaardigheid te beslechten. Om volledig recht te doen aan de intentie van de Eerste Kamer ten aanzien van deze motie, heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tijdens de begrotingsbehandeling op 20 april 2004 aan de Eerste Kamer gevraagd welke elementen gemist worden in de uitvoering van de motie, zodat ook die in beeld kunnen worden gebracht bij de evaluatie. Hierover is overleg gevoerd met de Eerste Kamer. Ook aan de Tweede Kamer is deze vraag gesteld. Voorstellen van de Eerste en Tweede Kamer zijn in dit plan voor de evaluatie opgenomen.

Naast de uitvoering van de motie Baarda c.s. wil het kabinet meer. Het wil toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels er toe dat het vliegverkeer zo word afgewikkeld dat het tot zo min mogelijk overlast leidt. De evaluatie zal op basis van de verzamelde feiten inzicht geven in de effectiviteit van het beleid. In dit plan is beschreven hoe deze toets van de effectiviteit van het beleid zal worden uitgevoerd.

Tot slot wil het kabinet graag mogelijke verbeteringen van het beleid verkennen en waar nodig doorvoeren. Daarom is het ministerie van Verkeer en Waterstaat benieuwd naar de praktijkervaringen en voorstellen voor verbetering van alle belanghebbenden. Deze voorstellen zullen worden getoetst aan de twee eisen in de Schipholwet; te weten de mogelijkheid voor de luchtvaartsector om zich te ontwikkelen binnen de milieuruimte en beheersing van overlast en risico's door middel van de gestelde grenzen en regels. In dit plan is aangegeven hoe de toetsing aan deze eisen wordt uitgevoerd.

Aan de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) is gevraagd voorstellen te doen voor een handhavingssysteem in het buitengebied en het gebruik van geluidsmetingen in de handhaving. Het advies van de CDV zal als een van de voorstellen voor verbetering van het beleid bij de evaluatie worden betrokken.

---

Ook de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) wordt gevraagd om - vanuit haar taak om de hinder zoveel mogelijk te beperken - mogelijke verbeteringen van het beleid aan te dragen. De CROS heeft zelf aangegeven mogelijke verbeteringen van de ligging van de vliegroutes te willen onderzoeken. Daarnaast zou de CROS voorstellen kunnen doen voor flexibilisering van het beleid, waardoor het Rijk meer stuurt op hoofdlijnen en de regio en de sector meer ruimte krijgen om tezamen verbeteringen door te voeren. Tot slot zou de CROS ook een rol kunnen krijgen in de toetsing van voorstellen van anderen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert de regie over de evaluatie van het Schipholbeleid. Samen met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is Verkeer en Waterstaat (V&W) verantwoordelijk voor het uitbrengen van het verslag over de evaluatie. Bij V&W wordt een projectbureau ingesteld. Dit bureau is verantwoordelijk voor de evaluatie, de communicatie met de Eerste en Tweede Kamer over de voortgang van de evaluatie en het betrekken van de benodigde kennis voor de evaluatie vanuit andere organisaties. Het proces van de evaluatie zal in alle openheid worden uitgevoerd.

De betrokken bewindslieden willen de onafhankelijkheid van de evaluatie waarborgen. In dit plan is beschreven hoe dat zal worden uitgevoerd. Zo wordt ten behoeve van die onafhankelijkheidsborging een commissie ingesteld die toeziet op de procesgang. De leden van deze commissie hebben geen binding met het Schipholdossier en staan boven de partijen. De manier waarop de onafhankelijkheid wordt geborgd is met de Eerste en Tweede Kamer afgestemd.

---

## Inhoud

|                                              |                                                              |           |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>                                     | <b>Inleiding</b>                                             | <b>7</b>  |
| 1.1                                          | Aanleiding tot de evaluatie                                  | 7         |
| 1.2                                          | Verdere invulling van de evaluatie                           | 7         |
| 1.3                                          | Aanpak van de evaluatie                                      | 7         |
| <b>2</b>                                     | <b>Evaluatie</b>                                             | <b>9</b>  |
| 2.1                                          | Doel van de evaluatie                                        | 9         |
| 2.2                                          | Het Schipholbeleid                                           | 9         |
| 2.3                                          | Elementen van de evaluatie                                   | 11        |
| 2.4                                          | Gegevens voor de evaluatie                                   | 11        |
| <b>3</b>                                     | <b>Uitwerking van de evaluatie</b>                           | <b>13</b> |
| 3.1                                          | Periode waarop de evaluatie betrekking heeft                 | 13        |
| 3.2                                          | Toetsing beoogde bescherming - uitvoering motie Baarda c.s.  | 14        |
| 3.3                                          | Toetsen van de effectiviteit van het beleid                  | 15        |
| 3.4                                          | Voorstellen voor verbetering van het beleid                  | 16        |
| 3.4.1                                        | Benodigde informatie                                         | 16        |
| 3.4.2                                        | Procesgang voorstellen voor verbetering van het beleid       | 16        |
| 3.5                                          | Verplichte ingrediënten voor de evaluatie                    | 17        |
| 3.6                                          | Beleving                                                     | 18        |
| 3.7                                          | Borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie            | 19        |
| 3.7.1                                        | Baarda evaluatie                                             | 19        |
| 3.7.2                                        | Toetsing effectiviteit en voorstellen voor verbetering       | 19        |
| 3.7.3                                        | Doel, taken, samenstelling en profiel van de procescommissie | 20        |
| 3.8                                          | Communicatie                                                 | 20        |
| 3.9                                          | Rolverdeling                                                 | 21        |
| 3.10                                         | Organisatie                                                  | 23        |
| <b>4</b>                                     | <b>Coördinatie en uitvoering</b>                             | <b>25</b> |
| 4.1                                          | Procesbeschrijving                                           | 25        |
| 4.2                                          | Vervolgtraject en parallelle trajecten                       | 26        |
| <b>Bijlage 1</b>                             |                                                              |           |
| Planning en actoren evaluatie Schipholbeleid |                                                              | 30        |
| <b>Bijlage 2</b>                             |                                                              |           |
| Processchema behandeling verbetervoorstellen |                                                              | 33        |
| <b>Bijlage 3</b>                             |                                                              |           |
| Motie Baarda c.s.                            |                                                              | 34        |



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot de evaluatie

Omdat er zorg was of de met het Schipholbeleid beoogde bescherming in de praktijk wel zo goed zou zijn, heeft de Eerste Kamer de motie Baarda c.s. aangenomen. De uitvoering van deze motie vormt de directe aanleiding voor de evaluatie.

Met de Kamer is afgesproken om op uiterlijk op 20 februari 2006, drie jaar na ingebruikname van het vijfbanenstelsel, de uitvoering van de motie Baarda c.s. gereed te hebben en daarmee antwoord te geven op de vraag: bieden de Luchthavenbesluiten de in de wet beoogde bescherming van de omwonenden van Schiphol?

## 1.2 Verdere invulling van de evaluatie

Daarnaast wil het kabinet meer. Het wil toetsen of het gekozen beleid voor Schiphol effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's? Bovendien is het kabinet benieuwd naar mogelijke verbeteringen.

Deze twee elementen van evaluatie zijn op zichzelf niet gebonden aan een moment, zoals februari 2006. Om praktische redenen is het wel wenselijk om alle elementen van de evaluatie in de tijd te bundelen, zodat er één integrale afweging kan worden gemaakt over het beleid en eventuele wensen tot aanpassing.

Daarom ligt voor u het plan van aanpak voor de evaluatie voor alle drie de elementen: gericht op de toetsing van de beoogde bescherming van de omgeving, de effectiviteit van het beleid en mogelijke verbeteringen van het beleid.

## 1.3 Aanpak van de evaluatie

De evaluatie begint met het monitoren (tot en met november 2005) van de effecten van het vliegverkeer en het opdoen van praktijkervaringen. Tegelijkertijd worden ook voorstellen voor verbetering geïnventariseerd (september 2004 tot juli 2005). Van deze voorstellen worden de effecten op milieu en mainport in beeld gebracht en vervolgens worden ze getoetst aan een toetsingskader.

In februari 2006 worden alle gegevens op een rij gezet in het evaluatie-rapport en kan een afweging worden gemaakt: is aanpassing van het beleid wenselijk, en zo ja, hoe.

In de loop van 2006 kan zonodig worden gestart met de aanpassing van de wet- en regelgeving.



---

## 2 Evaluatie

### 2.1 Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft tot doel om het huidige Schipholbeleid te beoordelen. Dit moet in februari 2006 leiden tot een rapportage op basis waarvan een besluit kan worden genomen over de wenselijkheid van aanpassing van het beleid.

### 2.2 Het Schipholbeleid

Op 20 februari 2003 zijn de Schipholwet en de Luchthavenbesluiten van kracht geworden en is het vijfbanenstelsel van Schiphol in gebruik genomen. De kern van het beleid in de wet en de besluiten is het bieden van een duurzame balans tussen de ruimte voor de mainport Schiphol en de negatieve effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

Het beleid stelt regels en grenzen aan de effecten van het vliegverkeer voor geluid, externe veiligheidsrisico en de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Deze regels en grenzen zijn er op gericht de effecten van het vliegverkeer zo te beheersen, dat in de omgeving zo min mogelijk overlast en risico's optreden. Dat wil overigens niet zeggen dat er géén geluidsoverlast, uitstoot en risico's zijn. Die zaken zijn een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor een mainport.

De mainport, een florierende nationale luchthaven met een goed vestigingsklimaat, heeft grote waarde voor de Nederlandse economie. Dat uit zich onder andere in een wereldwijd netwerk van bestemmingen en een groeiend aantal arbeidsplaatsen.

Binnen de gestelde milieuruimte heeft de luchtvaart de ruimte om zich verder te ontwikkelen. Groei binnen de grenzen is mogelijk als het vliegverkeer stiller, schoner en veiliger wordt. Er zijn dus geen eisen gesteld aan de hoeveelheid vliegverkeer, maar aan de effecten van het vliegverkeer in de omgeving.

In 1995 is besloten dat Schiphol mag uitbreiden met een nieuwe start- en landingsbaan, de Vijfde baan, inmiddels gedoopt tot Polderbaan. De groei van de luchtvaart mocht plaatsvinden binnen milieugrenzen: *per saldo* standstill ten opzichte van de situatie van 1990. Voor het vliegtuiggeluid werd per saldo zelfs een forse verbetering van de situatie beoogd. Groei van de luchtvaart en toch standstill of verbetering van de milieusituatie was mogelijk, doordat in het verlengde van de nieuwe baan weinig woongebieden liggen. Standstill of verbetering per saldo betekent dus *over het geheel*. Het werd niet overal beter.

Op sommige plaatsen kwam meer geluid, op andere minder. Het besluit voor de nieuwe baan en de milieugrenzen is in 1995 vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB). Al snel daarna (1998) besloot het kabinet dat deze PKB vervangen moest worden door nieuw beleid voor Schiphol. Dit nieuwe beleid moet een bescherming bieden aan de omgeving die gelijkwaardig is aan de bescherming die geboden wordt door de milieunormen van de PKB. Het nieuwe beleid is vastgelegd in de Schipholwet en twee Luchthavenbesluiten. In de Schipholwet zijn criteria

---

vastgesteld in zogeheten overgangsartikelen, waarin is verwoord wat onder een gelijkwaardige bescherming wordt verstaan.

### De Schipholwet (hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart)

De Schipholwet is een kaderwet. De wet:

- bepaalt de functie van de handhaver, de Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat, en zijn taken en bevoegdheden;
- voorziet in een onderlinge zorgplicht van de sectorpartijen;
- regelt de verantwoordelijkheden van de verkeersleiding op de luchthaven;
- voorziet in de instelling van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS);
- kent een ontheffingsbepaling voor beperkingen aan het gebruik van de ruimte vanwege veiligheid en geluid;
- voorziet in twee besluiten waarin de regels en de milieugrenzen voor het luchtverkeer en het gebruik van de ruimte rond de luchthaven worden vastgelegd en geeft aan wat daarin geregeld kan worden. Dit zijn de zogenoemde Luchthavenbesluiten;
- legt de bescherming van de omgeving vast die dient te worden geboden door de eerste Luchthavenbesluiten;
- bepaalt dat alle volgende besluiten een gelijkwaardige of betere bescherming dienen te bieden ten opzichte van de eerste besluiten; de criteria aan deze gelijkwaardige of betere bescherming zijn niet nader bepaald in de wet;
- legt de mainportdoelstelling vast en geeft de mogelijkheid om de ruimte binnen de milieu- en veiligheidsnormen optimaal te benutten.

### Luchthavenbesluiten

De milieunormen liggen vast in twee Luchthavenbesluiten bij de Schipholwet, het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De Luchthavenbesluiten zijn Algemene Maatregelen van Bestuur.

Het LVB is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor de aspecten externe veiligheid, geluid, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en geur.

Er zijn daartoe:

- grenswaarden gesteld aan de maximale hoeveelheid geluid, externe veiligheidsrisico en uitstoot van luchtverontreiniging;
- regels voor het gebruik van de banen en het luchtruim rondom Schiphol;
- regels ter beperking van de geuruitstoot.

De bescherming van de omgeving kan alleen in combinatie met de ruimtelijke orderingsmaatregelen worden bereikt. Daarom bevat het LIB beperkingen aan het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven. Die beperkingen zijn nodig vanwege de externe veiligheidsrisico's en de geluidbelasting door het vliegverkeer. Het gaat om veiligheidsslooptones, geluidsslooptones, bouwhoogtebeperkingen en gebieden met bouwbeperkingen voor woningen en bedrijven.

Doel van het LIB is te voorkomen dat grote concentraties mensen permanent in de nabijheid van de luchthaven verblijven en/of geluidsgevoelige bestemmingen worden gerealiseerd.

---

## 2.3 Elementen van de evaluatie

De evaluatie van het Schipholbeleid als bedoeld in dit plan van aanpak kent de volgende elementen:

- toets of de beoogde bescherming van de omgeving tegen de negatieve effecten van de luchtvaart wordt geboden, zoals vastgelegd in de overgangsartikelen van de Schipholwet (artikel IX t/m XIII);
- in kaart brengen van de gevraagde informatie door Eerste en Tweede Kamer;
- toets hoe het beleid in de praktijk werkt en kijk op basis van de praktijkervaringen:
  - of het beleid effectief is: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's;
  - welke verbeteringen van het beleid mogelijk zijn.

Hiertoe worden de nodige gegevens verzameld. Op basis van de uitkomsten van de toetsen en de verzamelde gegevens kunnen keuzes worden gemaakt en kan desgewenst het beleid worden aangepast.

## 2.4 Gegevens voor de evaluatie

Voor de evaluatie zullen de best beschikbare gegevens worden gebruikt. Voor een groot deel moet gebruik worden gemaakt van verwerking van de gegevens met modellen en berekeningsmethoden.

- *Externe veiligheid*: er is momenteel nog geen Europese richtlijn over de wijze waarop de externe veiligheid bij luchthavens bepaald moet worden. Er wordt in Nederland daarom gebruik gemaakt van het rekeninstrument kwantitatieve risico analyse, dat voor transport van gevaarlijke stoffen over land en water en de chemische industrie wordt gehanteerd. Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) heeft hiervoor een rekenmodel ontwikkeld. Dit model is overigens voor ruimtelijke-orderingsvraagstukken, ook al toegepast bij grote buitenlandse luchthavens zoals Heathrow en Frankfurt Airport.
- *Uitstoot van luchtverontreinigende stoffen*: voor de berekening van de uitstoot van vliegtuigen wordt gebruik gemaakt van een internationale database. De luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven moet, net als overal in Nederland, voldoen aan de eisen van het Nederlandse Besluit Luchtkwaliteit. Deze is in lijn met de EU-richtlijn voor luchtkwaliteit.
- *Geluid*: de weergave van het geluid in de omgeving wordt conform de EU-richtlijn voor omgevingslawaai weergegeven. Het geluid wordt uitgedrukt als jaargemiddeld getal. De jaarlijkse geluidbelasting wordt berekend in de EU-geluidmaten  $L_{den}$  (een maat voor geluid in het gehele etmaal, met een weging naar dag, avond en nacht) en  $L_{night}$  (een maat voor geluid in de nacht). Voor de vergelijking met eerdere situaties, zoals de referentiesituatie 1990, wordt daarnaast soms gebruik gemaakt van de oude Nederlandse eenheden (Ke en  $L_{aeq}$ ). Voor de weergave van het geluid in de omgeving wordt gebruik gemaakt van geluidmeetgegevens (per vliegtuigtype) en radarge-

---

gegevens die aangeven wanneer welk vliegtuig waar vloog. Deze gegevens worden vervolgens gewogen naar het dagdeel ('s nachts telt het geluid 10 keer zo zwaar als overdag in de geluidbelasting) en gemiddeld over een jaar. Op deze wijze kan de geluidbelasting in de gehele omgeving van de luchthaven worden bepaald. Het is daarnaast mogelijk om in plaats van de meetgegevens per vliegtuigtype het geluid ter plaatse te meten, en op basis van die meetgegevens een jaargemiddelde te berekenen. Hiermee kan echter alleen de geluidbelasting in het meetpunt worden bepaald, en niet in de gehele omgeving van de luchthaven.

- Voor de *uitvoering van de motie Baarda c.s.* worden de berekeningsmethodes, het woningbestand en de dosis-effect-relaties gehanteerd die ten tijde van de PKB gebruikt zijn voor het berekenen van de eisen aan de bescherming van de leefomgeving, en die ook vereist zijn in de Schipholwet voor de toetsing van de beoogde bescherming van de omgeving van de luchthaven. Voor een vergelijking met deze eisen zal op dezelfde manier moeten worden gerekend. Daarnaast zullen de effecten met de nieuwste berekeningsmethodes, de laatste inzichten voor dosis-effect-relaties en de meest recente gegevens over de bewoning rond de luchthaven in beeld worden gebracht.

In de evaluatie moet voor een beperkt deel gebruik worden gemaakt van meetgegevens die deels met modellen worden bepaald:

- Het externe veiligheidsrisico op een bepaalde plaats in de omgeving meten is niet mogelijk. Dat moet op basis van statistieken gebeuren.
- Ook de uitstoot van vliegtuigen is niet te meten. Wel is de luchtkwaliteit in de omgeving te meten. Dit wordt al gedaan door de provincie Noord-Holland en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), die daarvoor een landelijk meetnet hebben. Deze gegevens zullen worden gebruikt.
- Over vliegtuiggeluid is voor de toetsing van de eisen in de wet en PKB gebiedsdekkende informatie nodig: de hoeveelheid vliegtuiggeluid in de gehele omgeving van de luchthaven. Deze informatie kan alleen worden verkregen op basis van berekeningen. Overigens zijn ook de gegevens over het verleden, zoals de situatie van het referentiejaar 1990 alleen in de vorm van berekeningen beschikbaar.

Wel wordt ondertussen gewerkt aan een meetsysteem voor vliegtuiggeluid rond Schiphol, om meetgegevens te kunnen gebruiken bij de handhaving van de geluidsgrenzen. De Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV) heeft de opdracht om hiervoor een meetsysteem te ontwikkelen en meetlocaties voor te stellen. De CDV zal haar voorstellen eind 2005, begin 2006 gereed hebben. Dit meetsysteem zal dan ook in 2006 zeker niet operationeel kunnen zijn.



---

## 3 Uitwerking van de evaluatie

### Leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de verschillende elementen van de evaluatie uitgewerkt.

- Paragraaf 1 geeft aan op welke periode de evaluatie betrekking heeft.
- Paragraaf 2 beschrijft de uitvoering van de motie Baarda c.s.
- Paragraaf 3 beschrijft de toetsing van de effectiviteit van het beleid.
- Paragraaf 4 geeft het kader voor mogelijke verbeteringen van het beleid. Hier staat tevens beschreven waar verbetervoorstellen aan moeten voldoen en op welke wijze zij worden getoetst.
- Paragraaf 5 bevat een omschrijving van de elementen die deel uitmaken van de evaluatie, vanwege eerder gemaakte afspraken.
- Paragraaf 6 gaat in op het aspect hinderbeleving.
- Paragraaf 7 beschrijft op welke wijze de onafhankelijkheid van de evaluatie wordt geborgd.
- Paragraaf 8 gaat over communicatie.
- Paragraaf 9 geeft aan welke partijen op welke wijze betrokken zijn bij de evaluatie.
- Paragraaf 10 tenslotte gaat in op de organisatie bij V&W.

### 3.1 Periode waarop de evaluatie betrekking heeft

Omdat de evaluatie betrekking heeft op het vijfbanenstelsel ligt het voor de hand dat de evaluatie gericht is op de periode vanaf ingebruikname daarvan op 20 februari 2003. Op verzoek van Eerste en Tweede Kamer worden tevens bepaalde gegevens vanaf 1990 in beeld gebracht.

#### *Uitvoering motie Baarda c.s. over de jaren 2004 en 2005*

De uitvoering van de motie Baarda c.s. zal betrekking hebben op de jaren 2004 en 2005. Het jaar 2003 is in de motie niet genoemd, omdat het eerste jaar (van 20 februari tot 1 november 2003) een overgangsjaar is van het vier- naar het vijfbanenstelsel. De uitvoering van de motie dient uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Schipholwet en -besluiten, dus op 20 februari 2006 te worden afgerond.

#### *Ervaring met het nieuwe beleid voor het vijfbanenstelsel vanaf 2003*

De toets op de effectiviteit en de inventarisatie van ervaringen met en mogelijke verbeteringen van het nieuwe beleid, kan worden uitgevoerd vanaf 20 februari 2003, het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Daarnaast kan er aanleiding zijn om voor bepaalde zaken verder terug te kijken naar de periode van het gebruik van het vierbanenstelsel, in de jaren voor 2003. Zo heeft de Eerste Kamer de wens uitgesproken om vanaf 1990 het vliegtuiggeluid in de omgeving van de luchthaven inzichtelijk te willen hebben. De Tweede Kamer heeft kenbaar gemaakt dit ook voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's inzichtelijk te willen hebben.

### *Integrale afweging van het beleid start begin 2006*

Omdat het wenselijk is een integrale afweging te maken over het beleid zullen, naast de uitvoering van de motie Baarda c.s., ook de andere elementen van de evaluatie (effectiviteit, mogelijke verbeteringen) dan worden afgerond. Begin 2006 kan worden gestart met de besluitvorming over mogelijke wijziging van het beleid, waarna de eventuele wijziging van wet- en regelgeving kan worden gestart.

Dat betekent dat begin 2006 alle zaken die voor de evaluatie van belang zijn, gereed moeten zijn.

## 3.2 Toetsing beoogde bescherming – uitvoering motie Baarda c.s.

### *Motie Baarda c.s.*

Uitvoering van de motie Baarda c.s. moet antwoord geven op de vraag: wordt de bescherming die werd beoogd daadwerkelijk geboden?

De beoogde bescherming is beschreven in de overgangsbesluiten in de Schipholwet (Stb. 374; artikelen IX t/m XIII). In die artikelen is de gelijkwaardige overgang van de PKB naar het nieuwe beleid vastgelegd. Het toetsen aan de beoogde bescherming betekent dus concreet dat wordt onderzocht of aan de eisen, zoals weergegeven in onderstaande tabel, wordt voldaan. Deze eisen betreffen voor externe veiligheid en de uitstoot van luchtverontreiniging een standstill ten opzichte van 1990. De eisen voor geluid betekenen een forse verbetering van de situatie in 1990. De eisen voor geluid, uitstoot en risico zijn gelijk aan die in de PKB, met uitzondering van de eis voor het aantal ernstig geluidgehinderden. Deze is in de PKB 54.000 en in de Schipholwet aangescherpt tot 45.000.

### *Eisen aan bescherming zoals vastgelegd in de Schipholwet.*

<sup>1</sup> De tabellen voor 2004 en 2005 worden ingevuld op basis van de gegevens over de gebruiksjaren 2004 en 2005.

| Eis in de Schipholwet                                                                                                                                                                                                                                                          |                                | Toets in 2004 <sup>1</sup> | Toets in 2005 <sup>1</sup> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Geluidbelasting etmaal:</b><br>Maximaal 10.000 woningen in het gebied met een hoge geluidbelasting (meer dan 35 Ke). In 1990 waren dit 15.100 woningen.<br>Maximaal 45.000 mensen met ernstige hinder in het gebied met meer dan 20 Ke. Dit is ruim 50% minder dan in 1990. |                                |                            |                            |
| <b>Geluidbelasting nacht:</b><br>Maximaal 10.100 woningen in het gebied met meer dan 26 dB(A) $L_{Aeq-nacht}$<br>Maximaal 39.000 mensen met slaapverstoring in het gebied met meer dan 20 dB(A) $L_{Aeq-nacht}$ . Dit is circa 70% minder dan in 1990.                         |                                |                            |                            |
| <b>Externe veiligheid:</b><br>Maximaal 774 woningen in het gebied met een plaatsgebonden risicocontour van meer dan $10^{-6}$ . Dit betreft een standstill ten opzichte van 1990.                                                                                              |                                |                            |                            |
| <b>Luchtverontreiniging:</b><br>Maximale emissies van alle luchtverontreinigende bronnen in de omgeving van Schiphol tezamen, gelijk of lager aan die in 1990:                                                                                                                 |                                |                            |                            |
| Stof                                                                                                                                                                                                                                                                           | Maximum emissie per jaar [ton] |                            |                            |
| Koolmonoxide                                                                                                                                                                                                                                                                   | 45.701                         |                            |                            |
| Stikstofoxides                                                                                                                                                                                                                                                                 | 19.771                         |                            |                            |
| Vluchtige organische stoffen                                                                                                                                                                                                                                                   | 21.173                         |                            |                            |
| Zwavel dioxide                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1.274                          |                            |                            |
| Fijn stof                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1.208                          |                            |                            |

---

Voor de jaren 2004 en 2005 zal onderzoek worden gedaan naar de effecten en met behulp van *berekeningen* de hierboven beschreven gegevens worden verzameld. Indien in een van de laatste twee kolommen van deze tabel een waarde staat die hoger is dan de maximale waarde in de eerste kolom wordt de beoogde bescherming niet geboden. In dat geval zal het beleid worden aangepast zodat de bescherming wel wordt geboden.

In het geval dat alle waarden voldoen aan de eisen (dus gelijk of lager zijn), is aan het criterium van een gelijkwaardige overgang voldaan en hoeven de luchthavenbesluiten niet aangepast te worden.

Daarnaast is aan de Eerste en Tweede Kamer toegezegd dat de ontwikkeling van de geluidbelasting, de veiligheidsrisico's en uitstoot van luchtverontreinigende stoffen in beeld zal worden gebracht vanaf 1990 tot nu voor een zo groot mogelijk gebied. Voor zover de gegevens die nodig zijn voor de berekeningen beschikbaar zijn, wordt deze informatie opgenomen in de rapportage.

### 3.3 Toetsen van de effectiviteit van het beleid

Zoals dat met nieuw beleid gebruikelijk is, wil het kabinet toetsen of dat beleid in de praktijk effectief is. Voor het Schipholbeleid betekent dat: heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's?

Er wordt gekeken of deze doelstellingen zijn gehaald, en of dat te danken is aan het gevoerde beleid. Dat betekent dat niet alleen wordt onderzocht of de luchtvaartsector zich gehouden heeft aan de gestelde regels, maar ook of met het stellen en naleven van die regels is bijgedragen aan het beheersen van de overlast en of binnen die regels de luchtvaart zich kon ontwikkelen.

De effectiviteit van het beleid wordt getoetst aan de beleidsdoelen van de Wet luchtvaart:

- heeft de luchtvaart binnen de milieuruimte de mogelijkheid om zich te ontwikkelen
- en leiden de gestelde grenzen en regels tot beheersing van de overlast en risico's;

Het is mogelijk om deze uitgangspunten van de wet niet alleen te toetsen, maar ook zelf onderwerp van evaluatie te maken, maar daar is bij deze evaluatie niet voor gekozen.

### 3.4 Voorstellen voor verbetering van het beleid

Naast de toetsing van de beoogde bescherming en van de effectiviteit van het beleid wordt tijdens de evaluatie gekeken of verbeteringen van het beleid mogelijk zijn.

Het huidige beleid is met zorg en in goed overleg met diverse betrokken

partijen tot stand gebracht. Er is een balans gekozen tussen de lusten en de lasten die de luchtvaart op Schiphol met zich mee brengt. Er is gezocht naar een goed handhaafbaar beleid, dat voldoende flexibiliteit kent en de overlast beheerst. Een grote luchthaven zonder overlast in de omgeving is niet mogelijk en zal dat ook in de toekomst niet zijn. De routes vlakbij de luchthaven zijn nu zo gekozen dat zo min mogelijk mensen er last van hebben, maar de overlast kan niet tot nul worden teruggebracht.

Het beleid is nieuw, en dus is het goed mogelijk dat in de praktijk blijkt dat bepaalde zaken niet goed werken, dat verbetering mogelijk is. Daarom kunnen betrokkenen op basis van ervaringen met het stelsel voorstellen doen voor verbetering van het beleid.

### 3.4.1 Benodigde informatie

Om ingediende voorstellen voor verbetering te kunnen beoordelen is de volgende informatie nodig:

1. heldere beschrijving van het voorstel;
2. het motief voor het voorstel;
3. een onderbouwing van het voorstel;
4. verwachte effecten op mainport en gevolgen voor de omgeving, bijvoorbeeld in termen van milieubelasting, risico's of hinder;
5. informatie over de wijze van uitvoering en een inschatting van de termijn waarop het voorstel gerealiseerd kan worden.

### 3.4.2 Procesgang voorstellen voor verbetering van het beleid

Voorstellen voor verbetering van het Schipholbeleid kunnen in de periode van 1 september 2004 tot 1 juli 2005 aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden toegestuurd.

In het schema in bijlage 2 kunt u zien op welke manier V&W met deze voorstellen om zal gaan. Voor de beoordeling van de voorstellen wordt een toetsingskader gebruikt. Dit toetsingskader geeft duidelijkheid over wat wel én wat niet zal worden betrokken bij de evaluatie.

*Criteria toetsingskader:*

| milieu/omgeving (lasten)                                                                                                                                                                                                            | mainport (lusten)                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• (geluid-)hinder</li><li>• geluidbelasting</li><li>• slaapverstoring</li><li>• veiligheidsrisico's</li><li>• luchtverontreiniging</li><li>• gezondheidseffecten</li><li>• beleving</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• (groei van) werkgelegenheid</li><li>• economische meerwaarde</li><li>• bereikbaarheid – vestigingsklimaat en het aantal bestemmingen vanuit Nederland (zowel zakelijk als consumentenbelang)</li></ul> |

Aan de hand van deze criteria worden voorstellen gewaardeerd, er worden als het ware plussen en minnen gezet. Voorstellen die leiden tot veel meer (geluid-)hinder of voorstellen die leiden tot een sterk dalende hinder maar drastisch negatieve effecten op de mainport tot gevolg hebben, vallen meteen af. Voorstellen die op (geluid-)hinder of mainport licht negatief scoren worden wel meegenomen in het vervolg van het proces en getoetst aan de uitkomsten van het effectiviteitonderzoek.

---

Voordat de feitelijke toetsing van de voorstellen wordt uitgevoerd, worden bovenstaande criteria geoperationaliseerd. Dit gebeurt op basis van de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek. Deze volgorde is nodig omdat nu nog niet duidelijk is of de instrumenten die in het huidige beleid gebruikt worden, effectief zijn. Op basis van de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit wordt het toetsingskader uitgewerkt.

Na 1 juli 2005 zal het ministerie de voorstellen bundelen in een rapportage. Van de verschillende voorstellen worden vervolgens de effecten op milieu en economie in beeld gebracht en de voorstellen getoetst aan het toetsingskader. Waar nodig zal onderzoek worden gedaan om de effecten nader in beeld te brengen. Over dit proces zal in alle openheid met de betrokkenen worden gecommuniceerd.

### 3.5 Verplichte ingrediënten voor de evaluatie

Naast genoemde elementen van de evaluatie (uitvoering motie Baarda c.s., effectiviteitsonderzoek en voorstellen voor verbetering) zijn toezeggingen gedaan aan het parlement en heeft de CDV opdracht gekregen voorstellen te doen.

#### **Motie Meijer (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 603, nr. 75)**

Tijdens de behandeling op 4 juli 2002 van de twee ontwerpbesluiten inzake Schiphol is door de Tweede Kamer de motie Meijer aangenomen. In deze motie is verzocht om uitruil tussen de verschillende luchtverontreinigende stoffen mogelijk te maken, een vorm van saldering. De achtergrond van deze motie is het feit dat als wordt gestuurd op een stiller en schoner vliegtuig, het helaas niet zo is dat de uitstoot van alle luchtverontreinigende stoffen daalt. In het Luchthavenverkeerbesluit zijn grenswaarden opgenomen voor vijf verschillende luchtverontreinigende stoffen. Schoner voor de één van deze stoffen leidt vaak tot meer uitstoot van de andere, en andersom. Ook geluidsreductie of brandstofzuiniger vliegen heeft effect op de uitstoot. Dit is voor elke stof anders. Dit betekent dat het met de huidige stand der techniek niet reëel is om te eisen dat de vliegtuigen én stiller worden en dat van alle stoffen minder wordt uitgestoten.

De motie Meijer is niet letterlijk uitgevoerd, omdat salderen een precedentwerking tot gevolg zou kunnen hebben voor andere situaties in Nederland, ondanks het feit dat de gekozen systematiek van geïndexeerde grenswaarden voor Schiphol uniek is.

Om reële eisen te stellen aan de luchtvaart, zijn voor de verwachte variatie van de luchtvaartvloot verschillende scenario's doorgerekend. Er is in de grenswaarden voor uitstoot van luchtverontreiniging flexibiliteit ingebouwd, die op basis van deze variatie van de vliegtuigvloot nodig wordt geacht. Daarmee is gezorgd dat de luchtvaartsector een incentive heeft om stillere vliegtuigen in te zetten, en, voor een deel van de stoffen, schonere vliegtuigen. Bij de evaluatie zal worden onderzocht hoe deze eisen hebben uitgekapt. Daarbij zal ook onderzocht worden of tot een verbetering van de milieukwaliteit gekomen kan worden.

---

### Voorstellen Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (CDV)

De opdracht van de CDV betreft de volgende drie zaken:

1. Voorstellen voor een aanvullend handhavingssysteem voor het "buitengebied". Dit betreft het ontwerpen van een "LVB plus" systeem. "Plus", want de ring van handhavingpunten in het LVB geeft reeds een bescherming van het buitengebied. Het buitengebied is conform de PKB het gebied met meer dan 20 Ke aan geluidbelasting. De CDV doet voorstellen voor de begrenzing van het buitengebied. De begrenzing van het buitengebied is geen begrenzing van het gebied waar overlast optreedt. Ook buiten het buitengebied dat de commissie zal kiezen doet zich overlast voor.
2. Voorstellen voor de manier waarop geluidsmetingen kunnen worden gebruikt in de handhaving van de geluidbelasting. Daarbij is ook het vraagstuk van "de overgang van rekenen naar meten" aan de orde. De CDV zegt in haar tweede voortgangsrapportage (april 2004) de indruk te krijgen dat de complexiteit van goede geluidsmetingen voor handhaving vaak wordt onderschat. Er is een wezenlijk verschil tussen enerzijds geluidsmetingen voor "monitoring" waarbij ten behoeve van informatievoorziening het geluid van vliegtuigen wordt gemeten (daarmee houden Schiphol met het NOMOS systeem en de CROS zich bezig) en anderzijds geluidsmetingen voor "handhaving" van grenswaarden, waarmee de commissie zich bezig houdt en waaraan veel hogere eisen worden gesteld, omdat 'de luchtvaartsector' daarop wordt afgerekend.
3. In de Schipholwet is gekozen voor een overgang naar de Europese maten  $L_{den}$  en  $L_{night}$ , op een wijze die niet meer en niet minder ruimte voor de luchtvaart oplevert. De CDV zal onderzoeken hoe die overgang is verlopen, door te kijken naar zowel de oude, Nederlandse maten voor vliegtuiggeluid, als naar de nieuwe, Europese maten. De commissie kijkt daarbij naar het geluid in de jaren van 2000 tot en met 2005.

Onderdelen 1 en 2 worden momenteel uitgevoerd, onderdeel 3 kan worden uitgevoerd wanneer de gegevens daarvoor beschikbaar zijn, derhalve na 1 november 2005.

## 3.6 Beleving

De beleving van omwonenden is een belangrijk aspect bij alles wat speelt rond Schiphol. In de evaluatie zal hier dan ook uitgebreid aandacht aan worden besteed. Het stelsel beoogt de gevolgen voor de omgeving te beperken door het stellen van grenzen aan de feitelijke, fysische effecten van de luchtvaart, namelijk geluid, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's.

Omdat beleving van geluid van meer factoren dan deze afhangt, is het belangrijk om ook die dingen te onderzoeken. Daarom wordt gekeken of en zo ja hoe dit belevingsaspect beter bij het beleid kan worden betrokken. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van bestaande inzichten over dit onderwerp. Zo loopt er bij V&W een onderzoek naar de beleving en doet het RIVM onderzoek naar hinderbepalende factoren. De resultaten van deze onderzoeken worden bij de evaluatie betrokken.

---

## 3.7 Borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie

Op basis van de gevoerde besprekingen met alle partijen (bestuurskundigen, bestuurders en Tweede Kamer) is een afweging gemaakt over de rol en verantwoordelijkheid die het rijk heeft in de evaluatie. Omdat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat eindverantwoordelijk is voor beleid, proces en planning en daarop afgerekend moet kunnen worden door het parlement, is deze ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de evaluatie.

Vanwege het grote belang van een goede borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie is dit uitgangspunt uitgewerkt voor de verschillende elementen van de evaluatie.

### 3.7.1 Baarda evaluatie

Een onafhankelijk adviesbureau maakt een rapportage. De CDV beoordeelt of het rapport conform de motie Baarda c.s. is uitgevoerd. Van tevoren wordt de onderzoeksopdracht voor de rapportage aan de commissie voorgelegd. Indien nodig voor de uitvoering van deze taak kan de samenstelling van de commissie op dat moment worden aangepast.

Conform de motie wordt over de Baarda-rapportage een milieu-effectrapport gemaakt, dat zal worden getoetst door de commissie voor de m.e.r..

### 3.7.2 Toetsing effectiviteit en voorstellen voor verbetering

Voor deze twee delen van de evaluatie wordt de borging van de onafhankelijkheid als volgt vormgegeven.

- Een commissie voor de procesbegeleiding wordt ingesteld, met leden die boven de partijen staan en in ieder geval kunnen rekenen op vertrouwen bij publiek, bestuurders, Eerste en Tweede Kamer en andere betrokkenen. Voorzitter en leden van deze commissie hebben zelf geen inhoudelijke betrokkenheid bij de luchtvaart en/of binding met het Schipholdossier. Daarnaast wordt een adviserend lid aan de commissie toegevoegd die wel beschikt over relevante luchtvaartkennis. Deze adviseur wordt gezocht in het buitenland, zodat neutraliteit gewaarborgd is en ook het internationale perspectief ingebracht kan worden.

Naast de begeleiding van het proces van evaluatie zal deze commissie ook worden betrokken bij de uitwerking van het toetsingskader.

Een nadere uitwerking over deze procesbegeleidingscommissie is te vinden in de volgende paragraaf.

- Ook worden bestaande commissies betrokken bij de evaluatie. Zij worden verzocht om hun ervaringen met het beleid in te brengen bij de evaluatie (Commissie voor de m.e.r., CROS, VACS, CDV). De CROS zal bovendien worden gevraagd om vanuit haar taakopdracht om hinder door vliegverkeer zoveel mogelijk te beperken, een oordeel te geven over een complete rapportage van ingediende voorstellen, nadat de effecten op de mainport en de lusten en lasten daarvan in beeld zijn gebracht.



---

### 3.7.3 Doel, taken, samenstelling en profiel van de procescommissie.

#### *Doel van de commissie*

De commissie ziet toe op en staat borg voor een onafhankelijk evaluatieproces.

De commissie is aanspreekpunt voor individuen en partijen met vragen over de waarborgen voor de onafhankelijke en objectieve evaluatie.

#### *Taken van de commissie*

- De commissie ziet toe op de procesgang van de evaluatie door het projectbureau Evaluatie Schipholbeleid.
- De commissie rapporteert daarover aan V&W, VROM en de Kamer.
- De commissie is aanspreekpunt voor de Kamer en omwonenden over de objectieve en zorgvuldige uitvoering van de evaluatie.

#### *Samenstelling van de commissie*

De commissie zal bestaan uit een voorzitter en 2 tot 4 leden. Tevens beschikt de commissie over een eigen secretariaat. Voor laatstgenoemde is een werkplek beschikbaar bij het projectbureau bij V&W om de dagelijkse contacten met het projectbureau te kunnen onderhouden. Het lijkt voor de onafhankelijke positie het beste dat de commissie zelf haar secretaris werft. Een ambtelijk secretaris vanuit de V&W-organisatie lijkt niet wenselijk.

#### *Profiel van de commissie*

- De commissieleden zijn bestuurskundige of hebben bestuurlijke ervaring;
- Leden hebben goede naam en faam en hebben geen (eerdere) relatie met het Schiphol-dossier of een vooringenomen standpunt daarin;
- Vertrouwen: de commissieleden zijn bruggenbouwers en kunnen rekenen op vertrouwen bij publiek, Eerste en Tweede Kamer en andere betrokkenen;
- Aansprekend: de voorzitter is een goede communicator met gevoel voor bestuurlijke en politieke verhoudingen;
- Tenminste één lid van de commissie heeft affiniteit met complexe, technische vraagstukken;
- De internationale adviseur beschikt over relevante luchtvaartkennis en -deskundigheid.

## 3.8 Communicatie

Iedereen is het erover eens dat goede communicatie over Schiphol en over de evaluatie van het Schipholbeleid in het bijzonder cruciaal is. Ook Verkeer en Waterstaat hecht aan een duidelijk en transparant proces, zodat iedereen precies kan zien en kan volgen wat er gebeurt. Het projectbureau zoekt naar efficiënte middelen om dat te realiseren, onder meer via internet. Zo wordt een speciale evaluatie-website gemaakt, waarop alle informatie voor iedereen beschikbaar is. Zo mogelijk wordt daarop ook de mogelijkheid geboden om via deze website verbetervoorstellen in te laten dienen.

---

Daarnaast wordt gedacht aan het organiseren van een aantal informatie-bijeenkomsten, waar geïnteresseerden worden voorgelicht over het evaluatieproces.

Voorts worden betrokkenen en Kamer door middel van periodieke voortgangsrapportages van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden.

### 3.9 Rolverdeling

Diverse partijen zijn betrokken bij de evaluatie. Soms omdat ze een belang hebben bij het beleid, soms omdat ze vanuit de wet- en regelgeving een verantwoordelijkheid hebben voor het beleid. Hieronder volgt een opsomming van alle partijen die betrokken zijn bij de evaluatie en hun rol erin.

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)* is eindverantwoordelijk voor de inhoud, het proces en de planning van de evaluatie, in overeenstemming met VROM. De uitvoering van de evaluatie komt in handen van een specifiek daartoe opgezet projectbureau, met inzet van deskundigheid van binnen en buiten V&W. V&W stelt een onafhankelijke commissie in voor de begeleiding van het proces en geeft de CDV een extra taak in het kader van de evaluatie.

*Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)* is, als handhaver van de milieunormen, één van de belangrijkste betrokken partijen. De inspectie houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, houdt toezicht op de door de sector te verzamelen gegevens benodigd voor de handhaving, deelt haar ervaringskennis met de beleidsdirectie via signaalrapportages en stelt elk half jaar een handhavingsrapportage op die door de Inspecteur-Generaal aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De inspectie heeft handhavingsbeleid vastgesteld op basis van de in de wet vastgelegde systematiek en past dit handhavingsbeleid toe. De hierbij opgedane ervaring zal bij de evaluatie worden betrokken.

#### *Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)*

De Luchthavenbesluiten en de Schipholwet zijn vastgesteld in overeenstemming met VROM. Ook de evaluatie zal in nauwe samenwerking en in overeenstemming met VROM worden uitgevoerd. Zo is VROM samen met V&W verantwoordelijk voor de instelling van een onafhankelijke commissie voor de begeleiding van het proces van de evaluatie.

*VROM Inspectie (VI)* handhaaft in samenwerking met de IVW het Luchthavenindelingbesluit. De VROM-inspectie levert ten behoeve van de evaluatie de gegevens over de ontwikkeling van het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven en de afwijkingen van de regels over het ruimtegebruik in het LIB. Verder levert de VI haar ervaringen met de handhaving van het Luchthavenverkeerbesluit.

---

*Ministerie van Economische Zaken (EZ)* heeft geen wettelijk vastgelegde rol. Vanwege haar verantwoordelijkheid voor economische aspecten zoals de mainportontwikkeling, ligt betrokkenheid bij deze evaluatie echter voor de hand.

*Commissie voor beoordeling van de onafhankelijkheid van het proces* is verantwoordelijk voor de borging van onafhankelijke uitvoering van de evaluatie.

De commissie ziet toe op de procesgang van de evaluatie door het projectbureau Evaluatie Schipholbeleid en rapporteert daarover aan V&W, VROM en de Kamer.

De commissie is aanspreekpunt voor de Kamer, omwonenden en andere betrokkenen over de objectieve en zorgvuldige uitvoering van de evaluatie.

*Commissie voor de milieueffectrapportage (commissie m.e.r.)* is verantwoordelijk voor een onafhankelijke toetsing van het Milieueffectrapport dat wordt opgesteld voor de motie Baarda c.s. De commissie zal ook de toets uitvoeren van de m.e.r.-rapportage bij eventuele wijzingen van de Luchthavenbesluiten na de evaluatie. Dit is pas na februari 2006 aan de orde.

Tevens zal de commissie actief meedenken over mogelijke verbeteringen van het beleid en de rapportage over de milieueffecten van de verbetervoorstellen van het beleid.

*Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)* heeft een belangrijke rol in de evaluatie vanuit haar taak de hinder zoveel mogelijk te beperken. In de CROS kunnen de bestuurders en bewoners uit de omgeving van de luchthaven samen met de luchtvaartsector ideeën ontwikkelen voor verbetering van het beleid. Deze ideeën kunnen rekenen op een breed draagvlak vanwege de samenstelling van de CROS.

*Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid* doet voorstellen voor een handhavingssysteem buitengebied, voor het meten van geluid voor informatievoorziening en evalueert de overgang van  $K_e$  naar  $L_{den}$ . Deze voorstellen worden behandeld als verbetervoorstellen voor het beleid. Daarnaast beoordeelt de Commissie de uitvoering van de motie Baarda c.s.

*Betrokken sectorpartijen:*

*Schiphol, Luchtverkeersleiding Nederland en luchtvaartmaatschappijen*

Deze partijen zullen als direct betrokkenen en belanghebbenden zeer nauw betrokken zijn bij de evaluatie van het beleid. Vanwege het belang van draagvlak voor de activiteiten van de luchtvaartsector is het wenselijk dat de sectorpartijen hun voorstellen voor verbetering inbrengen in de CROS.

*Omwonenden, gemeenten en provincies* zijn betrokken partijen uit de omgeving van Schiphol. Om een goede afweging te kunnen maken tussen het mainportbelang en het belang van de omwonenden is het wenselijk dat praktijkervaringen en voorstellen tot verbetering van het beleid door omwonenden, gemeenten en provincies in de CROS worden

---

besproken. Dit is echter geen verplichting.

Een speciale rol is weggelegd voor de Provincie Noord-Holland. Deze provincie kan ervaring inbrengen met betrekking tot de uitwerking van het ruimtelijke-orderingsbeleid en data aanleveren van meting van de luchtkwaliteit in de omgeving van Schiphol.

*Organisaties die zich richten op de luchtvaart op Schiphol* zoals de Veiligheid Advies Commissie Schiphol (VACS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Planbureau (CPB) kunnen ervaringen inbrengen met het beleid en zijn daarnaast waardevolle bronnen van informatie.

*Eerste en Tweede Kamer* zijn verantwoordelijk voor het aangeven van aanvullende wensen ten aanzien van de uitvoering van de evaluatie. Daarnaast beoordelen de Eerste en Tweede Kamer of de evaluatie (politiek) goed uitgevoerd wordt/is.

### 3.10 Organisatie

Bij V&W wordt een apart projectbureau ingesteld dat zorg draagt voor de uitvoering van de evaluatie. Daartoe behoort onder meer het uitbrengen van regelmatige voortgangsrapportages over inhoud en proces aan de begeleidingscommissie en aan Tweede en Eerste Kamer. Een kennisbureau maakt deel uit van het projectbureau. Niet alleen V&W-medewerkers (waaronder de Inspectie Verkeer en Waterstaat) zijn hierin werkzaam. Het is wenselijk dat ook medewerkers van andere departementen hierin een rol vervullen. Daarnaast wordt kennis betrokken van andere relevante partijen zoals het RIVM, het CPB en de Commissie voor de milieueffectrapportage.



---

## 4 Coördinatie en uitvoering

### 4.1 Procesbeschrijving

De periode waarover de evaluatie plaats heeft, begint met de ingebruikname van de Vijfde baan op 20 februari 2003 en eindigt vóór de besluitvorming in 2006. Onderstaand worden de verschillende onderdelen van het proces toegelicht.

#### **Instellen van een projectbureau en procescommissie – november/december 2004**

Bij V&W wordt een projectbureau ingesteld. Dit bureau is verantwoordelijk voor de evaluatie, de communicatie, de voortgang van de evaluatie en het betrekken van de benodigde kennis voor de evaluatie vanuit andere organisaties.

Een commissie voor de procesbegeleiding wordt ingesteld, met leden die boven de partijen staan en in ieder geval kunnen rekenen op vertrouwen bij publiek, bestuurders, Eerste en Tweede Kamer en andere betrokkenen.

#### **Uitvoering motie Baarda c.s.**

*Monitoring van gegevens voor de evaluatie – februari 2003 t/m december 2005*

Vanaf het moment dat de Polderbaan in gebruik is genomen worden gegevens gemonitord over het vliegverkeer van Schiphol. Te denken valt aan gegevens voor de uitvoering van de motie Baarda c.s. en de opdrachten van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid. Veel van deze gegevens zijn al voorhanden voor de handhaving van de regels en grenswaarden die door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat wordt uitgevoerd. Indien nodig worden aanvullende gegevens verzameld. In ieder geval worden op verzoek van Eerste en Tweede Kamer het vliegtuiggeluid, de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en veiligheidsrisico's vanaf 1990 in de omgeving van de luchthaven in beeld gebracht.

*Eerste rapportage over effecten van het vliegverkeer eind 2004 – eind 2004/begin 2005*

Aan het eind van 2004 zal een eerste rapportage worden opgesteld voor de uitvoering van de motie Baarda c.s. en over de aan de Eerste Kamer toegezegde effecten van de geluidbelasting in de omgeving van de luchthaven.

#### **Toetsing effectiviteit van beleid**

*Onderzoek naar de effectiviteit van het beleid – november 2004 tot eind 2005*

Onderzoek zal worden gedaan naar de effectiviteit van het beleid.

*Toetsingskader uitwerken – 2<sup>e</sup> helft 2005*

Op basis van de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit wordt het toetsingskader uitgewerkt. De definities van de mainportdoelstelling en de toetsingscriteria voor geluidoverlast, uitstoot van schadelijke stoffen en veiligheidsrisico's worden in het toetsingskader vastgelegd.

---

Daarmee is helder en eenduidig waaraan de effectiviteit van het beleid en de voorstellen voor verbetering zullen worden getoetst.

#### **Voorstellen voor verbetering**

*Indienen verbetervoorstellen – september 2004 tot juli 2005*

Iedereen die een voorstel tot verbetering van het stelsel heeft, kan in dit plan vinden welke informatie wordt gevraagd over de voorstellen. Voorstellen die worden aangeleverd in de periode tot 1 juli 2005 kunnen bij de evaluatie worden betrokken.

*Rapportage over de ingediende voorstellen – juli t/m september 2005*

De ingediende verbetervoorstellen worden gebundeld in een rapportage.

*Toetsing van de voorstellen voor verbetering – start januari 2005*

De voorstellen ter verbeteringen worden vanaf binnenkomst geïnventariseerd aan de hand van de criteria genoemd in dit plan van aanpak. Van de voorstellen worden de effecten in beeld gebracht op de mainport en de overlast in de omgeving.

Vervolgens worden de verbetervoorstellen getoetst aan het op basis van het effectiviteitsonderzoek uitgewerkte toetsingskader. Helder zal worden gesteld welke voorstellen wel en welke niet worden betrokken bij de evaluatie en waarom. Indien nodig zullen onderzoeken worden gestart waarbij de onderlinge samenhang van de verschillende voorstellen in beeld wordt gebracht, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt. Na de eerste toetsing wordt een beperkt aantal scenario's opgesteld, waarin de voorstellen worden verwerkt. Van deze scenario's worden de effecten op mainport en omgeving weergegeven, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt.

#### **De planning in schema**

De planning van de evaluatie is uitgewerkt in een schema (bijlage 1). In dat schema ziet u ook terug welke partijen op bepaalde momenten een rol hebben in het proces. Om inzichtelijk te maken wat er gebeurt met ingediende verbetervoorstellen is ook dit proces in een schema gezet. U vindt dit schema in bijlage 2.

## **4.2 Vervolgtraject en parallele trajecten**

In de loop van 2006 zal op basis van de resultaten van de evaluatie de besluitvorming kunnen starten.

Als dit betekent dat de Luchthavenbesluiten of de Schipholwet moeten worden gewijzigd, zal dit volgens het wettelijke traject daarvoor verlopen.

In de Schipholwet is vastgelegd dat voor het toekomstig beleid geldt dat het een gelijkwaardige of betere bescherming moet bieden dan het beleid in de eerste Luchthavenbesluiten. Indien besloten wordt tot wijziging van de Luchthavenbesluiten is dat dus het kader waarbinnen die wijziging moet plaatsvinden.



---

Naast de evaluatie zullen bij deze besluitvorming ook de resultaten van verschillende parallelle trajecten moeten worden betrokken. Deze staan hieronder beschreven.

#### *Groepsrisiconorm*

Aan de Tweede Kamer is in 2003 gemeld dat een standstill van het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is, ook niet indien het groepsrisico (her)berekend wordt met een nog te ontwikkelen statistisch causaal model. De oorzaak ligt in de sterke toename na 1990 van zowel de populatie rond de luchthaven als het vliegverkeer. Een voorstel voor wijziging van dit onderdeel van de Schipholwet is daarom in procedure gebracht. Het causale model wordt wel verder ontwikkeld en zal primair gericht zijn op verbetering en beheersing van de interne (vlieg)veiligheid van het vliegverkeer. Voor het groepsrisico wordt eerst verkend welke mogelijkheden er zijn om tot een verdere beheersing te komen. Het groepsrisico wordt reeds beheerst door het ruimtelijke orderingsbeleid in het LIB (sloopzones, verbod op nieuwbouw) en de begrenzing van het risico dat de luchtvaart mag veroorzaken in het LVB. Voorstellen voor (aanvullende) beheersing van het groepsrisico zullen bij de besluitvorming in 2006 worden betrokken.

#### *Slaapverstoringsonderzoek*

Al in 1995 (PKB Schiphol en omgeving) is besloten te kijken of het wenselijk is om het zogenaamde nachtrecht te verlengen van 23.00 - 06.00 uur naar 23.00-07.00 uur, op basis van onderzoek naar de effecten op gezondheid en de mainportfunctie. Eind 2004 zijn deze onderzoeken gereed en kan worden besloten of verlenging van het nachtrecht wenselijk is.

Het nachtrecht betekent dat een deel van de banen gesloten is en een paar speciale vliegroutes worden gehanteerd, die minder boven bewoond gebied liggen. Het is niet zo dat Schiphol tijdens het nachtrecht gesloten is.

Besluitvorming over het nachtrecht kan worden betrokken bij de besluitvorming naar aanleiding van de evaluatie in 2006.

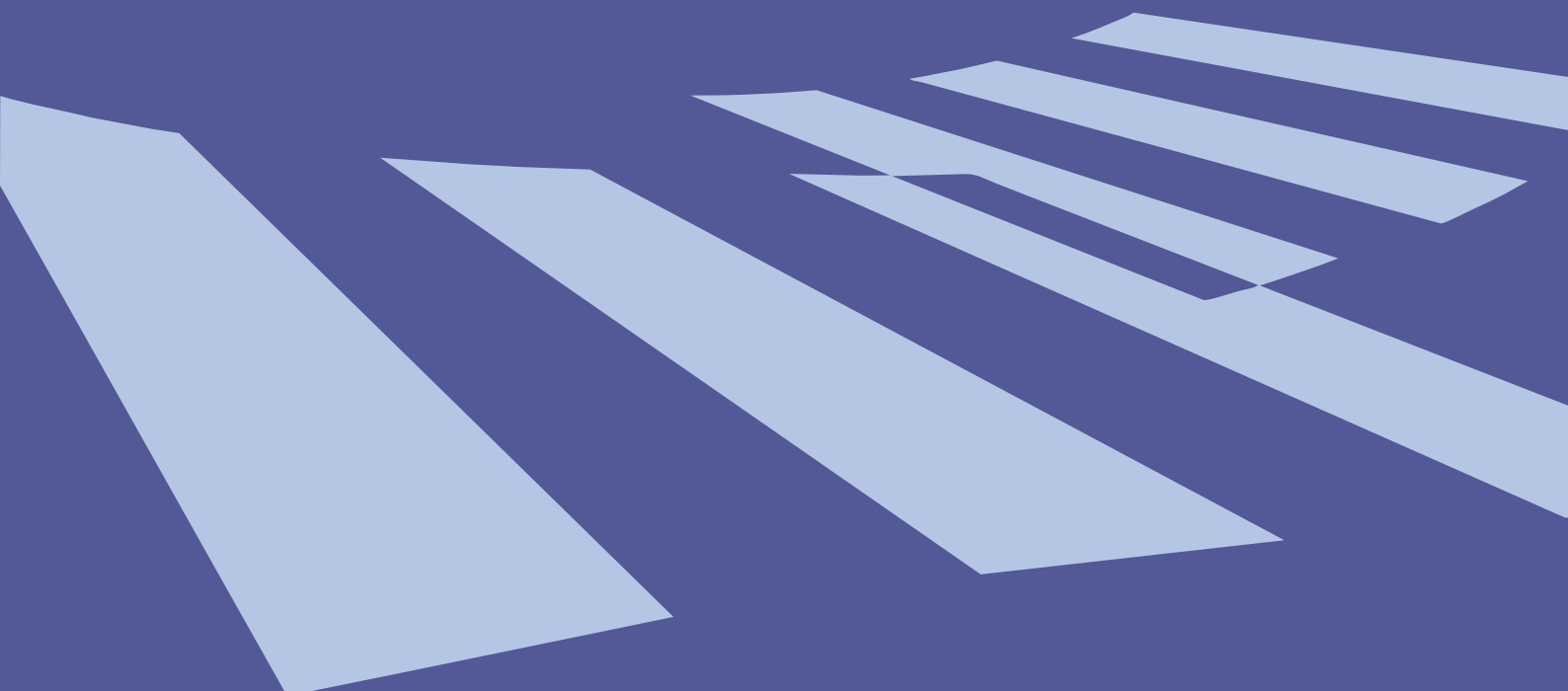


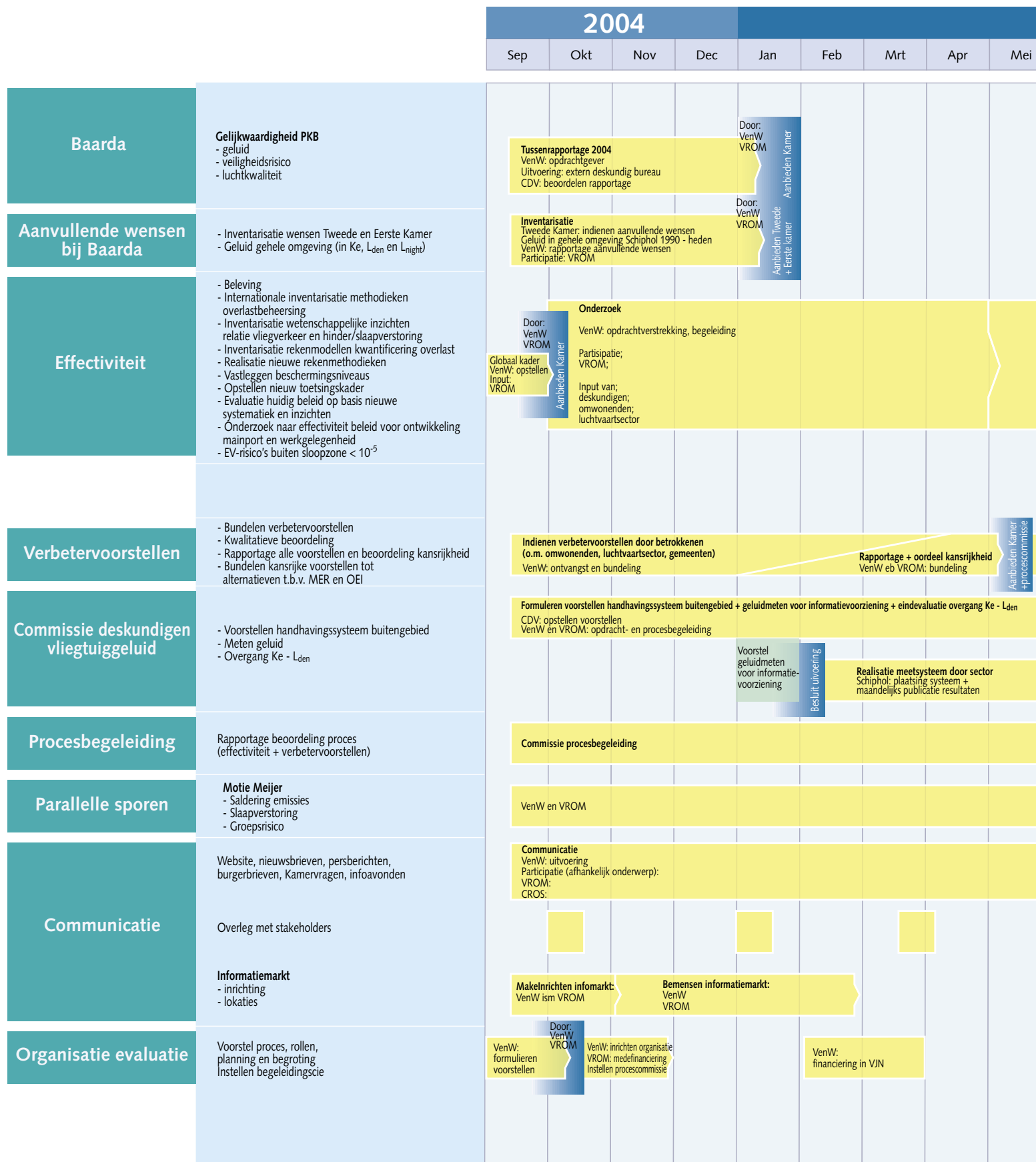
## Bijlagen

Bijlage 1 Planning en actoren evaluatie Schipholbeleid

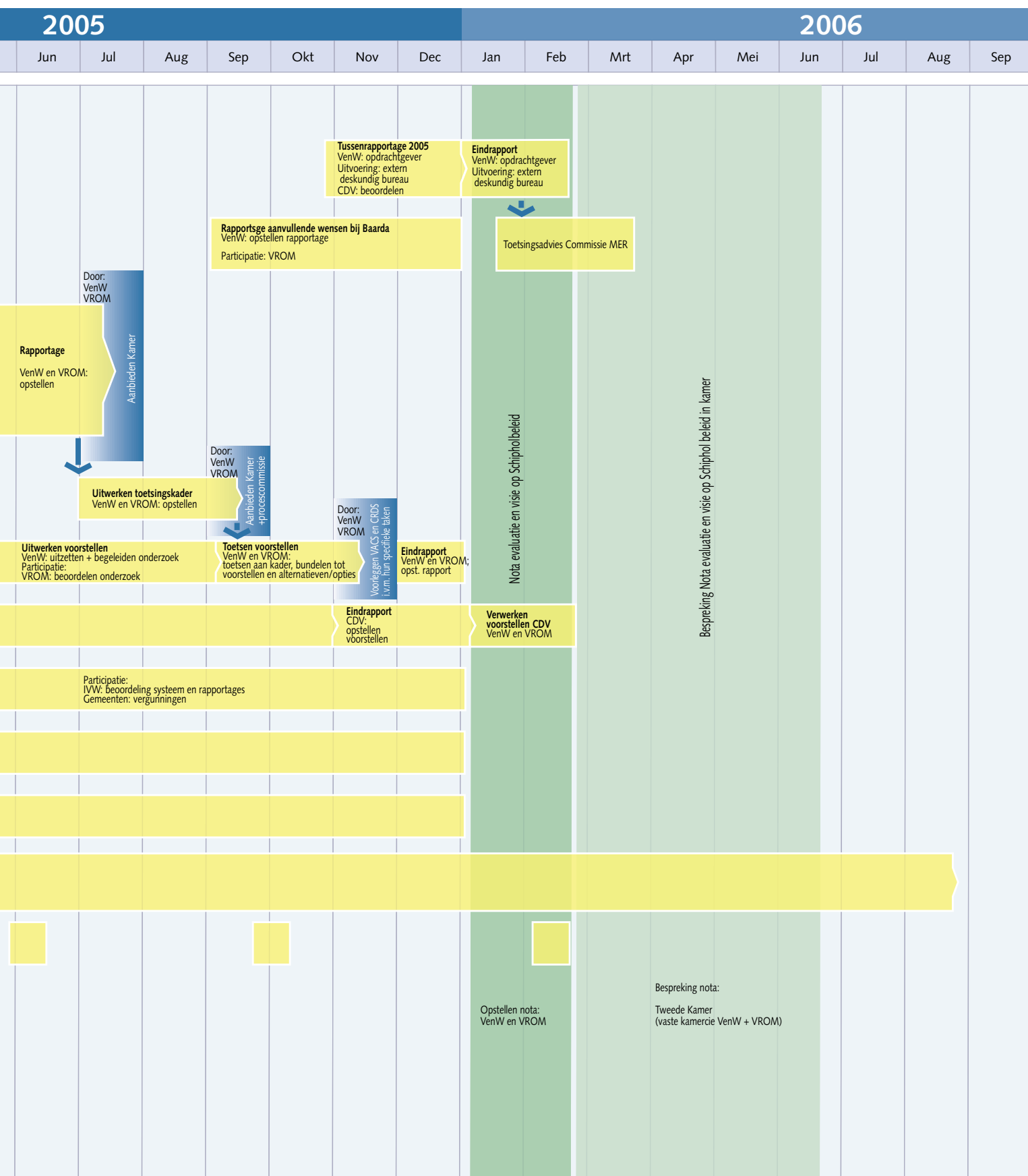
Bijlage 2 Processchema behandeling verbetervoorstellen

Bijlage 3 Motie Baarda c.s.



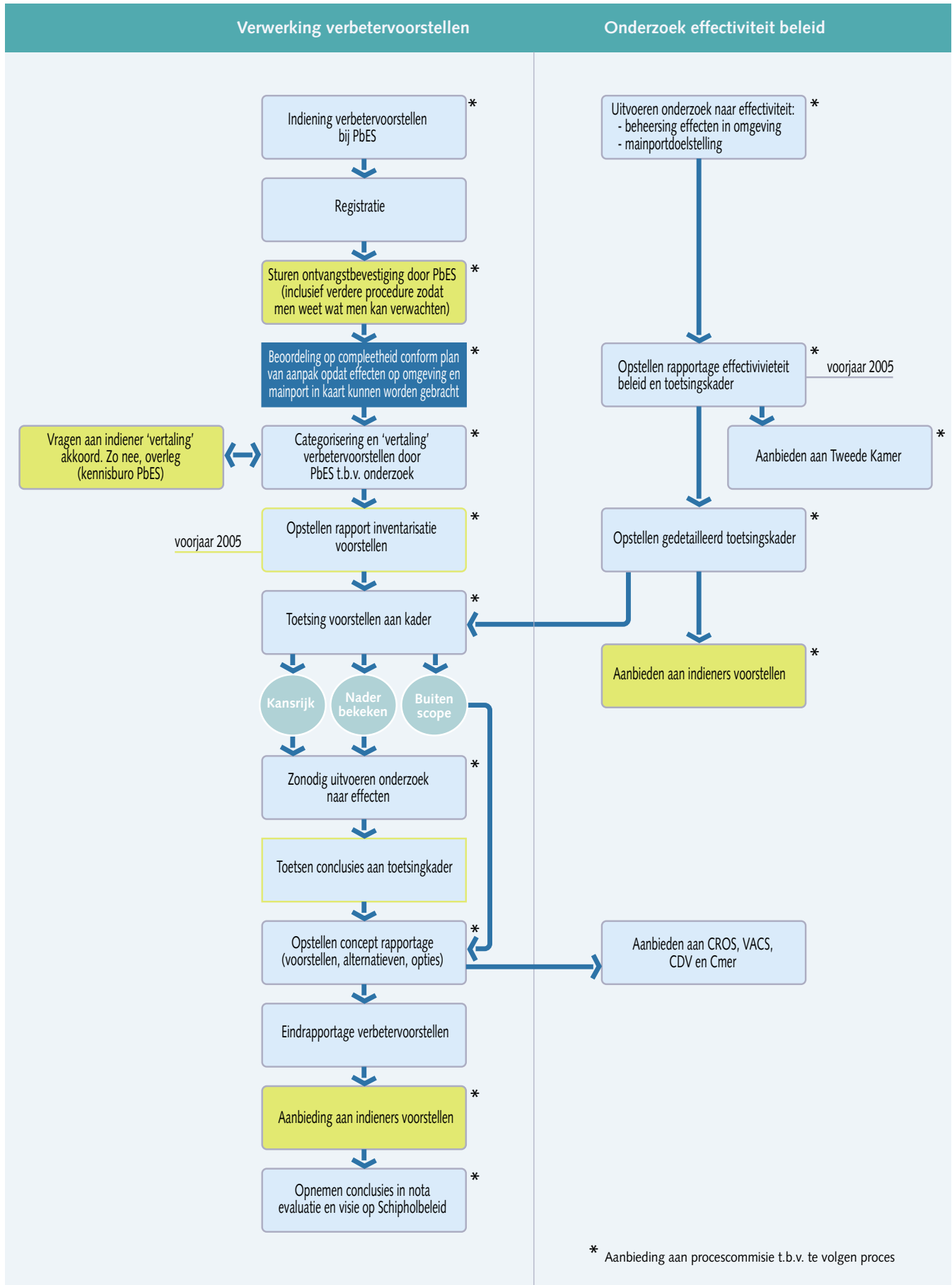


## Bijlage 1: Planning en actoren evaluatie Schipholbeleid





## Bijlage 2: Processchema behandeling verbetervoorstellen



**27 603**

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

### **MOTIE VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATER-STAAT**

Voorgesteld 25 juni 2002

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen,

overwegende, dat tijdens de schriftelijke voorbereiding van de openbare behandeling binnen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat grote twijfel en zorg zijn ontstaan over de wijze waarop de regering uitwerking heeft gegeven aan één van de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel van inrichting en gebruik van de met de vijfde baan uitgebreide luchthaven Schiphol, te weten de gelijkwaardigheid met het stelsel van de PKB Schiphol en omgeving;

overwegende, dat de twijfel en zorg in het bijzonder betrekking hebben op de wijze waarop die gelijkwaardigheid in het wetsvoorstel is gegarandeerd;

van oordeel, dat in de wet en in de op de wet gebaseerde uitvoeringsbesluiten – het Luchthavenindelingbesluit en het Luchthavenverkeersbesluit – dient te worden vastgelegd dat, indien bij de evaluatie van de wet in het jaar 2005 op grond van metingen en berekeningen blijkt dat aan de eisen van gelijkwaardigheid niet is voldaan, het stelsel van inrichting en gebruik wordt aangepast zodanig dat deze gelijkwaardigheid met genoemde PKB ten minste wordt gerealiseerd;

verzoekt de regering onmiddellijk na de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel een daartoe strekkende wijziging van de wet in voorbereiding te nemen en op de kortst mogelijke termijn in te dienen;

verzoekt de regering tevens, vooruitlopend op de totstandkoming van deze wetswijziging, in beide besluiten de bepaling op te nemen dat uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het desbetreffende uitvoeringsbesluit een nieuw milieueffectrapport (MER) wordt opgesteld dat zich met name richt op de aspecten geluid en externe veiligheid; voor dit laatste aspect wordt een norm ontwikkeld;



verzoekt de regering tenslotte in die besluiten te bepalen dat, indien en voorzover uit dit MER mocht blijken dat niet is voldaan aan de in de overgangsartikelen XI t/m XIII van het onderhavige wetsvoorstel neergelegde randvoorwaarden voor een gelijkwaardige overgang en dus gelijkwaardigheid met het stelsel van de PKB Schiphol en omgeving niet bestaat, deze besluiten worden gewijzigd zodanig dat ten minste aan de eisen van gelijkwaardigheid wordt voldaan,

en gaat over tot de orde van de dag.

Baarda  
Van den Berg  
Bierman  
Varekamp  
Ruers  
Terlouw  
Wolfson  
Lemstra  
Bierman-Beukema toe Water  
Castricum  
De Blécourt-Maas  
Pormes

---

## Colofon

november 2004

Het plan van aanpak Evaluatie Schipholbeleid is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Luchtvaart.

Ontwerp en vormgeving    Mijs + Van der Wal, Rotterdam

Drukwerk    Veenman drukkers, Rotterdam

Bestelnummer    ISBN 90 369 1922 3

Bestellen    Ministerie van Verkeer en Waterstaat,  
afdeling Publieksvoorlichting  
telefoon: 070 - 351 7086