

Tijdelijk Overlegplatform Schiphol

Interimadvies aan de minister van Verkeer en Waterstaat &
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
over de wijziging Geluidszones Vierbanenstelsel Schiphol
27 juli 1999

Tijdelijk Overlegplatform Schiphol

Interimadvies aan de minister van Verkeer en Waterstaat &
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer over de wijziging Geluidszones Vierbanen-
stelsel Schiphol

Den Haag, 27 juli 1999

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Opdracht	1
1.2	Gevolgte werkwijze	3
2	Uitgangspunten voor advies	5
2.1	Selectieve groei en minder overlast	5
2.2	Schiphol als bedrijf	5
3	Onderzoeksresultaten	7
3.1	Onderzoeksresultaten	7
3.2	Onderwerpen besproken in pakketoverleg	12
3.3	Overeenkomsten en verschillen tussen luchtvaartsector en milieubeweging	17
4	Advies	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Algemeen	21
4.3	Prestatienormen	22
4.4	Nieuwe zone	22
4.5	Prestatienormen geluid	25
4.6	Externe veiligheid	28
4.7	Luchtverontreiniging en geur	29
4.8	Gezondheid	29
4.9	Handhaving	30
4.10	Convenant	31

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS) is op 4 november 1998 ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. In het betreffende besluit van de minister heeft zij de opdracht voor TOPS als volgt verwoord:

- "1.vorm te geven aan een gezamenlijk overleg, met het oog op het verkrijgen van draagvlak voor de uitwerking van het sturingsmodel "Schiphol als bedrijf". Daarbij gaat het in het bijzonder om:
 - * a. tot helderheid te komen over de milieugrenzen waar Schiphol zich ingevolge de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving op de huidige locatie aan dient te houden
 - * b. een zo volledig mogelijk inzicht te verkrijgen in welke groei van de luchtvaart mogelijk is binnen de voor de huidige locatie, bij het huidige banenstelsel, beschikbare milieuruimte
 - * c. de wijze waarop de vastgestelde milieugrenzen kunnen worden gehandhaafd
 - * d. de wijze waarop de milieuberekeningen tot stand kunnen komen
2.de resultaten van het gezamenlijk overleg vast te leggen en aan de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over te leggen."

TOPS wordt in deze opdrachtformulering gevraagd zich te richten op het huidige vierbanenstelsel.

Op basis van de "Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart" heeft het kabinet op 18 december 1998 onder meer besloten tot:

- het ontwerpen van een nieuw geïntegreerd stelsel van geluids- en veiligheidsnormen, gelijkwaardig aan die van de huidige PKB
- het publiceren van dit ontwerp eind van dit jaar nadat daarover in TOPS overleg heeft plaatsgehad.

Het advies dat TOPS op grond van dit kabinetsbesluit zal uitbrengen heeft betrekking op het vijfbanenstelsel. Dit banenstelsel zal in 2003 met de gereedkoming van 5P operationeel zijn.

In de installatiebijeenkomst van TOPS op 12 januari 1999 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven, dat zij ten behoeve van de besluitvorming over de toekomst van de luchtvaart in Nederland behoefte heeft aan zowel een interimadvies in de zomer van 1999 als een eindadvies van TOPS voor het einde van 1999.

In de discussies binnen TOPS is dan ook een onderscheid gemaakt tussen:

- de korte termijn: de periode 2000 - 2002, waarin er sprake is van het vierbanenstelsel
- de middellange termijn: de periode vanaf 2003 met een vijfbanenstelsel.

Het thans voorliggende interimadvies heeft hoofdzakelijk betrekking op de korte termijn. Specifiek gaat dit advies in op het voornemen van de minister om te komen tot een wijziging van de geluidszones voor het vierbanenstelsel. Dit advies en het aanvullend onderzoek in het kader van TOPS kunnen tevens worden beschouwd als een aanzet voor een gelijkwaardige vertaling van de PKB voor een stelsel van milieu- en veiligheidsnormen voor het vijfbanenstelsel.

De doelstellingen van het kabinetsbeleid met betrekking tot de wijziging van de huidige geluidszones, zoals geformuleerd in de brief aan de Tweede Kamer van 6 maart 1999 vormen, zijn:

- "het toestaan van selectieve groei met 20.000 vliegtuigbewegingen per jaar tot 460.000 bewegingen in 2002
- bij beperking van het aantal woningen dat een geluidsbelasting van 35 Ke of hoger ondervindt tot onder het maximum van de PKB Schiphol en Omgeving
- waarbij er naar gestreefd wordt om de zone te dimensioneren op circa 12.000 geluidbelaste woningen
- het zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe toekomstige overschrijdingen van de zone als gevolg van vormverschillen veroorzaakt door verschillen tussen de veronderstellingen bij de zonering enerzijds en de latere werkelijkheid anderzijds".

De richtlijnen van het bevoegd gezag voor het MER S4S2 vermelden de volgende uitgangspunten:

- "dat de in de nieuwe geluidszone gelegen woningen zoveel mogelijk dezelfde zijn als de woningen gelegen in de vigerende geluidszone
- dat ook buiten de geluidszone bij de nieuwe geluidszone in aaneengesloten woonbebouwing de geluidsbelasting hoegenaamd niet toeneemt ten opzicht van de bestaande geluidszone."

1.2 Gevolgde werkwijze

Om tot dit concept advies te komen heeft TOPS de volgende werkwijze gevolgd, waarbij in een aantal stappen verschillende bouwstenen zijn verzameld ten behoeve van dit advies:

- *stap 1: formuleren van aanvullende onderzoeksvragen gericht op een volwaardige beoordeling van de milieugevolgen van de wijziging van de geluidszone en als gevolg daarvan van de mogelijkheid van de groei van het aantal vliegbewegingen tot 460.000 in 2002. Deze beoordeling geschiedt aan de hand van de geconcretiseerde milieuruimte uit de PKB-1.*

Ten behoeve van de wijziging van de geluidszones heeft de luchthaven Schiphol een Milieu-effectrapport (MER S4S2) opgesteld. In aanvulling op dit MER zijn er in TOPS onderzoeksvragen geformuleerd, waarbij de milieubeweging heeft aangegeven welke vragen zij van belang acht om te komen tot een volwaardige beoordeling van de milieugevolgen van de wijziging van de zone en de daarmee beoogde groei van het aantal vliegbewegingen tot 460.000 in 2003.

In overleg met de luchthaven Schiphol is gekeken welke van deze vragen in het MER worden beantwoord. Daarnaast is een aantal vragen beantwoord op basis van zogenaamde aanvullend onderzoek, uitgevoerd door DHV

- *stap 2: intensief overleg over een gezamenlijke aanpak en maatregelen gericht op de ontwikkeling van de luchtvaart en de verbetering van het milieu en externe veiligheid.*

In het verlengde van de aanvullende onderzoeksvragen hebben de luchtvaartsector en de milieubeweging gezamenlijk vier thema's vastgesteld voor verder overleg. In dit zogeheten pakketoverleg is intensief met elkaar gesproken over:

- . de afkapwaarde
- . de achturige nacht
- . flexibele handhaving binnen het vierbanenstelsel
- . externe veiligheid

- *stap 3: verkennende discussie over alternatieven voor de handhaving van de geluidszone in TOPS.*

Aan de hand van een gespreksnotitie zijn op 9 april verschillende mogelijkheden besproken voor de handhaving van de geluidszone

- *stap 4: bespreking van constatering op basis van de MER S4S2 en het aanvullend onderzoek.*

De resultaten van de MER en het aanvullend onderzoek zijn in de vorm van constatering vastgelegd in een discussienotitie (TOPS016.def; de zogenaamde "milieufoto"). Deze notitie is in het TOPS van 25 juni besproken. Naar aanleiding daarvan is vastgesteld dat de "foto" helderheid verschaft over wat de effecten zijn van verschillende alternatieven voor de nieuwe zone. Daarnaast is gepraat over diverse maatregelen om de milieueffecten zo klein mogelijk te houden, zonder dat daarbij over de haalbaarheid van maatregelen is gesproken

- *stap 5: opstellen van het concept advies wijziging geluidszones vierbanenstelsel.*

Op basis van de eerste vier stappen is onderhavig interimadvies opgesteld, waar in de TOPS-vergaderingen van 9 en 16 juli over is gesproken.

2 Uitgangspunten voor advies

In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten aan de orde, die van belang zijn voor de inhoud en de totstandkoming van dit advies.

2.1 Selectieve groei en minder overlast

Het kabinet heeft met betrekking tot de wijziging van de geluidszone aangegeven, dat zij een selectieve groei van 380.000 bewegingen in 1998 tot 460.000 bewegingen in 2002 wil toestaan, mits deze selectieve groei mogelijk is binnen de randvoorwaarden van de PKB Schiphol en Omgeving.

Uit het toestaan van de selectieve groei spreekt het streven van het kabinet om de economische potentie van de luchtvaartsector op het huidige vierbanenstelsel zo optimaal mogelijk te benutten en tegelijk de hiermee gepaard gaande overlast te verminderen ten opzichte van de huidige situatie en aan duidelijke grenzen te binden.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de randvoorwaarden uit de PKB niet op eenzelfde wijze door partijen worden geïnterpreteerd. De PKB kent strikt formeel enkel milieugrenzen voor geluid met betrekking tot het vierbanenstelsel, te weten de 15.100 woningen in de 35 Ke geluidszone met afkap 65 dB(A)) en de 8.753 woningen in de 26 Laeq-nachtzone. Daarnaast is indertijd in de PKB een volumegrens vastgelegd van in totaal 44 miljoen passagiers en 3,3 miljoen ton vracht. Juist deze volumegrenzen zouden kunnen vervallen op het moment dat de milieuruimte uit de PKB volledig en gelijkwaardig is vertaald in nieuwe, handhaafbare milieugrenzen.

2.2 Schiphol als bedrijf

Vertrekpunt voor het gezamenlijk overleg in TOPS is het sturingsmodel "Schiphol als bedrijf". Kern van dit model is dat het bedrijf Schiphol, zoals elk ander bedrijf, de verantwoordelijkheid (en de bevoegdheden) heeft om ervoor te zorgen, dat de milieu- en veiligheidseffecten van haar functioneren binnen de daarvoor geldende milieugrenzen blijven. Deze milieugrenzen dienen door de overheid te worden vastgesteld én te worden gehandhaafd. Dit vereist een volledige en gelijkwaardige vertaling van de milieuruimte, zoals deze nu besloten ligt in de PKB.

Consequenties van dit vertrekpunt zijn dat enerzijds de milieugrenzen helder moeten worden vastgelegd, en dat anderzijds het bedrijf wel in staat moet worden gesteld om haar eigen verantwoordelijkheid van "het sturen binnen de grenzen" waar te kunnen maken.

De toepassing van het sturingsmodel "Schiphol als bedrijf" roept spanning op als de grenzen zodanig worden vastgelegd, dat er in de ogen van het bedrijf geen voldoende bedrijfseconomisch perspectief meer is, of als de grenzen zodanig worden geformuleerd, dat de prestaties van het bedrijf in de ogen van anderen te grote nadelige effecten hebben voor milieu en veiligheid.

Binnen dit speelveld moet worden gezocht naar heldere, voor samenleving en bedrijf, te verantwoorden milieu en veiligheidsgrenzen, en naar maatregelen om binnen deze grenzen te blijven. Dit advies presenteert de eerste resultaten van de avontuurlijke zoektocht naar de oplossing van dit probleem.

3 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden kort de onderzoeksresultaten (feiten en constatering) samengevat, zoals die in de discussienotitie zijn weergegeven. Daarna wordt ingegaan op de waardering van deze resultaten door de luchtvaartsector en de milieubeweging. Tot slot wordt ingegaan op overeenkomsten en verschillen tussen beide partijen.

3.1 Onderzoeksresultaten

3.1.1 *Geluid etmaal*

De kerngegevens voor geluid staan in tabel 1, waarin voor de PKB, de Aanwijzing en het planalternatief de onderzoeksresultaten zijn weergegeven

Tabel 1. Overzicht van de onderzoeksresultaten voor het plan-alternatief op het aspect geluid

Aandachtspunten	PKB	Aanwijzing 1997	Planalternatief 2002
- aantal woningen binnen de 35 Ke met 65 dB(A) afkap	15.090	15.087	14.919
- idem met 50 dB(A) afkap	21.327	21.553	34.236
- aantal woningen binnen de 20 Ke met 65 dB(A) afkap	241.227	193.719	166.057
- idem met 50 dB(A) afkap	496.341	427.727	400.773
- aantal "nieuwe" woningen binnen de 35 Ke met 65 dB(A) afkap	n.v.t.	n.v.t.	1.154
- idem met 50 dB(A) afkap	n.v.t.	n.v.t.	--
- aantal woningen in de nacht van 23-06 uur (binnen de 26 Laeq)	29.963	8.752	7.768
- aantal nieuwe woningen binnen de 26 Laeq	n.v.t.	n.v.t.	46
- verschil in aantal woningen tussen de nacht van 23-06 en 23-07 uur binnen 26 Laeq	13.388	--	16.334

In tabel 2 zijn de onderzoeksresultaten weergegeven voor alternatieven voor het planalternatief

Tabel 2. Overzicht van de onderzoeksresultaten voor de genoemde alternatieven op het aspect geluid

Aandachtspunten	Planalt. 2002 ¹⁾	MMA	MMA/ A-alt	MMA/ Plus-alt.	Planalt. 2000
- aantal woningen binnen de 35 Ke met 65 dB(A) afkap	14.919	12.454	7.620	6.920	12.980
- idem met 50 dB(A) afkap	34.236	--	19.698	10.826	26.523
- aantal woningen binnen de 20 Ke met 65 dB(A) afkap	166.057	147.298	102.176	89.625	156.621
- idem met 50 dB(A) afkap	400.773	--	303.579	263.059	376.494
- aantal "nieuwe" woningen binnen de 35 Ke met 65 dB(A) afkap	1.154	863	--	273	--
- idem met 50 dB(A) afkap	--	--	--	--	--
- aantal woningen binnen de 26 Laeq van 23-06 uur	7.768	7.086	--	1.930	6.771
- verschil in aantal woningen tussen de nacht van 23-06 en 23-07 uur binnen 26 Laeq	16.334	--	--	868	--

Voor het milieuaspect geluid kunnen de volgende constatering worden gedaan:

- planalternatief 2002:
 - binnen de jaarcontour, inclusief meteomarge, van het planalternatief voor 2002 liggen 14.919 woningen. Naar verwachting van de luchthaven Schiphol zullen feitelijke lokale overschrijdingen van de nieuwe zone niet voorkomen kunnen worden

¹⁾ Voor de berekeningen met afkap 50 dB(A) is dit excl. addendum.

- . het planalternatief 2002 omvat 1.154 woningen binnen de 35 Ke contour die voorheen niet in de 35 Ke-zone lagen
- . het aantal woningen van het planalternatief 2002 binnen de 35-Ke-contour met een afkap van 50 dB(A) is circa 50% hoger dan dat aantal woningen van de PKB
- . het aantal woningen van het planalternatief 2002 binnen de 20 Ke, zowel met afkap 65 dB(A) als met afkap 50 dB(A), is lager dan dat aantal woningen van de PKB-Aanwijzing 1997 (-15% resp. -6,5%). De afname van de geluidbelasting doet zich met name voor op grotere afstand van de luchthaven
- MMA:
 - . in het MMA is sprake van een significant lagere geluidsbelasting ten opzichte van het planalternatief
 - . binnen de berekende 35 Ke contour, inclusief meteomarge, van het MMA liggen 12.454 woningen. In overleg met het bevoegd gezag is vastgesteld dat dit voldoet aan het aantal van circa 12.000 woningen. Daarmee komt het aantal woningen binnen de 35 Ke-contour bij het MMA bijna overeen met het nagestreefde maximum aantal geluidbelaste woningen (brief Kabinet aan TK, 6-3-1999)
- MMA/Plus-alternatief/MMA-alternatief:
 - . over de hele linie is sprake van een lagere geluidbelasting dan die van het planalternatief en van het MMA. Notabene de maatregelen die in het MMA-alternatief en het MMA-Plus-alternatief zijn opgenomen, zijn ingebracht door de milieubeweging. Beide varianten zijn niet op hun uitvoerbaarheid gecheckt. De luchtvaartsector acht de maatregelen in deze varianten onrealistisch
- planalternatief 2000:
 - . de geluidbelasting valt lager uit dan het planalternatief 2002
 - . de geluidbelasting valt hoger uit dan het MMA met uitzondering van het aantal woningen binnen de 26 Laeq-contour
 - . de geluidbelasting valt hoger uit dan het MMA/Plus-alternatief.

3.1.2 *Geluid nacht*

Ten aanzien van de nacht kan het volgende worden geconstateerd:

- het planalternatief 460.000 leidt in de nacht tot minder geluidbelaste woningen ten opzichte van de PKB en de Aanwijzing
- het aantal nieuwe woningen in de 26 Laeq-contour bedraagt 46
- de geluidsbelasting tussen 06.00 en 07.00 neemt toe.

3.1.3 Externe veiligheid

Voor EV zijn de onderzoeksresultaten weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Overzicht van de onderzoeksresultaten voor de genoemde alternatieven op het aspect externe veiligheid (berekeningen o.b.v. de PKB-parameters)

Aandachts- punten	PKB 1990	Plan- alternatief 2002	MMA 2002
- individuele risico:			
. IR won $5 \cdot 10^{-5}$	9	36	35
. IR won 10^{-5}	85	713	702
. IR won 10^{-6}	3.010	5.243	5.515
- groepsrisico:			
. GR 40	1/1880 jr	1/968 jr	1/1020 jr
. GR 10	1/419 jr	1/211 jr	1/218 jr
- gesommeerd gewogen risico GGR 10^{-6}	$1,09 \cdot 10^{-2}$	$2,92 \cdot 10^{-2}$	$2,75 \cdot 10^{-2}$

Op basis van berekeningen met het huidige model kan worden geconstateerd, dat tussen 1990 en 2002 de externe veiligheidssituatie verslechtert.

3.1.4 Luchtverontreiniging/geur

Tabel 4. Overzicht van de onderzoeksresultaten voor het plan-alternatief op het aspect luchtverontreiniging & geur voor het studiegebied 20x20 km (met vermelding van het procentuele aandeel van de luchthaven Schiphol)

Aandachts-punten	PKB 1990	Planalternatief 2002
- emissies in de regio Schiphol:		
· CO ₂	4.811.000 (7%)	5.527.000 (12%)
· CO	38.804 (3%)	22.571 (12%)
· NO _x	16.334 (9%)	16.048 (18%)
· VOS	23.109 (3%)	21.069 (3%)
· SO ₂	1.562 (7%)	1.379 (16%)
· zwarte rook	790 (8%)	908 (12%)
· PAK	255 (12%)	278 (21%)
- aantal inwoners binnen 1 Ge/m ³ :		
· 98,0p-contour	109.400	214.844
· 99,5p-contour	480.302	719.908

Daarnaast is er een eerste raming van de bijdrage van Schiphol aan het Nederlandse aandeel aan het broeikaseffect gemaakt door de Vereniging Milieudefensie (zie notitie 'Schiphol en het broeikas-effect' van Milieudefensie d.d. 12/6/1999), die is gebaseerd op het IPCC-rapport Aviation and the Global Atmosphere van april 1999) Milieudefensie stelt op basis van dit IPCC-rapport dat dit voor Schiphol neerkomt op 6 à 13% voor de PKB 1990 en 13 à 26% voor het planalternatief 2002.

In de discussienotitie is kort samengevat het volgende opgemerkt:

- de werkelijke luchtvaartemissies zouden volgens deskundigen, die hierover zijn geraadpleegd, een factor twee tot drie (zowel groter als kleiner) kunnen afwijken van de berekende emissies
- de modelberekeningen voor geur zijn op dit moment onvoldoende betrouwbaar als indicator van hinder. De relatie tussen concentraties van stoffen en hinder is onbekend. Een ander aspect is dat de modelmatig berekende geurcontouren veel kleiner zijn dan het gebied, van waaruit klachten over geur worden gerapporteerd

- deskundigen geven hierover aan dat zolang de betrouwbaarheid van de berekende emissies niet bekend is, er geen solide basis is om aan te geven welke norm c.q. welk aandeel in de emissies voor het studiegebied geldt voor de luchthaven Schiphol.

3.2 Onderwerpen besproken in pakketoverleg

In het zogenaamde pakketoverleg is de afgelopen periode op basis van de onderzoeksresultaten intensief gesproken tussen milieubeweging en luchtvaartsector over vier van de hiervoor genoemde onderwerpen:

- afkap in de Ke-berekening
- flexibele handhaving
- duur van de nachtperiode
- externe veiligheid.

In deze paragraaf worden de standpunten van de luchtvaartsector en de milieubeweging over deze onderwerpen weergegeven. Daarnaast wordt ook ingegaan op de aspecten 'geluid etmaal' en 'luchtverontreiniging'.

3.2.1 *Geluid etmaal- afkapwaarde*

De milieubeweging heeft hierover als standpunt:

- de groei van het aantal vluchten mag niet leiden tot een zwaardere geluidbelasting per woon- natuur en recreatiegebied binnen en buiten de zone
- er mogen geen 'nieuwe' woningen in de nieuwe zone liggen
- de zone mag niet meer dan circa 12.000 woningen bevatten (tegen 15.090 in de oude zone)
- de nieuwe zone moet strikt gehandhaafd worden
- zolang er geen nieuwe handhavingssysteem met grenswaarden en voldoende harde sanctiemiddelen zijn, moet er volgens het oude systeem gehandhaafd blijven worden.

De luchtvaartsector heeft als standpunt:

- een selectieve groei van 20.000 vliegbewegingen per jaar tot 460.000 in 2002 is mogelijk binnen de grenzen van de PKB en het kabinetsstreven
- het aantal woningen blijft onder de PKB-grens van 15.100 woningen met een geluidbelasting van 35 Ke of hoger

- de sector acht het aantal van 12.000 feitelijk geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke-contour haalbaar, waarbij:
 - . overschrijdingen zoveel mogelijk worden voorkomen
 - . het zo veel mogelijk om dezelfde geluidbelaste woningen moet gaan
 - . de toename van de geluidbelasting buiten de 35 Ke-zone zoveel mogelijk wordt voorkomen
- in de loop van de komende drie jaar kan de geluidssituatie nog aanmerkelijk worden verbeterd met het uitvoeren van een aantal maatregelen uit het MMA.

De milieubeweging wil een afkapwaarde van 50 dB(A) hanteren. Voor de luchtvaartsector is dit bespreekbaar, mits de facto geen nieuwe capaciteitsnormen aan de sector worden opgelegd. Beide partijen zijn van mening dat er gestreefd moet worden naar een systeem, waarin het vaststellen en handhaven van geluidbelaste woningen meer werkelijkheidsgetrouw dan nu plaatsvindt.

3.2.2 *Geluid nacht*

Het standpunt van de milieubeweging over de nacht is:

- aangezien er geen volledig MER-traject is doorlopen, mag formeel gezien deze nachtzone niet worden gewijzigd
- de geluidbelasting voor de bevolking mag niet toenemen tussen 23.00 en 07.00 uur
- de geluidbelasting voor de bevolking mag niet toenemen tussen 06.00 en 07.00 uur

Voor de nacht en voor de periode 06.00 - 07.00 uur heeft de sector aan het NLR de opdracht gegeven om te onderzoeken wat de effecten zijn van spreiding van het huidige aantal vliegbewegingen in dat uur over een langere periode. Daardoor wordt het namelijk mogelijk om Continuous Descent Approach (CDA) toe te passen voor het landend vliegverkeer. Voorwaarde is wel dat de straffactor die voor de vluchten geldt die nu tussen 6 en 7 gepland zijn, bij verschuiving naar 5-6 uur gelijk blijft. Een eerste indicatie laat zien dat de toepassing van CDA een belangrijke geluidsvermindering vanaf een afstand van 10-12 kilometer vanaf Schiphol kan betekenen.

Berekeningen van de effecten van CDA voor de omgeving van Schiphol zijn nog niet beschikbaar. De luchthaven Schiphol heeft het NLR gevraagd om de effecten van CDA voor het gebied rondom de luchthaven te berekenen. Daaruit zal ook moeten blijken of de berekende geluidhinder binnen de nachtzone blijft.

De afweging die met betrekking tot de maatregel CDA zal moeten worden gemaakt op basis van de nog te berekenen effecten, is eenvoudig gesteld of een daling van de geluidbelasting vanaf al dan niet opweegt tegen een mogelijke stijging van de geluidbelasting dichtbij de luchthaven Schiphol.

3.2.3 *Flexibele handhaving*

Door de luchthaven is aangegeven dat overschrijdingen van de zone ook in de toekomst niet geheel zijn uit te sluiten, hoewel ze in aantal en omvang waarschijnlijk gering zullen zijn. Het is voor Schiphol niet mogelijk om vooraf aan te geven op welke punten dit type overschrijdingen te verwachten is en welke marge in Ke's zou moeten worden gehanteerd om in de toekomst overschrijdingen te voorkomen. De enige mogelijkheid die nu openstaat is om deze marge te baseren op analyse van voorgaande jaren. Over 1998 zijn de feitelijke overschrijdingen van de zone bekend. In totaal vonden er in dat jaar 16 overschrijdingen van de zone plaats, waarvan er 15 buiten bewoond gebied vielen. Er hadden 13 overschrijdingen een waarde van minder dan 1 Ke, twee overschrijdingen zaten tussen de 1 en 2 Ke en één overschrijding had een waarde van 2,5 Ke. Buiten de 35 Ke-zone werd één woning belast met 35 Ke. Op dit moment is zo'n marge niet bekend. Daarnaast is er voor overschrijdingen alleen het uiterste middel van baansluiting zonder dat er sprake is van minder zware middelen, zoals bijvoorbeeld de boete. Bij de handhaving zal naar dit aspect gekeken worden.

De milieubeweging is van mening dat de overschrijdingen van de zone het gevolg zijn van het feit dat Schiphol probeert teveel vluchten in een te kleine zone te stoppen. De zone komt daardoor onder grote druk te staan en de kleinste onderwachte afwijking leidt dan direct tot een overschrijding. In principe is de zogenaamde "meteo-marge" van 20% groot genoeg overschrijdingen te voorkomen.

3.2.4 Externe veiligheid

De discussie over de veiligheid spitst zich toe op twee vragen.

1. In de eerste plaats op de vraag of het model de ontwikkeling van de veiligheid deugdelijk weergeeft. Op basis van het aanvullend onderzoek kan worden opgemerkt, dat:
 - de systematiek is gebaseerd op statistische gegevens. De effecten van verbeteringen en verslechtingen in de externe veiligheid zijn daardoor pas langzaam zichtbaar. De huidige systematiek is in feite gebaseerd op terugkijken; de systematiek wordt daarentegen nu gebruikt om vooruit te kijken
 - de parameters worden voor de beoordeling van de veiligheids-situatie in 1990 door deskundigen momenteel toereikend geacht. Verbetering van de parameters voor de huidige en toekomstige situatie wordt door de deskundigen, die in het aanvullend onderzoek zijn geïnterviewd, als wenselijk gezien. Aan de verbetering van de parameters wordt momenteel gewerkt. De Rijksluchtvaartdienst verwacht deze verbeteringen voor het einde van dit jaar te hebben doorgevoerd. Of deze verbeteringen in een formele procedure worden gebracht moet nog worden nagegaan. In het kader van ONL wordt gewerkt aan een aanpassing van het model. Naar verwachting zullen de resultaten hiervan van belang zijn voor de middellange termijn
2. In de tweede plaats op de vraag of de veiligheid ook na 1997 nog blijft afnemen, zoals het tot 1997 het geval is geweest. Uit de tabel lijkt namelijk te kunnen worden afgeleid dat de veiligheid tussen 1997 en 2002 niet verslechterd. Op twee plaatsen van het MER (p.155 en p. 167) wordt echter opgemerkt dat een vergelijking met het jaar 1997 niet goed mogelijk is, omdat gebruik is gemaakt van werkelijk baangebruik in plaats van geprognoseerd baangebruik. In concreto is in 1997 de Kaagbaan vanwege onderhoud een tijdlang niet in gebruik geweest, waardoor meer gebruik is gemaakt van de Buitenveldertbaan. Voor de andere jaren is wel gebruik gemaakt van het geprognoseerd baangebruik. Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin 1997 een exceptioneel jaar is, moeten de gegevens van 1997 worden getoetst aan de gegevens over 1998, dat te kenschetsen is als een normaal jaar. Deze gegevens zijn nu nog niet beschikbaar.

Het standpunt van de milieubeweging:

De milieubeweging is op basis van de onderzoeksgegevens van mening dat in het jaar 2002 de externe veiligheid duidelijk is verslechterd ten opzichte van het jaar 1990. In het licht van de PKB acht zij 1997 geen relevant jaar en geen bruikbaar jaar.

Tevens wijkt de gehanteerde systematiek voor het jaar 1997 af van de systematiek die is gehanteerd bij de referentie jaren 1990 en 2002. Ten aanzien van bovenstaande punten staat de milieubeweging op het standpunt dat vooruitkijken met de huidige systematiek wel verantwoord is, omdat het een periode van enkele jaren betreft. Bij de komende actualisering van het model dient ook de toenemende drukte van het luchtruim als factor van toenemende onveiligheid te worden meegenomen. Omdat de situatie in 1999 aanzienlijk ongunstiger is dan volgens de PKB 1990, is de milieubeweging van mening dat de situatie in ieder geval de komende jaren niet mag verslechteren. Zolang er geen overeenstemming is over de aanpassing van het model, c.q. de parameters van het model dient daarbij te worden uitgegaan van bestaande rekenmethodiek.

Het standpunt van de luchtvaartsector:

Op grond van een brief van het NLR, waarin een negental problemen van het huidige model worden aangegeven, acht de luchtvaartsector zowel het model als de parameters ontoereikend. Daarnaast geeft de luchtvaartsector aan te verwachten dat dat tussen 1997 en 2002 de luchthaven nauwelijks onveiliger wordt. Voorzover de luchthaven in de periode 1990-2002 onveiliger zal worden, is dat reeds gebeurd in de periode 1990-1997.

De luchtvaartsector geeft aan te verwachten dat de verschillen voor externe veiligheid tussen 1997 en 1998 niet buitengewoon groot zijn, waardoor 1997 wat betreft de externe veiligheid niet als een buitengewoon jaar moet worden gekenmerkt.

Complicerende aspecten

Voor externe veiligheid is er sprake van een tweetal aspecten, die de discussie over externe veiligheid compliceren:

- er bestaat onduidelijkheid en mede daardoor onenigheid over de vraag welke eisen het bevoegd gezag stelt op het gebied van externe veiligheid in het vierbanenstelsel. De luchtvaartsector wijst erop dat er geen sprake is van normen voor het vierbanenstelsel in de PKB, terwijl de milieubeweging wijst op het streven naar stand still op het niveau van 1990 uit de PKB en de aangenomen motie Van Gijzel, die strekt tot stand still voor het vierbanenstelsel (de regering heeft hierover nog geen standpunt ingenomen)
- in ONL-verband wordt gewerkt aan de verbetering van het model en de parameters. Ondertussen staat de betrouwbaarheid - in elk geval bij een aantal partijen in TOPS - ter discussie.

3.2.5 *Luchtverontreiniging, geur, gezondheid en broeikaseffect*

De milieu- en bewonersorganisaties hanteren, volgens de PKB-doelstelling, voor luchtverontreiniging en geur stand still ten opzichte van 1990 als uitgangspunt, waarbij zij met name de overgang naar het normenstelsel dat vanaf 2003 zal gelden, een aandachtspunt vinden.

De milieu- en bewonersorganisaties vinden dat uit oogpunt van gezondheid er tenminste sprake moet zijn van stand still ten opzichte van 1990 voor de uitstoot van zwarte rook, PAK, roet, fijn stof en NO₂ en dat de gezondheid gemonitord moet worden. Daarnaast moet er ook vanuit gezondheidsperspectief sprake zijn van stand still van de geluidbelasting in het gebied tussen de 30 en 45 Ke. Tot slot mogen de gevolgen voor het broeikaseffect niet toenemen ten opzichte van 1990

3.3 **Overeenkomsten en verschillen tussen luchtvaartsector en milieubeweging**

De vele onderwerpen, die door de luchtvaartsector en de milieubeweging zijn besproken vergen, in de ogen van beide partijen meer tijd. De stellige indruk bestaat dat de discussie in TOPS-kader in beginsel goede aanknopingspunten biedt om verder te praten. In deze paragraaf wordt met het oog op die constatering gezocht naar de punten van overeenkomst en de punten van verschil tussen de luchtvaartsector en de milieubeweging. In het volgende hoofdstuk volgt een advies dat perspectief biedt voor een constructief vervolg.

3.3.1 *Punten van overeenkomst*

Punten van overeenkomst zijn:

- omzetting van de huidige afkap van 65 dB(A) naar een andere waarde is voor beide partijen bespreekbaar om zo tot een meer werkelijkheidsgetrouw beeld te komen
- uitbreiding van het gebied, waarop handhaving betrekking heeft van 35 Ke tot een groter gebied, bijvoorbeeld 20 Ke, is bespreekbaar. Hierbij wordt gedacht aan de invoering van de zogenaamde schillenmethodiek
- gezamenlijk uitgangspunt is het verbeteren van de werkelijkheidsgetrouwheid van het vaststellen en handhaven van de geluidhinder. Hieronder wordt mede de overgang van rekenen naar meten verstaan

- er bestaat overeenstemming om in de nacht het aantal en de ernst van de slaapverstoringen als uitgangspunt te nemen voor de bestrijding van hinder
- er bestaat overeenstemming om de effecten van de toepassing van Continuous Descent Approach (CDA) verder te onderzoeken als maatregel om 's nachts de geluidhinder terug te brengen
- er bestaat in principe overeenstemming dat overschrijdingen van de 35 Ke zone niet uitsluitend door het sluiten van start- en landingsbanen dienen te worden gesanctioneerd. Partijen zijn het erover eens dat in plaats hiervan een adequaat boetesysteem moet worden ontwikkeld aanvullend op het uiteindelijk sluiten van start- en landingsbanen
- in het kader van het programma Ontwikkeling Nationale Luchthaven zullen de veiligheidsberekeningsmethoden nader worden bezien. Beide partijen zijn bereid hierover mee te denken en aan mee te werken.

3.3.2 *Punten van verschil*

De punten van verschil zijn:

- voor de luchtvaartsector is 460.000 vliegbewegingen binnen de randvoorwaarden van de PKB en het kabinetsbeleid op het gebied van milieu en economische groei en na het oplossen van absurditeiten in de handhaving, een uitgangspunt. Voor de milieubeweging is het aantal vliegbewegingen een resultante van het toepassen van de normen
- op diverse punten is er een verschil van mening over welke eisen de wet en de politiek aan de luchtvaartsector stellen
- de milieu- en bewonersorganisaties zijn van mening dat er spraken moet zijn van tenminste stand still van de geluidsbelasting voor het uur 06.00 - 07.00 uur
- de milieubeweging is van mening dat groei van het vliegverkeer woongebieden binnen en buiten de zone. Enige afname van geluidhinder op grote afstand van de luchthaven, kan een toename dichterbij niet compenseren. De luchtvaartsector vindt een dergelijke gewogen saldering wel aanvaardbaar
- er bestaat verschil van mening over de vraag of en in welke mate het huidige model voor externe veiligheid tekort schiet. De milieubeweging is van mening dat het model voldoet, zeker om te kunnen vergelijken, hoewel het model wellicht op een aantal punten kan worden verbeterd. De luchtvaartsector vindt dat op basis van het huidige model geen reële uitspraken mogelijk zijn, omdat het model niet werkelijkheidsgetrouw is

- de milieubeweging is van mening dat er vastgehouden moet worden aan de huidige handhavingssystematiek, zo lang er geen nieuwe handhavingssystematiek is, inclusief harde grenswaarden en sancties.

4 Advies

4.1 Inleiding

Het onderhavige advies is niet voor honderd procent eensluidend. De in het advies ontwikkelde denklijn voor geluid voor de middellange termijn wordt unaniem door de partijen in TOPS onderschreven, evenals de richting die daarmee wordt aangegeven voor de handhavingsproblematiek. Dit is winst en biedt perspectief voor het werk van TOPS voor na de zomer, wanneer de middellange termijn aan bod is.

Voor de korte termijn problematiek wat betreft de geluidhinder lopen de visies uiteen. Er wordt zowel verschillend gedacht over de omvang van de nieuwe geluidszone, als over de handhavingsproblematiek. Over de korte termijnproblematiek onthoudt de voorzitter van het CGS zich van een standpunt, omdat de discussie over de MER na de zomerperiode nog officieel in de CGS moet plaatsvinden. Ook wat betreft gezondheid, luchtverontreiniging en het broeikaseffect verschillende de meningen.

De provincie Noord-Holland tekent aan dat zij de PKB-systematiek nog niet overboord wil zetten, zolang zij de formele consequenties van het anticiperen op het convenant nog niet kan overzien.

Een meerderheid van de leden van het TOPS, te weten de KLM, Schiphol, Martinair, Barin, de gemeente Amsterdam, de gemeente Haarlemmermeer, de gemeente Aalsmeer, FNV en VNO-NCW - verder ook wel genoemd de overige partijen in TOPS - kiezen voor een nieuwe, ruime omhullende zone, waarin circa 15.500 woningen liggen, waaronder circa 1.450 zogenaamde nieuwe woningen. Binnen die zone moet de luchtvaartsector als prestatienorm voldoen aan:

- de grenswaarde van maximaal 12.000 feitelijk belaste woningen binnen de 35 Ke⁶⁵-zone
- de grenswaarde van maximaal 8.752 feitelijk belaste woningen binnen de Laeq-zone.

Ook kiezen zij voor wijziging van de handhavingssystematiek. Zij willen er voorts voor de periode 2000-2003 al naar streven om de schillenbenadering, die in het advies wordt geïntroduceerd, aan de systematiek van geluidbeheersing toe te voegen (op basis van de nadere uitwerking zie paragraaf 4.5.2) .

Een minderheid van de leden van het TOPS, te weten de Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Platform Leefmilieu Regio Schiphol en de Milieufederatie Noord-Holland - verder in dit advies ook wel genoemd de milieu- en bewonersorganisaties - zijn van mening dat de nieuwe zone moet uitgaan van 12.000 zone-woningen en hoogstens een zeer beperkt aantal nieuwe woningen. Zij zijn daarnaast voor een strikte handhaving van deze zone conform de huidige systematiek. Pas wanneer er een nieuw systeem - zoals de in het advies genoemde schillenbenadering - beschikbaar is kan soepeler met enkele overschrijdingen worden omgegaan. Dan is immers de bescherming van de bevolking op een andere, betere manier verzekerd.

Wat betreft geluid verschillen de standpunten van partijen ook voor de kwestie van de geluidbelasting in het uur 06.00 - 07.00 uur. In tegenstelling tot de overige partijen streven de milieu- en bewonersorganisaties naar stand still van geluid voor dat uur.

In het advies wordt, waar ook op andere terreinen de standpunten uiteenlopen, voor elk thema aangegeven wat de onderscheiden standpunten zijn.

Tot slot: in het advies wordt op enkele plekken voorgesteld om aspecten door AAS op te laten nemen in het gebruiksplan c.q. door de minister te laten toetsen bij de vaststelling van het gebruiksplan. De vaststelling van het gebruiksplan geschiedt uitsluitend op basis van de criteria, zoals zijn geformuleerd in de Aanwijzing. Bij de implementatie van onderhavig advies zal dus moeten worden stilgestaan hoe die aspecten in de Aanwijzing kunnen worden opgenomen.

4.2 Algemeen

Partijen in TOPS kiezen als algemeen uitgangspunt het verbeteren van de werkelijkheidsgetrouwheid van methoden om milieubelasting in beeld te brengen. Dit is nodig om de geloofwaardigheid van deze methoden voor burgers en bedrijven te waarborgen. Alle partijen in TOPS zijn het er dan ook over eens dat het van groot belang is om op continue basis te werken aan de verbetering van modellen en tegelijkertijd te werken aan de overgang van rekenmethoden naar meetmethoden.

4.3 Prestatienormen

De deelnemers in TOPS onderschrijven het beginsel, dat het bedrijf Schiphol moet voldoen aan vooraf vastgelegde milieuprestaties. Het functioneren van het bedrijf Schiphol dient te worden beoordeeld op haar resultaten, en niet op de wijze waarop deze resultaten worden geproduceerd.

Een norm met betrekking tot bijvoorbeeld het aantal vliegbewegingen is in deze zienswijze een grens, die geen betrekking heeft op de output van het bedrijf. De geluidbelasting van deze vliegbewegingen daarentegen wel.

Sturing op vooraf overeengekomen milieuprestaties (waarbij de PKB uitgangspunt is) vormt daarmee het leidend beginsel voor de uitwerking van het sturingsconcept "Schiphol als bedrijf". Daarmee beoogt deze uitwerking het toekomstig functioneren van het bedrijf Schiphol een stap dichterbij te brengen.

In paragraaf 4.5 worden de prestatienormen voor geluid verder uitgewerkt.

4.4 Nieuwe zone

Over de nieuwe zone is geen volledige overeenstemming in TOPS. De milieu- en bewonersorganisaties nemen een standpunt in, dat afwijkt van het voorstel van de overige partijen in TOPS.

Het meerderheidsstandpunt van het TOPS luidt²⁾:

Voorgesteld wordt om een nieuwe zone vast te stellen, die uitgaat van de omhullende zone van het planalternatief en het MMA, zoals opgenomen in de MER S4S2.

Uit de MER blijkt dat de contour van het MMA niet geheel past binnen de contour van het planalternatief. In het MMA zijn echter wel maatregelen opgenomen, die aanvullend zijn ten opzichte van het planalternatief, waardoor het 'bedrijf' Schiphol beter in staat is om te voldoen aan de te leveren prestaties. Derhalve is gekozen voor een omhullende zone van planalternatief en MMA.

²⁾ Zie hierbij de aantekening van de provincie in de inleiding.

Het aantal woningen binnen deze omhullende zone kan op dit moment nog niet exact worden bepaald, aangezien het aantal woningen in de woongebieden waar het MMA het planalternatief overschrijdt niet exact bekend is. Dit aantal zal moeten worden bepaald, voordat de zone in procedure wordt gebracht. Een eerste indicatie wijst op een totaal aantal woningen van circa 15.500, waaronder circa 1.450 nieuwe woningen.

In de richtlijnen voor het MER S4S2 wordt aangegeven "dat de in de nieuwe geluidszone gelegen woningen zoveel mogelijk dezelfde zijn als de woningen gelegen in de vigerende geluidszone". De nieuwe zone mag dus een beperkt aantal nieuwe woningen omvatten.

Het uitgangspunt dat de nieuwe zone nauwelijks of geen nieuwe woningen mag bevatten, houdt in principe in dat er nagenoeg geen ruimte is voor een nieuwe zone. Dit strikte uitgangspunt is daarmee in feite niet houdbaar, indien een nieuwe zone wordt overwogen.

Voorgesteld wordt om ten aanzien van nieuwe woningen de volgende voorwaarden te stellen:

- het maximum aantal woningen, dat voorheen niet in de 35 Ke-zone lag, mag niet groter zijn dan 10% van het PKB-aantal van 15.100 woningen. In de praktijk zal dit aantal lager zijn³⁾. Daarnaast kan worden opgemerkt dat deze aantallen zijn berekend met een marge voor slecht weer, waardoor het feitelijk aantal belaste woningen lager zal uitvallen
- de belasting van deze 'nieuwe woningen' is tijdelijk, namelijk tot de ingebruikname van de vijfde baan
- conform de PKB (p.18): "De definitieve zones kunnen afwijken van de in deze PKB opgenomen indicatieve zones. Deze afwijking zal echter in beginsel niet meer bedragen dan 2 Ke voor de geluid-zones. De afwijkingen ten opzichte van de in de PKB opgenomen indicatieve zones zullen in de Aanwijzing worden gemotiveerd."

Daarnaast wordt voorgesteld de jaarlijkse goedkeuring van het gebruiksplan nadrukkelijk los te koppelen van het vaststellen van de zone. Met andere woorden, de zone moet worden gezien als een milieugrens (zie paragraaf 4.5.1) en is geen garantie voor een jaarlijkse groei van het aantal vliegbewegingen.

³⁾ Volgens de MER in het planalternatief 1154 woningen. In het MMA zijn dit er 863.

De minister beoordeelt jaarlijks bij de toetsing van het gebruiksplan of de overeengekomen (milieu-)doelstellingen in voldoende mate worden gerealiseerd.

Opgemerkt moet worden dat een dergelijke omhullende zone in principe 'onnodig' groot is. Dat betekent onder meer dat de circa 15.500 woningen, die in de nieuwe zone liggen, de in de PKB toegestane 15.100 woningen overschrijden, wat voor de overige partijen in TOPS geen doorslaggevend argument was. Aan de andere kant wordt voorkomen dat bij invoering van de MMA-maatregelen in 2000 en 2001 weer een nieuwe zoneprocedure moet worden doorlopen. Het bezwaar van de 'onnodig grote ruimte' kan bovendien voldoende worden ondervangen door de voor de zone vast te stellen prestatienorm (zie 5.1 en 5.3) in combinatie met afspraken over de invoering van MMA-maatregelen.

Het minderheidsstandpunt van het TOPS luidt:

De Stichting Natuur- en Milieu, de Vereniging Milieudefensie, de Milieufederatie Noord-Holland en het Platform Leefmilieu Regio Schiphol - verder te noemen milieu- en bewonersorganisaties - adviseren om een nieuwe zone vast te stellen, die voldoet aan de richtlijnen MER 4S2 en de uitgangspunten uit de brieven van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 16 februari en 6 maart 1998 en die tevens voldoet aan de Richtlijnen voor de MER S4S2. Het gaat hierbij met name om de uitgangspunten om te streven naar 12.000 woningen in de zone (al uiting van het win-win principe), om te streven naar zo min mogelijk nieuwe woningen in de zone en ervoor te zorgen dat buiten de zone de geluidbelasting op woon-, natuur- en recreatiegebieden niet toeneemt. De nieuw vast te stellen zone is aan te duiden als een MMA-plus zone, omdat deze zone mogelijk is als gevolg van een aantal maatregelen van het MMA (meest milieuvriendelijk alternatief) uit de MER, aangevuld met enkele maatregelen uit het MMA-plus. De milieu- en bewonersorganisaties overwegen dat op deze manier eventuele verdere groei van Schiphol hand in hand gaat met verbetering voor het milieu en de woonomgeving. Zij benadrukken dat de nieuwe zone altijd zou moeten voldoen aan de PKB Schiphol en derhalve dus niet meer dan 15.100 woningen mag bevatten. Ten aanzien van het aantal nieuwe woningen in de nieuw vast te stellen zone overwegen zij dat dit aantal volgens de politieke uitgangspunten en de richtlijnen MER zo klein mogelijk moet zijn.

Gezien de bijlage van de brief van 8 maart 1998 van de minister van V&W aan de Tweede Kamer, op grond waarvan dit politieke uitgangspunt is geformuleerd, kan zo klein mogelijk niets anders betekenen dan een aantal tussen 0 en circa 100. Een aantal van 1.450 (planalternatief) of 860 (MMA Schiphol) achten zij veel te hoog.

4.5 Prestatienormen geluid

4.5.1 Aantal woningen binnen 35 Ke⁶⁵ (de zone)

Conform de PKB mogen er niet meer dan 15.100 geluidbelaste woningen zijn binnen de zone. De minister heeft in het overleg met de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat op 29 juni 1999 gezegd dat het aantal feitelijk geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke⁶⁵ zone niet meer mag zijn dan 12.000. Het feitelijk aantal geluidbelaste woningen kan pas op het eind van een geluidsjaar worden vastgesteld. Als benadering van het aantal feitelijk belaste woningen kan echter het aantal woningen exclusief meteomarge worden gehanteerd.

Voorgesteld wordt om als prestatienorm uit te gaan van 12.000 feitelijk belaste woningen binnen de 35Ke⁶⁵-zone. Dit is een grenswaarde (resultaatverplichting; zie de paragraaf over handhaving).

De milieubeweging vindt dat de prestatienorm van 12.000 feitelijk belaste woningen onvoldoende is zolang de schillensystematiek niet is uitgewerkt en wenst daarom vast te houden aan strikte handhaving van de zone (zie paragraaf 4.4).

4.5.2 Aantal gehinderde woningen binnen de 20 Ke-contour

Onderstaande denklijn wordt unaniem door alle partijen binnen TOPS onderschreven. Partijen verschillen erover van mening in welke mate deze nieuwe systematiek de nu wettelijke geldende kan vervangen (en al dan niet een "prestatienorm" wordt, en over het tempo waarin dat kan gebeuren.

Het aantal woningen binnen de 20 Ke⁶⁵ contour is in het planalternatief circa 166.000. Dit betreft een uitgebreid gebied met veel woonkernen. In de Aanwijzing 1997 bedroeg het aantal woningen binnen deze 20 Ke⁶⁵-contour 193.790. Uitgaande van de milieugrenzen uit de Aanwijzing mag dit aantal niet toenemen. Uit de MER blijkt dat Schiphol hier ruimschoots aan kan voldoen bij een groei naar 460.000 vliegtuigbewegingen.

Omdat het hier om een zeer uitgebreid gebied gaat is een saldonorm te grof. Voorgesteld wordt daarom om een verfijning aan te brengen, die door alle partijen in TOPS perspectiefrijk wordt geacht:

- in de eerste plaats wordt voorgesteld om het gebied tussen de 40Ke en de 20 Ke op te delen in een aantal schillen
- in de tweede plaats wordt voorgesteld om uit te gaan van een lagere afkap: 50 dB(A) in plaats van 65 dB(A), waardoor een meer werkelijkheidsgetrouw beeld ontstaat.

Voorgesteld wordt om de schillenbenadering verder uit te werken in het ONL-traject voor de middellange termijn en de advisering hierover door TOPS, welke voor het eind van dit kalenderjaar afgerond dienen te worden. Op basis van deze uitwerking voor de middellange termijn dient ernaar gestreefd te worden om het schillenmodel ook voor de periode van 2000 - 2003 te operationaliseren. Bij de verdere uitwerking van het schillenmodel moet ook aandacht besteed worden aan de handhaafbaarheid van dit model.

Voorgesteld wordt om van de volgende schillen uit te gaan:

- een eerste schil, waarbinnen de geluidbelasting de 40Ke⁵⁰ overschrijdt
- een tweede schil tussen 40 Ke⁵⁰ en 35 Ke⁵⁰
- een derde schil tussen 35 Ke⁵⁰ en 30 Ke⁵⁰
- een vierde schil tussen 30 Ke⁵⁰ en 25 Ke⁵⁰
- een vijfde schil tussen 25 Ke⁵⁰ en 20 Ke⁵⁰.

In beginsel zal de hinder in de schillen niet mogen toenemen ten opzichte van de Aanwijzing van 1997. De aantallen gehinderde woningen in de schillen - berekend volgens de Aanwijzing 1997 - moeten als streefwaarden worden gezien. Het is van groot belang om op korte termijn deze streefwaarden en de werkelijke belastingen in beeld te brengen. De partijen in het TOPS willen zo snel mogelijk toewerken naar een model waarbij in ieder geval voor het totale gebied een grenswaarde gaat gelden, met daarbinnen een gedifferentieerde en flexibele invulling van de geluidsnormen per schil (zie paragraaf 4.10). Uiteraard zal de handhavingssystematiek aangepast moeten worden aan de systematiek van het schillenmodel. De milieu- en bewonersorganisaties en nog enkele andere partijen in TOPS vinden dat ook de geluidsnormen per schil zo snel mogelijk het karakter moeten gaan krijgen van grenswaarden.

Tot slot zijn er nog drie aandachtspunten bij het schillenmodel:

- de consequenties van het schillenmodel voor het vrijwaringsbeleid en de bijbehorende vrijwaringszone moeten in beeld worden gebracht
- dit zelfde geldt voor de 40Ke⁶⁵ isolatiecontour
- het woningbestand waarmee de komende jaren gewerkt gaat worden (m.n. voor 30 - 20 Ke-zone).

4.5.3 Nacht

Over de nacht is geen volledige overeenstemming in TOPS. De milieu- en bewonersorganisaties nemen een standpunt in, dat afwijkt van het voorstel van de overige partijen in TOPS.

Het meerderheidsstandpunt van het TOPS:

Voorgesteld wordt om als prestatienorm voor de nacht uit te gaan van 8.752 feitelijk belaste woningen binnen de 26 Laeq-zone ⁴⁾.

Dit is een grenswaarde (resultaatverplichting; zie de paragraaf over handhaving).

De bestaande straffactoren voor de nacht bieden op zich een prikkel om 's nachts minder te vliegen, waardoor er overdag meer vlieg-bewegingen nodig zijn. Deze afweging zal het bedrijf Schiphol zelf moeten maken. Daarbij zal het bedrijf Schiphol dus ook zelf nagaan in hoeverre minder vliegen 's nachts noodzakelijk is om de gestelde prestaties voor het etmaal te realiseren.

Het streven dient erop gericht te zijn om de overlast in de nacht zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt ook voor de periode van 06.00 - 07.00 uur. Hoewel het model 'Schiphol als bedrijf' in principe uitgaat van milieuprestatienormen voor het bedrijf en er voor deze periode geen norm is, is het toch interessant om te bekijken wat in deze periode de mogelijkheden zijn

Het minderheidsstandpunt van het TOPS:

De milieu- en bewonersorganisaties zien de voorgestelde bevrozing van het aantal woningen binnen de 26 Laeq-contour als een aanvulling op de nachtzone. Zij menen dat het systeem van de nachtzone niet kan worden losgelaten. Verder adviseren zij een stand still op de geluidbelasting tussen 06.00 - 07.00 uur.

⁴⁾ Dit is het aantal geluidbelaste woningen in de nacht binnen de 26 dB(A) Laeq, zoals opgenomen in de Aanwijzing.

Dit zogenaamde achtste uur van het nachtregime is een gevoelig uur, waarin een zeer groot deel van de bevolking nog slaapt. Men is in die laatste slaapfase extra gevoelig voor verstoring. Ingevolge de PKB wordt er op dit moment nog een onderzoek uitgevoerd naar gezondheidseffecten van geluidhinder veroorzaakt door vluchten in de periode tussen 06.00 en 07.00 uur. Een motie van Van Gijzel op dit punt is aangehouden totdat de onderzoeksresultaten bekend zijn.

Voorstel sector

Voor de nacht en voor de periode 06.00 - 07.00 uur heeft de sector aan het NLR de opdracht gegeven om te onderzoeken wat de effecten zijn van spreiding van het huidige aantal vliegbewegingen in dat uur over de periode 05.00 - 07.00 uur. Daardoor wordt het namelijk mogelijk om Continuous Descent Approach (CDA) toe te passen voor het landend vliegverkeer. Een eerste indicatie laat zien dat de toepassing van CDA een belangrijke geluidsvermindering vanaf een afstand van 10-12 kilometer vanaf Schiphol kan betekenen. In TOPS zal de uitwerking van dit voorstel worden getoetst op de effecten, die het heeft voor de geluidhinder in de meest geluidbelaste schillen.

Op basis van deze verkenning en de eventuele toepassing van CDA zal op termijn een norm voor de periode 05.00 - 07.00 uur kunnen worden ontwikkeld.

4.6 Externe veiligheid

Op dit moment wordt in ONL-verband gewerkt aan de verbetering van de parameters van het huidige model. Op basis van de alsdan beschikbare nieuwe gegevens dient door de minister (als bevoegd gezag) te worden beoordeeld in hoeverre groei ten opzichte van het huidige gebruiksplan verantwoord is. Daarbij zal de vraag moeten worden betrokken in hoeverre die groei ook in het vijfbanenstelsel kan worden gefaciliteerd, gegeven de in de PKB opgenomen eisen voor het vijfbanenstelsel.

De milieu- en bewonersorganisaties zijn van mening dat die beoordeling mede afhankelijk is van de maatregelen, die worden getroffen om de veiligheid te vergroten. Naarmate er meer maatregelen worden genomen is er meer ruimte.

Alle partijen in TOPS vinden het van belang dat het Bevoegd Gezag duidelijk maakt of, en zo ja wat zij op het punt van EV van Schiphol eist. De toetsing van het gebruiksplan op het punt van externe veiligheid staat overigens los van de vast te stellen zone. Eventuele grenzen op het gebied van de externe veiligheid, die ook op de korte termijn gelden (2000 - 2003), zullen dus in de Aanwijzing moeten worden opgenomen opdat het gebruiksplan op dit punt (indien dus daartoe wordt besloten) wordt getoetst.

4.7 Luchtverontreiniging en geur

Voor luchtverontreiniging en geur kan op dit moment geen concrete prestatienorm voor de luchtvaartsector worden geformuleerd. Het voorstel voor luchtverontreiniging en geur luidt om de huidige modellen te verbeteren. Daarbij kunnen de verbeterpunten uit het aanvullend onderzoek (DHV, juni 1999) worden ingebracht.

Wat betreft het broeikaseffect luidt het advies om het bedrijf Schiphol in principe niet anders te behandelen dan andere bedrijven. In de Kyoto-afspraken is voor de luchtvaart opgenomen dat afspraken terzake zullen worden gemaakt in ICAO-verband. Te zijner tijd zullen ICAO-recommendations op dit punt via nationale dan wel internationale regelgeving leiden tot normen voor het bedrijf Schiphol, zoals bedoeld in dit advies.

De milieu- en bewonersorganisaties wijzen erop dat in de reparatie-aanwijzing voor het vijfbanenstelsel inmiddels emissiewaarden zijn opgenomen waaraan Schiphol moet voldoen. De bestaande emissies overschrijden deze waarden. In de periode tot 2003 zullen derhalve reductie-maatregelen moeten worden toegevoegd.

4.8 Gezondheid

Voor dit aspect kan thans nog geen uitspraak worden gedaan. Het advies van de Gezondheidsraad zal binnenkort verschijnen. Dit advies kan in het TOPS worden besproken, zodat de resultaten hiervan kunnen een onderdeel kunnen vormen van het eindadvies van TOPS voor de middellange termijn.

De milieu- en bewonersorganisaties vinden dat uit oogpunt van gezondheid er tenminste sprake moet zijn van stand still ten opzichte van 1990 voor de uitstoot van zwarte rook, PAK, roet, fijn stof, en NO₂. Daarnaast moet er ook sprake zijn van stand still van de geluidbelasting in het gebied tussen de 30 en 45 Ke.

4.9 Handhaving

Over de handhaving op korte termijn is geen volledige overeenstemming in TOPS. De milieu- en bewonersorganisaties nemen een standpunt in, dat afwijkt van het voorstel van de overige partijen in TOPS.

Het meerderheidsstandpunt van het TOPS:

Ten aanzien van de grenswaarden betekent het handhaven van de prestatienormen in essentie dat de feitelijke aantallen geluidbelaste woningen worden getoetst aan de gehanteerde grenswaarden.

De handhaving van de zone wordt de facto vervangen door de handhaving van de grenswaarde uit paragraaf 5.1 en 5.3: 12.000 feitelijk geluidbelaste woningen binnen de 35 Ke⁶⁵-zone en 8.752 feitelijk geluidbelaste woningen binnen de 26 Laeq-zone.

De toetsing en handhaving wordt op drie manieren uitgevoerd:

- vooraf bij de jaarlijkse beoordeling van het gebruiksplan voor de periode november/november (toetsing)
- tijdens de genoemde periode door een maandelijkse monitoring van de feitelijke geluidsbelasting via het Noise Monitoring Committee (NMC) (toetsing)
- achteraf door een boetesysteem voor het bedrijf Schiphol, waarbij de feitelijk gerealiseerde geluidbelaste woningen over het betreffende jaar (al dan niet gemeten dan wel berekend) per schil worden getoetst aan de afgesproken prestatienormen (handhaving).

Bij handhaving tijdens en achteraf worden dreigende en feitelijke overschrijdingen nader geanalyseerd, onder meer in het NMC.

Op basis van deze analyses dient het bedrijf Schiphol zelf maatregelen te nemen.

Het boetesysteem zal nader worden uitgewerkt, waarbij onder meer zal worden aangegeven hoe om te gaan met structurele overschrijdingen. Het boetesysteem zal zowel moeten worden uitgewerkt voor de situatie dat er meer dan 12.000 woningen binnen de zone worden belast als voor de situatie dat er woningen buiten de zone worden belast. De sanctie van sluiting van een start-/landingsbaan zal als een uiterste maatregel vanuit de overheid blijven gelden. Overschrijdingen ten gevolge van niet te beïnvloeden factoren, zoals extreme weersinvloeden dienen onderbouwd te worden (overmachtsituaties).

Ten aanzien van de streefwaarden geldt dat Schiphol jaarlijks bij het indienen van het gebruiksplan inzichtelijk moet maken hoe de te leveren prestatie zich verhoudt tot de streefwaarden en welke maatregelen men voornemens is om de prestaties te verbeteren.

De feitelijk geleverde prestatie in termen van geluidbelasting binnen de schillen wordt jaarlijks gerapporteerd. Zoals in het voorgaande is aangegeven, zal het schillenmodel zo snel mogelijk moeten worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Afhankelijk van de uitwerking van het schillenmodel voor de middellange termijn zal voor de periode 2000-2003 het handhavingsmodel moeten worden uitgewerkt. De suggesties, die voortvloeien uit de discussie over handhaving, die recent binnen de CGS is gevoerd, zullen hierbij worden betrokken.

Het minderheidsstandpunt van het TOPS:

De milieu en bewonersorganisaties bepleiten een strikte handhaving van de 35-Ke-zone in afwachting van de (aanvullende) systematiek van het schillenmodel. Zo lang een schillenmodel niet op een goede handhaafbare manier in uitvoering is, is de 35 Ke-zone de enige bescherming voor alle bewoners in het hele gebied tegen alle geluidbelasting, luchtverontreiniging, geur, gevaar en gevaar voor de gezondheid. Pas als er een veelomvattender model - zoals het schillenmodel - beschikbaar is kan soepeler met een enkele overschrijding worden omgegaan. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van het handhavingssysteem met boetes e.d. Deze uitbreiding dient parallel aan het schillenmodel te worden ontwikkeld, zodat een flexibeler handhaving kan worden gecombineerd met een betere en veelomvattender bescherming van de bevolking tegen geluidsoverlast. Zij merken overigens op dat voor de invoering van een boetesysteem en het loslaten van handhaving van de geluidszone een wetswijziging noodzakelijk is, waarmee een tijdsperiode van enkele jaren gemoeid is.

4.10 Convenant

Zoals eerder is aangegeven wordt voorgesteld om voor het einde van dit jaar de prestatienormen voor de schillen tussen de 40 Ke⁵⁰ en de 20 Ke⁵⁰ uit te werken. Tevens dient de handhaving van die prestatienormen te worden uitgewerkt.

Vooruitlopend op deze uitwerking in ONL-verband kan het volgende worden opgemerkt. Op dit moment zijn de 'prestatienormen' voor de te onderscheiden schillen niet voorhanden. Deze moeten worden uitgerekend op basis van de Aanwijzing 1997.

Dat kan op korte termijn.

Tevens kan op korte termijn kan voor elke schil de te verwachten geluidbelasting bij respectievelijk 400.000, 420.000, 440.000 en 460.000 vliegtuigbewegingen worden uitgerekend. Ook kan worden uitgerekend welke effecten de MMA-maatregelen in 2000 en 2001 hebben. Bij het gebruiksplan zal dan zichtbaar gemaakt kunnen worden, wat de gevolgen per schil zijn en wat hier aan verbeteringen mogelijk is.

Door de luchtvaartsector is aangegeven dat nog onvoldoende inzicht bestaat in de effecten van de MMA-maatregelen in de afzonderlijke schillen. De luchtvaartsector is geen voorstander van harde grenswaarden per schil, maar wil vasthouden aan een vorm van gewogen saldering voor het hele gebied tussen 40 Ke⁵⁰ en 20 Ke⁵⁰. Wel erkent de sector de relevantie van het streven naar 'stand still' per schil, maar men acht flexibiliteit noodzakelijk.

De milieu- en bewonersorganisaties hechten primair waarde aan het bestaan van harde milieunormen, waar de luchtvaartsector binnen moet blijven. Vooralsnog betekent dat voor hen strikte handhaving van de huidige milieugrenzen. Pas als er een nieuw, veelomvattender model beschikbaar is, kan op een andere manier worden gehandhaafd. Echter, ook in het nieuwe model zal voor hen sprake moeten zijn van grenswaarden.

Ook andere partijen in TOPS onderschrijven dat toegewerkt moet worden naar grenswaarden.

Bij de uitwerking van het schillenmodel kan zowel rekening worden gehouden met de behoefte aan flexibiliteit van de sector als met de wens van de milieu- en bewonersorganisaties om harde grenzen te stellen aan de geluidsoverlast in de onderscheiden schillen. Daarbij kan worden gedacht aan de uitwerking langs drie lijnen:

- in de eerste plaats kan een grenswaarde voor het totale gebied worden vastgesteld, waarbij voor de afzonderlijke schillen weegfactoren worden ingevoerd: hoe lawaaiiger de schil en/of hoe meer bewoners, hoe hoger de weegfactor
- in de tweede plaats kan aan de streefwaarde per schil een bandbreedte worden toegekend. De streefwaarde plus bandbreedte geeft dan voor die schil een grenswaarde

- in de derde plaats kan er voor de periode 2000-2003 een fasering worden overeengekomen. Bij het beoordelen van de verbetermaatregelen, zoals de in de MER aangegeven MMA-maatregelen (deels in 2001, deels in 2002), zal moeten worden gezien of deze maatregelen in de schillen, waarin de feitelijke belasting het meest afwijkt van de streefwaarden een positief effect hebben. Bij het opstellen van het gebruiksplan zal steeds moeten worden verantwoord welke maatregelen men treft en welke effecten dat heeft.

Als de hiervoor beschreven uitwerking, leidend tot de introductie van het schillenmodel, succesvol verloopt en partijen hierover overeenstemming bereiken, wordt geadviseerd een convenant af te sluiten tussen de overheid en alle bij TOPS betrokken partijen. In procedurele zin kan in de komende maanden de volgende lijn worden gevolgd:

- in ONL-verband worden voorstellen gedaan voor de middellange termijn
- hierover vindt advisering plaats in TOPS
- het nieuwe model voor de middellange termijn wordt vastgelegd in de wet
- indien de partijen het resultaat positief beoordelen kan voor de korte termijn kan een convenant gesloten worden tussen de overheid en de bij TOPS betrokken partijen voor de periode tussen 2000 en 2003.

