

HANS ALDERS

Aan

De minister van V&W, de heer C. Eurlings, en
De minister van VROM, mevrouw T. Huizinga
P/a postbus 20901
2500 EX Den Haag

Amsterdam, 19 augustus 2010

Geachte ministers,

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van het advies van de Alderstafel van 1 oktober 2008 over een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol.

Graag bericht ik u dat ik na overleg met de partijen aan Tafel gereed ben met de voorbereidingen van het tweejarige experiment met de regels voor baangebruik. Dit experiment maakt onderdeel uit van de nadere uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel. De resultaten van het experiment zullen gebruikt worden om in gesprek met partijen aan Tafel tot definitieve uitspraken te komen. Hierbij zal nog een aantal belangrijke afwegingen moeten worden gemaakt.

Mijn voorstel is om het in het Aldersadvies van 2008 aangekondigde tweejarig experiment per 1 november 2010 te starten. Tijdens het experiment wordt na één jaar een evaluatie gehouden waarvan het doel uitdrukkelijk is om op dat moment vast te stellen of de doelstellingen van het experiment gehaald zijn of dat het een reële verwachting is dat deze behaald worden, de ontwerpcriteria voldoende robuust zijn en de normen nader ingevuld kunnen worden. De resultaten van het experiment moeten leiden tot een verdere optimalisatie van het nieuwe normen- en handhavingstelsel zodat hierover na afloop van het experiment in 2012 een goed onderbouwd en gedragen besluit kan worden genomen.

In het onderstaande ga ik in op de diverse aspecten van de uitwerking van het stelsel.

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg van 6 februari 2008 gevraagd om een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol. Het doel van dit nieuwe stelsel is de operatie op de mainport Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkkwaliteit en een goede bescherming te bieden aan de omgeving op een eenvoudige en uitlegbare wijze. Het huidige stelsel is nu enkel nog door deskundigen te begrijpen. Ook is gebleken dat het huidige stelsel kan leiden tot ongewenste effecten omdat vanwege een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt bij een baan waar relatief weinig geluidgehinderden zijn, moet worden uitgeweken naar een baan met relatief veel geluidgehinderden. Dit is in de praktijk nu enkele malen gebeurd bij een dreigende overschrijding bij de Kaagbaan waardoor de Aalsmeerbaan extra is ingezet.

De Alderstafel is door u gevraagd een advies over een toekomstig nieuw stelsel uit te brengen. In het Aldersadvies middellange termijn van 1 oktober 2008 zijn de hoofdlijnen van het nieuwe normen- en handhavingstelsel geschetst. Het nieuwe stelsel is gebaseerd op strikt geluidspreferent baangebruik. Dat wil zeggen dat de geluidspreferente baancombinaties zoveel mogelijk gebruikt worden en dat daarbinnen zoveel mogelijk verkeer op de meest preferente baan afgehandeld wordt. Strikt geluidspreferent vliegen

leidt tot de minste geluidhinder voor de omgeving. Op deze manier wordt het totaal aantal geluidgehinderden geminimaliseerd.

Over het Aldersadvies is door u eind 2008 en begin 2009 overleg gevoerd met de Tweede Kamer. In uw brief van 29 april 2009 heeft u mij op de hoogte gesteld van de conclusies van dit overleg. In een breed door de Kamer gedragen motie is verzocht om voortvarende uitvoering van het advies. Dit verzoek heeft u mij doen toekomen waarop ik met de partijen aan de Alderstafel een intensief proces ben ingegaan met als doel te komen tot een nadere uitwerking van het nieuwe normen- en handhavingstelsel.

Proces

De Alderstafel Schiphol is het afgelopen jaar op een aantal momenten in plenaire samenstelling bij elkaar gekomen om over het nieuwe stelsel te spreken. Door de complexiteit van de Schipholoperatie zijn voor het ontwerp van het nieuwe stelsel naast plenaire Tafels diverse malen rondes van delegatieoverleggen met bewoners, bestuurders, rijkspartijen en sectorpartijen belegd. Ook is tussentijds intensief contact gezocht met inhoudelijk deskundigen.

Daarnaast zijn bewoners die niet aan de Alderstafel vertegenwoordigd zijn op verschillende momenten geïnformeerd, mede naar aanleiding van uw toezegging aan de Kamer. Zo zijn er diverse informatieve gesprekken gevoerd met de bewonersvereniging voor Bescherming van het Leefmilieu in de Regio Schiphol (BLRS). Op 29 september 2009 is een brede informatiebijeenkomst gehouden in Hoofddorp over het nieuwe stelsel. Daarvoor zijn eveneens de bewonersorganisaties uitgenodigd die niet aan de Alderstafel deelnemen. Ook hebben de punten die ten tijde van het uitbrengen van het advies in oktober 2008 zijn benadrukt door bewoners die niet vertegenwoordigd zijn aan de Alderstafel in de uitwerking een plaats gekregen. Deze hebben met name betrekking op de rechtszekerheid voor de omwonenden en de duidelijkheid richting de omgeving ten aanzien van de verdeling van de geluidbelasting. Ook in uw overleggen met de Tweede Kamer zijn deze punten aan de orde geweest. In bijlage 1 is een nadere toelichting gegeven op de rechtsbescherming en de transparantie over de geluidbelasting.

Ik meen hiermee geheel te hebben gehandeld conform de intentie die zowel uzelf als de Kamer op dit punt heeft uitgesproken namelijk om ook de bewonersorganisaties die zich niet in het advies over de middellange termijn kunnen vinden en derhalve niet aan de Alderstafel deelnemen zo goed mogelijk te informeren en waar mogelijk met de door hen aangedragen punten rekening te houden.

Toch heb ik tot mijn spijt moeten vaststellen dat het niet gelukt is de bij deze groep bestaande bezwaren tegen het nieuwe stelsel die indertijd voor hen aanleiding waren om het Aldersoverleg te verlaten, weg te nemen. Ik ga er dus vanuit dat in kringen van de BRLS tegen de hier geformuleerde voorstellen de eerder door hen naar voren gebrachte bezwaren blijven bestaan.

Ook in het vervolg zullen alle bewonersorganisaties geïnformeerd worden. In verschillende informatiebijeenkomsten zal ik een toelichting geven op dit advies. Verder is inspraak in ieder geval aan de orde op het moment dat een besluit genomen is over het vervolg naar aanleiding van het experiment en mogelijk ook indien in de loop van het experiment de grenswaarden in handhavingpunten worden aangepast (experimenteerartikel).

Doel en uitwerking nieuw stelsel

Doel van het stelsel is de operatie van Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkqualiteit met zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving. Belangrijke uitgangspunten zijn dat:

- de ontwikkeling van de luchthaven geacommodeerd moet worden binnen de in 2007 geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid;
- het nieuwe stelsel voldoende lokale bescherming biedt door strikt geluidspreferent vliegen.

Daarnaast zijn bij de uitwerking en voor een goede uitlegbaarheid de volgende ontwerpeisen gehanteerd:

- operationele uitvoerbaarheid en benutbaarheid van de milieucapaciteit;
- transparant voor de omgeving;
- handhaafbaarheid voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het bieden van een goede rechtsbescherming;
- robuuste ruimtelijke ordening;
- prikkel tot innovatie

Bij de inrichting van het experiment zijn de hoofdlijnen voor het nieuwe stelsel zoals neergelegd in het Aldersadvies middellange termijn leidend geweest. De basiselementen van het nieuwe stelsel zijn beperkt en goed uitlegbaar. Er wordt binnen de mogelijkheden van operationele maakbaarheid en veiligheid gestuurd op de inzet van de geluidspreferente baancombinaties en daarbinnen op de afhandeling van verkeer op de meest preferente baan. Verder wordt gestuurd om te voorkomen dat een tweede start- of landingsbaan onnodig wordt ingezet. Voor zowel het gebruik van de meest preferente baan als voor de inzet van twee start- of landingsbanen worden regels vastgesteld die grenzen stellen aan het gebruik. Uiteraard blijven de criteria voor gelijkwaardigheid de overall norm waarbinnen de gehele vliegoperatie dient te worden afgehandeld (zie bijlage 1 en 2 voor verdere uitwerking).

Op twee momenten wordt getoetst of de voorgenomen en uitgevoerde activiteiten voldoen aan de gestelde regels en normen. Ieder jaar wordt het operationeel plan voor het komende jaar vooraf getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen activiteiten passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid.

De regels voor het strikt preferent vliegen bieden de lokale bescherming en vervangen als zodanig de bestaande set van handhavingspunten. Het strikt preferent baangebruik is een logische consequentie van de afspraak om ter wille van het beperken van hinder onderscheid te maken tussen preferentiële en niet-preferentiële banen.

In bijlage 1 is aangegeven welke afspraak gemaakt is in het Aldersadvies middellange termijn en op welke wijze hieraan uitwerking is gegeven in het thans voorliggende experiment. Daarin is tevens inzichtelijk gemaakt hoe de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zich verhouden tot het huidige stelsel. Een belangrijk punt van aandacht daarbij is geweest de verdeling van de geluidsbelasting over de omgeving waarbij het uitgangspunt steeds is gehanteerd dat gestreefd moet worden naar het minste aantal gehinderden.

De uitwerking met de geraamde effecten geeft voldoende basis om te concluderen dat aan de afspraken zoals opgenomen in het advies over de middellange termijn ontwikkeling wordt voldaan en dat een bevredigend resultaat kan worden bereikt met het streven naar een zo gering mogelijk aantal gehinderden.

Met name op twee punten zal de tijd van het experiment moeten worden benut om te komen tot een nadere uitwerking en exploratie:

1. toets op gelijkwaardige bescherming achteraf; en
2. normen voor verdeling van landend verkeer bij inzet twee banen.

Op beide punten ga ik hieronder afzonderlijk in.

Toets op gelijkwaardige bescherming achteraf

In het advies over de middellange termijn is als onderdeel van het nieuwe stelsel het instrument van aantalsnormen opgenomen om met gebruik van deze aantalsnormen na afloop van een gebruiksjaar te kunnen vaststellen of daadwerkelijk aan de criteria van gelijkwaardigheid is voldaan. Voor de goede orde wijs ik er op dat, hoewel zij een belangrijk onderdeel vormen van het stelsel, de aantalsnormen geen onderdeel uitmaken van het experiment maar een eigen onderzoekslijn kennen. Kort samengevat en met het voorbijgaan aan nuancering zijn aantalsnormen de gelijkwaardigheidscriteria ontdaan van de daarop van toepassing zijnde meteotoeslag.

Bij de uitwerking van de aantalsnormen zijn verschillende experts betrokken geweest, te weten: het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Nationaal Luchtvaart- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), Stichting Natuur en Milieu (SNM) en de commissie m.e.r.. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd door To70 en het KNMI. Hiermee is invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer op dit punt. De experts hebben ieder afzonderlijk een advies ingediend en hierover is met hen gezamenlijk in aanwezigheid van de partijen van de Alderstafel overleg gevoerd.

Doel was te komen tot aantalsnormen waarmee de vereiste wettelijke bescherming, zoals geconcretiseerd in de criteria voor gelijkwaardigheid, wordt geborgd, en de ontwikkelruimte voor de luchtvaartsector die mogelijk is binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid niet wordt aangetast.

In het overleg met de experts is gebleken dat het bepalen van aantalsnormen zeer lastig is en dat er geen werkbare methode te definiëren is. De moeilijkheid is dat voor het bepalen van aantalsnormen scenario's voor het volume en de afhandeling het verkeer nodig zijn, in combinatie met aannames voor onder meer het weer.

De partijen van de Alderstafel hebben een grote inspanning geleverd om te komen tot de in het Aldersadvies middellange termijn genoemde aantalsnormen. Echter, op basis van onderzoeken door To70 en het KNMI en in overleg met experts van de hierboven genoemde instellingen is geconcludeerd dat het bepalen van aantalsnormen voor geluid voor het aantal woningen in het binnengebied (binnen 58 dB(A) Lden contour) niet op een zodanige wijze kan worden uitgevoerd dat aantoonbaar en transparant kan worden gemaakt dat een stelsel met aantalsnormen tegemoet komt aan de eis van gelijkwaardige bescherming voor de omgeving én de beoogde ontwikkelruimte voor de sector biedt. De Alderstafel adviseert de ministers daarom niet verder te gaan in het bepalen van aantalsnormen.

Voor het borgen van gelijkwaardige bescherming in de handhaving achteraf beveelt de Alderstafel aan nadere uitwerking te geven aan een norm voor de Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG) die is afgestemd op de criteria voor gelijkwaardigheid en daarbij tevens te handhaven op de criteria voor gelijkwaardigheid (dus inclusief meteotoeslag). Dit is beschreven in paragraaf 3 van bijlage 1. Een nadere uitwerking hiervan zou tijdens het experiment plaats kunnen vinden zodat bij de besluitvorming over (de evaluatie van) het experiment een definitief besluit kan genomen worden over het invoeren van het MHG. De Alderstafel verneemt graag of de ministers in kunnen stemmen met deze invulling van de achteraf toets aan gelijkwaardigheid.

Exploratie norm verdeling landend verkeer bij inzet twee banen

In het Aldersadvies middellange termijn is overeengekomen dat tot en met 2020 op Schiphol gewerkt zal worden met een operationeel concept dat gekenmerkt wordt door een strikt geluidspreferent baangebruik waarvan de slotuitgifte is gebaseerd op 2+1 baangebruik en waarbij het verkeer via geluidspreferente baancombinaties en daarbinnen zoveel mogelijk

op de meest preferente baan afgehandeld wordt. De meest geluidspreferente baan binnen een baancombinatie is over het algemeen de meest westelijk gelegen baan.

2+1 baangebruik kan inhouden dat twee startbanen en één landingsbaan worden ingezet tijdens startpieken of twee landingsbanen en één startbaan tijdens landingspieken. Startpieken en landingspieken wisselen elkaar over de dag af. Voor startpieken geldt in het experiment de regel dat het verkeer met een westelijke bestemming op de westelijke banen wordt afgehandeld (Polderbaan en Kaagbaan), verkeer met een oostelijke bestemming op de oostelijke banen (Zwanenburgbaan en Aalsmeerbaan). Voor landingspieken is dit minder eenduidig te regelen aangezien het verkeer vanaf drie punten, west, oost en zuid, aankomt. Uitgangspunt voor de regel is ook hier dat oostelijk verkeer op de oostelijke banen en westelijk verkeer op de westelijke banen wordt afgehandeld. Voor landend verkeer zal daarenboven uitgezocht moeten worden welk aandeel van het verkeer vanuit het zuiden op de westelijke banen kan worden afgehandeld om te bereiken dat zoveel mogelijk verkeer op de meest preferente baan landt. Om hier uitsluitel over te kunnen geven zijn de gegevens uit het experiment nodig.

Daarnaast heeft de Alderstafel er kennis van genomen dat de geschetste situatie van drie aankomstpunten verandert als een vierde punt (vierde fix) wordt geïntroduceerd. Het kabinet heeft in de Luchtvaartnota van april 2009 aangekondigd dat er in het kader van FABEC wordt gewerkt aan de realisatie van een grensoverschrijdend Nederlands-Duits militair oefengebied nabij Twente. Bij de realisatie hiervan zal het huidige militair oefengebied nabij Volkel opgeheven worden waardoor er ruimte ontstaat voor een extra zuidelijke luchtverkeersroute en een vierde Initial Approach Fix (IAF) voor de luchthaven Schiphol. Het Rijk zal zich inspannen om een en ander in 2014 gerealiseerd te hebben.

Met dit vierde punt zal het verkeer vanuit het zuiden mogelijk gemakkelijker te verdelen zijn over de landingsbanen. Parallel aan het experiment zal worden onderzocht of de vierde fix kan bijdragen aan een verhoging van het aandeel van het verkeer op de westelijke banen.

Opzet uitvoering experiment

Door de sector zal jaarlijks een operationeel plan worden opgesteld met informatie over de lokale geluidbelasting, waarbij nader af te spreken contourenkaarten zullen worden gevoegd. Voorts is afgesproken om maandelijks rapportages uit te brengen over het baan- en routegebruik met als informatie:

- beschikbaarstelling en beperkingen aan banenstelsel;
- het hanteren van de preferentievolgorde van baancombinaties;
- het in gebruik nemen van een 2e start- of landingsbaan;
- de toekenning van banen op basis van herkomst en bestemming;
- de inzet van de vierde baan.

Ten behoeve van de monitoring en de evaluatie van het experiment zal gedurende het experiment aan de Alderstafel overleg plaatsvinden over het eerder genoemde door de sectorpartijen uitgebrachte driemaandelijks monitoringsverslag. De Alderstafel zal op die momenten de monitoringsrapportages, de voortgangsrapportages en de evaluatie vaststellen en op basis hiervan conclusies trekken over het eventueel bijsturen van regels op basis van de uitgangspunten van het Aldersadvies.

Naast de monitoringsrapportages in het kader van het experiment zal tijdens het experiment in het kader van de handhaving op het geldende LVB tweemaal per jaar een handhavingsrapportage worden opgesteld door de Inspectie van VenW.

Handhaving tijdens het experiment

Het experiment vindt plaats binnen het vigerend wettelijk kader. Dit betekent dat weliswaar wordt gevlogen volgens de regels in het experiment, maar dat de handhaving plaatsvindt op basis van de grenswaarden in de handhavingspunten van het vigerende stelsel. De partijen aan Tafel hebben geconcludeerd dat het op dit moment niet op acceptabele wijze mogelijk is om eenduidige vervangende grenswaarden vast te stellen. Gedurende het gebruiksjaar wordt van de sector verwacht dat zij vliegen volgens de regels voor strikt preferent baangebruik en dus niet sturen c.q. afwijken van de regels bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt.

Proces tot aan start experiment

Het streven is om per 1 november 2010 het experiment te starten met het nieuwe stelsel. Tussen nu en 1 november zijn de volgende stappen voorzien:

- Instemming van ministers van VenW en VROM om gedurende de periode van twee jaar, te starten op 1 september 2010, een proef te nemen met de werking van het voorliggende voorstel voor een nieuw stelsel.
- Ministers van VenW en VROM informeren de Tweede Kamer.
- Door Alderspartijen worden de bestuurders en bewoners in de omgeving van de luchthaven door middel van informatiebijeenkomsten geïnformeerd over de overeengekomen uitwerking van het stelsel en het experiment met de regels.
- Er wordt een eerste operationeel plan opgesteld conform de nieuwe eisen die hieraan gesteld worden en er vindt een nadere uitwerking plaats van de inhoud monitoringsrapportages.

Exploratief karakter experiment

De besprekingen aan Tafel hebben duidelijk gemaakt dat er in dit proces sprake is van een zoektocht. Daarbij zijn er twee gelijkwaardige uitgangspunten: het in stand houden en bevorderen van een huboperatie op een ingewikkeld banenstelsel in vaak moeilijke en moeilijk te voorspellen weersomstandigheden én de verhouding met de omgeving die terecht aan de luchtvaartsector vraagt al het mogelijke te doen om de daarmee gepaard gaande hinder te minimaliseren. Beide moeten bij het zoeken naar oplossingen in acht worden genomen en dat blijkt keer op keer niet eenvoudig te zijn.

De verleiding in de zoektocht is steeds om bij de genoemde spanning tussen de twee uitgangspunten de regels en normen voor de start van het experiment tot in detail vast te willen leggen en stevig te verankeren. Eerdere ervaring heeft echter geleerd dat het doen van stellige uitspraken en het maken van definitieve beleidskeuzen puur op basis van modelmatige studies later oorzaak kunnen zijn van onplezierige ervaringen. De waarde van een experiment in de zoektocht naar een nieuw stelsel zit dan ook in het beproeven van de uitgangspunten die bij het ontwerp van het stelsel zijn gehanteerd én in de exploratie van de nadere invulling daarvan op basis van de verworven inzichten in de werking in de praktijk.

Een dergelijke zoektocht kan alleen succes hebben als in deze situatie ieder der partijen er op gericht is om het maximaal mogelijke resultaat te behalen met in achtname van de beide, gelijkwaardige, uitgangspunten. Alle besprekingen tot heden hebben duidelijk gemaakt dat de bereidheid tot die zoektocht bestaat en dat ieder der partijen er aan hecht om resultaat te boeken. Een resultaat dat voor wat betreft het nieuwe normen- en handhavingstelsel op zijn minst gelijkwaardig is aan het huidige (zonder de ongewenste effecten daarvan) en qua doelstelling wellicht zelfs beter. Ik wijs er op dat de berekende lokale effecten op zijn minst een indicatie zijn dat dit mogelijk is. Het experiment biedt de gelegenheid dit in de praktijk te valideren.

De ervaring tot nu bij het opstellen en uitwerken van dit voorstel voor een nieuw stelsel heeft geleerd dat het niet verstandig is ervan uit te gaan, dat met het nieuwe voorstel voor eens en altijd een eind is gekomen aan de discussie over het meest wenselijke stelsel om geluidshinder voor vliegverkeer in de omgeving van een luchthaven te reguleren. Dit blijft een weerbarstige materie. Ik ga ervan uit dat het hier gepresenteerde voorstel een kansrijke optie is om een aanmerkelijke verbetering te bewerkstelligen. Niettemin lijkt het mij verstandig om de periode dat dit experiment loopt ook te benutten om, naast dit voorstel, te kijken naar mogelijke alternatieven. Als onverhoopt het experiment mocht uitwijzen dat het voorstel niet aan de verwachtingen voldoet, dan staan partijen niet met lege handen, zonder zo'n alternatief zouden zij gedwongen zijn U te adviseren naar het huidige stelsel met zijn onvolkomenheden terug te moeten keren. Ik stel mij voor tenminste ook te onderzoeken of er mogelijkheden bestaan om, met behoud van de hiervoor geformuleerde doelstellingen, een alternatieve optie te creëren die voor alle partijen werkbaar is en waarmee in ieder geval tot 2020, de looptijd van het Aldersadvies, gewerkt kan worden.

Aan het slot van het experiment is het dan mogelijk om gezamenlijk de balans op te maken en om vast te stellen of de geformuleerde ontwerpcriteria (zie het Aldersadvies, oktober 2008) ook een in de praktijk werkbaar stelsel opleveren. Ik zal u dan rapporteren over de bevindingen, en u een afsluitend advies uitbrengen over de vraag of een nieuw stelsel moet worden ingevoerd en, zo ja, op welke wijze.

Evaluatie en monitoring

Ik hecht eraan u er op te wijzen dat partijen aan elkaar voldoende duidelijk hebben gemaakt waar voor ieder van hen cruciale belangen in het geding zijn en dat er in de loop van het experiment ruimte gecreëerd moet worden, om in het licht van de dan bereikte resultaten, een toets te kunnen laten plaatsvinden of aan de gekoesterde verwachtingen wordt voldaan. Tijdens het experiment wordt daarom na één jaar een evaluatie gehouden, waarvan het doel uitdrukkelijk is, om vast te stellen of de doelstellingen van het experiment op dat moment al gehaald zijn, of dat er voldoende perspectief is, om ervan uit te mogen gaan, dat deze tijdens het tweede jaar van het experiment gehaald kunnen worden. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is te bezien of de criteria die in het experiment worden gehanteerd bij het inzetten van landingsbanen, in de praktijk ook haalbaar zijn.

Alvorens partijen te vragen zich te verbinden aan het nieuwe stelsel, is het gewenst om het experiment te starten zodat in de praktijk de werking van het stelsel getoetst kan worden en bepaalde zaken onderzocht kunnen worden teneinde te komen tot realiseerbare en handhaafbare regels, grenswaarden en normen. Ik heb vastgesteld dat de onderzoeken tot nu toe voldoende basis vormen om u te adviseren met het experiment van start te gaan. De toets aan het u eerder uitgebrachte advies voor de middenlange termijn laat zien dat de verwachting gewettigd is dat daaraan voldaan kan worden. Partijen aan de Tafel kunnen dan ook instemmen met mijn conclusie te starten met het experiment. Zij zullen de resultaten toetsen aan de door hen geformuleerde uitgangspunten en beoordelen of de resultaten van het experiment rechtvaardigen om tot de invoering van het nieuwe stelsel over te gaan.

Aan de leden van de Alderstafel zal elke drie maanden verslag worden uitgebracht van de monitoring door de sectorpartijen. Dit ten behoeve van de besluitvorming over het experiment, het eventueel tussentijds bijsturen van de regels en informatievoorziening voor onder meer de actualisatie van de beperkingengebieden in het LIB. Hiertoe worden tijdens het experiment de volgende criteria gemonitord:

1. Bescherming omgeving
 - Beschermende werking (afdoende bescherming voor binnen- en buitengebied, duidelijkheid over lokale bescherming)
 - Gelijkwaardige rechtsbescherming die zal worden getoetst door prof. Michiels van de Universiteit Tilburg

2. Operationeel uitvoerbaar
 - Behoud netwerkqualiteit en piekruurcapaciteit, veiligheid en efficiency
 - Ontwikkelruimte tot en met 2020 tot 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend
 - Toepasbaarheid regels
 - Administratieve lasten
3. Handhaafbaar
 - Concreetheid regels
 - Informatievoorziening ten behoeve van toezicht en handhaving
4. Begrijpelijkheid
 - Transparant, minder complex, navolgbaar, uitlegbaar
5. Ruimtelijk ordening
 - Er wordt inzicht gegeven in de lokale geluidsbelasting, waarbij nader af te spreken contourenkaarten zullen worden gevoegd op basis waarvan een robuust ruimtelijk orderingsbeleid ontwikkeld kan worden.

Bij de evaluatie na het eerste jaar zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- De mogelijkheden voor en de effecten van het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken (2 landingsbanen) waarbij ook de Zwanenburgbaan is ingezet voor landend verkeer. In de huidige situatie is het aandeel 40%. De ambitie is om te komen tot een norm van 45%.
- De mogelijkheden voor het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken waarbij op de Polderbaan en de Zwanenburgbaan wordt geland, die het gevolg is van het realiseren van de 4^e fix die, uitgaande van de hierboven vermelde aanpassing van de luchtruimtestructuur voor militaire oefengebieden, is voorzien in 2014 (een norm die hoger is dan 45%).
- De mogelijkheden voor en de effecten van een verdere ophoging van de norm voor het aandeel landend verkeer op de Kaagbaan tijdens landingspieken waarbij ook de Aalsmeerbaan is ingezet voor landend verkeer. In het experiment wordt uitgegaan van een norm van 50%.
- Buiten de hiervoor genoemde baancombinaties zullen er geen baanspecifieke normen voor andere banen worden vastgesteld.
- De norm voor het aantal uur dat het verkeer gemiddeld per dag op twee banen (2+1-1) wordt afgehandeld kent een bandbreedte. In het experiment wordt uitgegaan van een bandbreedte van een uur. In het experiment zal worden onderzocht of deze bandbreedte kan worden verlaagd in de richting van een half uur.
- De invulling van de handhaving (inclusief sancties) van het nieuwe stelsel.
- De operationele werkbaarheid en de mogelijke cumulatieve werking van de verschillende regels op elkaar die ertoe zou kunnen leiden dat, hoewel iedere regel op zichzelf juist en verantwoord is, de wederzijdse invloed op elkaar leidt tot ongewenste effecten.
- De lokale bescherming met het nieuwe stelsel.

Hinderbeperking

Naast de afspraken over het stelsel zijn met betrekking tot hinderbeperking onder meer de volgende afspraken gemaakt:

- De ontwikkeling van CDA's zal plaatsvinden door het transformeren van de bestaande nachtroutes en deze ook te gebruiken in de periode tussen 22.00-23.00 uur. Het is de bedoeling om met het feitelijk vliegen van de nieuwe routes in de loop van 2012 te beginnen. De voortgang en de geboekte resultaten van deze afspraak zullen worden gemonitord en zij zullen betrokken worden bij het eindoordeel over het experiment van het stelsel.
- Idle reverse thrust kan worden toegepast als het verkeersaanbod deze werkwijze toelaat. Dat betekent dat deze werkwijze kan worden toegepast na de laatste

landingspiek in de avond tot de eerste landingspiek in de ochtend. Afhankelijk van de ontwikkeling van het verkeersvolume moet worden bezien tot welk moment deze maatregel uitvoerbaar blijft.

- Het parallel starten zal stap voor stap worden doorontwikkeld, waarbij een overleg gestart wordt onder regie van de Alderstafel waarin de gang van zaken en de geboekte resultaten tussen sector en bewoners worden besproken .
- De verlenging in de ochtend van de nachtprocedure (zgn maatregel 17) wordt met een half jaar verlengd tot mei 2011;
- Drie extra microklimaatstudies worden uitgevoerd te weten: microklimaat Spaarndam/Velserbroek (start Polderbaan), microklimaat Lisse/Noordwijkerhout (start Kaagbaan) en Zaanstad/Oostzaan (start Zwanenburgbaan).

Besluit tot start experiment

De partijen aan de Alderstafel zijn zich bewust van de actuele politieke situatie - demissionair kabinet - en wat in dat licht controversieel is verklaard. Waar het nieuwe normen- en handhavingstelsel integraal onderdeel uit maakt van het advies van 1 oktober 2008 en de uitwerking daarvan door de ministers is opgedragen, nadat gebleken was dat de Tweede Kamer daarmee kan instemmen, menen de partijen een beroep te mogen doen op u om de start van het experiment te steunen.

Verder uitstel betekent al snel dat niet eerder dan in 2011 gestart kan worden. Het experiment moet antwoord geven op een aantal vragen die voor een definitief besluit over het nieuwe stelsel noodzakelijk zijn. Gelet daarop is het advies om in te stemmen met de huidige uitwerking van het nieuwe stelsel en besluitvorming voor te bereiden om een tweejarig experiment mogelijk te maken.

Graag verneem ik uw reactie op dit advies.

Hoogachtend,

Hans Alders

Bijlage 1 Afspraken in Aldersadvies middellange termijn ten aanzien van het nieuwe normen- en handhavingstelsel en uitwerking hiervan in het experiment

Deze bijlage kent de volgende opbouw:

1. Algemene afspraken over inrichting stelsel en vergelijking met huidig stelsel
2. Effecten van het nieuwe stelsel
3. Gelijkwaardige (globale) bescherming van de omgeving
4. Lokale bescherming door regels strikt geluidspreferent vliegen
5. Operationele uitvoering: herkomst en bestemming als leidend principe
6. Operationele uitvoering: beperkte inzet van vier banen
7. Transparantie over lokale geluidseffecten in operationeel plan
8. Handhaving
9. Rechtsbescherming
10. Operationele marge
11. Handhaving tijdens het experiment

Verdere details zijn opgenomen in bijlagen, te weten:

Bijlage 2: Uitwerking experiment regels baangebruik

Bijlage 3: Vervolgadvies over de rechtsbescherming van prof. Michiels en aanvullende brief

Bijlage 4: Verwachte lokale geluidseffecten

Bijlage 5: Samenvatting en conclusies traject aantalsnormen

Bijlage 6: MHG in het nieuwe stelsel

Bijlage 7: Te onderzoeken onderwerpen tijdens het experiment.

1. Algemene afspraken over inrichting stelsel en vergelijking met huidig stelsel

a. Aldersadvies middellange termijn

Het huidige normen- en handhavingstelsel wordt vervangen door een stelsel dat minder complex en meer inzichtelijk is, dat operationeel beter uitvoerbaar is voor de sector en dat afdoende bescherming biedt aan bewoners in binnen- en buitengebied. Dat voorts robuust is voor ruimtelijke ordening, handhaafbaar, transparant, uitlegbaar en navolgbaar is. Voorts moet het stelsel een prikkel bieden tot innovatie en duidelijkheid bieden over lokale bescherming. Dit stelsel komt in de plaats van de thans bestaande handhavingpunten.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Op hoofdlijnen kennen het huidige en het nieuwe stelsel de volgende overeenkomsten en verschillen. Voor de regels en normen ten aanzien van externe veiligheid en luchtkwaliteit zijn op dit moment geen aanpassingen voorzien ten opzichte van de huidige regelgeving, anders dan dat in het Aldersakkoord is afgesproken dat ook het criterium voor gelijkwaardigheid dat betrekking heeft op de externe veiligheid in een aantalsnorm zal worden omgezet.

Ook in het nieuwe stelsel kunnen in de toekomst veranderde omstandigheden ontstaan in de marktontwikkeling dan wel in de mogelijkheden tot het beschermen van de omgeving die er toe leiden dat het voor alle partijen wenselijk of noodzakelijk is de regels op een of meer punten aan te passen. In dat geval geldt ook een vergelijkbare procedure als bij aanpassing van het huidige LVB, wat inhoudt dat een zorgvuldige procedure moet worden doorlopen inclusief inspraak en dat een zorgvuldig afweging van belangen dient plaats te vinden.

	Huidig stelsel	Nieuw stelsel
Wet Luchtvaart		
Eis voor een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving dan de bescherming die werd geboden door de eerste luchthavenbesluiten	X	X
Luchthavenverkeerbesluit		

	Huidig stelsel	Nieuw stelsel
Handhavingspunten met grenswaarden voor geluid getoetst aan gelijkwaardigheid	X	-
Grenswaarde voor TVG	X	-
Regels over beschikbaarheid banenstelsel en beperkingen gebruik er van (nachtsluitingen) ¹	X	X
Regels voor strikt geluidpreferent baangebruik	-	X
Regels voor het gebruik van het luchtruim (luchtverkeerwegen en minimum vlieghoogten) ¹	X	X
Plafond aan toegestaan aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 over het gehele etmaal en specifiek in de nacht en vroege ochtend	-	X
Aantalsnormen of alternatief tbv toets op gelijkwaardigheid achteraf	-	X
Operationeel plan (voorafgaand aan gebruiksjaar)		
Operationeel plan met verwacht aantal vliegtuigbewegingen en wijze van afhandeling	- ²	X
Operationeel plan moet voldoen aan criteria gelijkwaardige bescherming	-	X
Operationeel plan met prognose lokale geluidbelasting voor komend gebruiksjaar	-	X
CROS advies over operationeel plan	-	X
Jaarlijks berekenen minimaal aantal uren gebruik twee banen (2+1-1).	-	X
Jaarlijkse evaluatie achteraf (informatievoorziening)		
Vergelijking van de opgetreden lokale milieueffecten met de prognose van milieueffecten in operationeel plan	-	X

Indien het een aanpassing betreft die bijdraagt aan het doel van het nieuwe stelsel (de operatie van Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkqualiteit met zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving) kan, indien hierover overeenstemming bestaat tussen partijen, ook in het nieuwe stelsel via een experimenteerregeling een tijdelijke aanpassing van de regels worden vastgelegd. In de nadere juridische uitwerking zal door VenW bekeken worden hoe deze regeling er in het nieuwe stelsel uit moet komen te zien en hoe deze wijziging bij een positief resultaat van het experiment in de regelgeving kan worden vastgelegd.

In dit kader moeten ook de afspraken rond CDA's en andere hinderbeperkende maatregelen worden gezien. In het Aldersadvies middellange termijn zijn afspraken gemaakt over de (gefaseerde) invoering van CDA's. Zie afspraken over het operationeel concept, onderdeel a), punt h, pag 16). Het invoeren van CDA's zal mogelijk effect hebben op de regels voor baangebruik. Voor de invoering van CDA's in de periode van 20.30-23.00 is in het Aldersadvies reeds afgesproken dat hiervoor beperkt een tweede landingsbaan kan worden bijgezet met 20 vliegtuigbewegingen gedurende deze periode. Dit naast de afspraken voor de gemiddelde inzet van 40 vliegtuigbewegingen op de vierde baan ten behoeve van operationele betrouwbaarheid met een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per dag bij operationele verstoringen. Vervolgens zal elk besluit over het gebruik van CDA's steeds expliciet inzicht moeten geven in dit effect zodat, na besluitvorming, de regels hierop

¹ De 'Regels over beschikbaarheid banenstelsel en beperkingen gebruik er van (nachtsluitingen)' en de 'Regels voor het gebruik van het luchtruim (luchtverkeerwegen en minimum vlieghoogten)' in de tabel, zijn de huidige regels in paragraaf 3.1 van het huidige LVB.

² Er wordt in de huidige praktijk wel een operationeel plan opgesteld, maar dit is niet wettelijk voorgeschreven en maakt derhalve geen deel uit van het stelsel.

kunnen worden aangepast. Hierbij wordt dezelfde lijn gevolgd als bij overige hinderbeperkende maatregelen.

2. Effecten van het nieuwe stelsel (algemeen)

a. Aldersadvies middellange termijn

Berekeningen tonen aan dat met de gekozen combinatie van regels en grenzen minstens een gelijkwaardige bescherming kan worden verkregen in vergelijking met het huidige stelsel. De globale milieueffecten zijn gemiddeld op jaarbasis beperkter van omvang en de lokale bescherming is over het algemeen vergelijkbaar met de huidige lokale situatie.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Op basis van expert judgement is een inschatting gegeven van de lokale effecten van het nieuwe stelsel ten opzichte van het huidige stelsel. Het exact modelleren van deze effecten op basis van verkeersscenario's (toekomstverwachtingen) is complex en slechts beperkt mogelijk. De huidige modellen hiervoor gaan al uit van een bepaalde mate van strikt geluidspreferent baangebruik, maar bekend is ook, dat die modellen de praktijk niet altijd tot in detail goed weergeven. Oorzaken hiervoor zijn in de praktijk optredende niet voorspelbare operationele aspecten (ten gevolge van weersomstandigheden, baanbeschikbaarheid, etc.). Het nieuwe stelsel stuurt met te handhaven regels nu juist op die aspecten.

Gelet op het bovenstaande is in bijlage 4 op basis van het werkelijke gebruik van Schiphol in 2008 een indicatie gegeven van de effecten van het strikt geluidspreferent vliegen op basis noordelijk preferent baangebruik en van het gebruik van de regels, ten opzichte van het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten. Die indicatie is gebaseerd op de verwachte verandering van de verdeling van het verkeer over de banen en de daardoor veroorzaakte veranderde verdeling van de geluidbelasting over de omgeving, als het nieuwe stelsel van kracht zou zijn geweest.

Vanwege de noordelijke preferentie en het strikt geluidpreferent vliegen gaat het bij starts met name om een toename van de geluidbelasting bij de Polderbaan en bij landingen met name om een toename bij de Kaagbaan. Door de noordelijke preferentie neemt de geluidbelasting licht toe ter hoogte van de vertrekroutes ten noorden van de Polderbaan. Ten noorden van de Zwanenburgbaan ter hoogte van de aankomstroutes is een lichte afname van de geluidbelasting te verwachten. Van belang is om deze veranderingen te plaatsen in de context van de totale geluidbelasting in een gebied en in het perspectief van een ontwikkeling naar 510.000 vliegtuigbewegingen (zie ook bijlage 4). Ten westen en zuidoosten van de luchthaven is een lichte afname van de geluidbelasting verwacht als gevolg van de noordelijke preferentie. De meest zwaar belaste woonkern Aalsmeer wordt door de noordelijke preferentie minder belast. In het zuidwesten kan een lichte toename van de geluidbelasting worden verwacht vanwege de toename in het aantal landingen vanuit die richting.

De conclusie is, dat lokaal zowel een lagere als een hogere geluidbelasting kan optreden, maar dat de verschillen erg klein zijn, enkele tienden van een dB(A) Lden.

3. Gelijkwaardige (globale) bescherming van de omgeving

a. Aldersadvies middellange termijn

In het Aldersadvies middellange termijn is reeds aangegeven dat de groei op Schiphol dient plaats te vinden binnen de aan Schiphol toegekende milieuruimte, dat wil zeggen binnen de door het kabinet aangegeven gelijkwaardigheidscriteria, waaronder maximaal 12.300 woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour en 239.500 ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden contour (naast gelijkwaardigheidscriteria voor de nacht en externe veiligheid).

In het Aldersadvies middellange termijn zijn over de bescherming van de omgeving reeds de volgende afspraken gemaakt:

- Een groei van de luchthaven die in balans is met hinderbeperkende maatregelen en kan passen binnen de genoemde criteria voor gelijkwaardigheid leidt voor de periode tot en met 2020 tot een plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar gedurende het hele etmaal, waarvan 32.000 in de nacht en vroege ochtend. Beide begrenzings, zowel die voor het totale volume als voor het volume in de nacht en de vroege ochtend, dienen op een degelijke en vertrouwenwekkende wijze te worden verankerd in het LVB.
- Gelijkwaardigheid blijft de toetssteen naast de regels over baan- en routegebruik. De gelijkwaardigheidscriteria zullen worden vertaald naar aantalsnormen voor op jaarbasis geluidbelaste woningen, ernstig gehinderde en ernstig slaapverstoorde personen en woningen met een plaatsgebonden risico van 10^{-6} of hoger. Hierop zal vooraf worden getoetst en achteraf worden gehandhaafd.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

In de uitwerking van het nieuwe stelsel zijn deze afspraken als volgt meegenomen:

- Bij het vastleggen van het nieuwe stelsel in wet- en regelgeving wordt het in de wet mogelijk gemaakt om een volumeplafond te hanteren en wordt in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB) voor de periode tot en met 2020 het plafond van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar en daarbinnen specifiek het plafond van 32.000 per jaar in de nacht en vroege ochtend vastgelegd.
- In het operationeel plan, dat de sector jaarlijks opstelt, wordt getoetst of het verwachte verkeer kan worden afgehandeld binnen de criteria voor gelijkwaardigheid.
- Er vindt toetsing achteraf plaats op basis van nog te berekenen aantalsnormen of het alternatief hiervoor. Deze aantalsnormen moeten gelijk zijn aan de huidige criteria voor gelijkwaardigheid verlaagd met de meteotoeslag (zie hieronder).

In het nieuwe stelsel wordt aan de eis van gelijkwaardigheid als ontwerpcriterium invulling gegeven door de toets hierop op te nemen in het operationeel plan. Dit zal worden gedaan conform de huidige geldende rekenvoorschriften. Voor de handhaving op gelijkwaardigheid achteraf zijn in het advies over de middellange termijn in plaats van grenswaarden in handhavingpunten de zogenoemde aantalsnormen voorzien. De huidige gelijkwaardigheidscriteria worden daartoe verlaagd met de meteotoeslag. De vraag die voor lag was hoe deze verlaging moet plaatsvinden op een technisch correcte wijze.

Na eerst uitvoerig onderzoek te hebben uitgevoerd naar de wijze waarop de aantalsnormen kunnen worden bepaald is deze vraag ook voorgelegd aan verschillende experts, te weten: het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Nationaal Luchtvaart- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), Stichting Natuur en Milieu (SNM) en de commissie m.e.r.. Hiermee is invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer op dit punt. De experts hebben ieder afzonderlijk een advies ingediend en hierover is met experts en de partijen van de Alderstafel overleg gevoerd.

Uit het onderzoek blijkt dat de beschouwing van meerdere verkeersscenario's en uiteenlopende weersomstandigheden leidt tot een grote diversiteit in ruimtelijke neerslag van geluid en risico's, en daardoor tot een aanzienlijke spreiding in woningaantallen binnen contouren. Met name het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour blijkt erg gevoelig voor waar de contour ligt als gevolg van het scenario en het weer. De overige aspecten, zoals het aantal ernstig gehinderden, zijn hiervoor minder gevoelig. Ook vervolgonderzoek door To70 en KNMI heeft dit probleem niet op kunnen lossen.

Ten aanzien van de aantalsnormen is zowel door partijen aan de Alderstafel als door de experts geconcludeerd, dat het bepalen van aantalsnormen voor geluid voor het aantal woningen in het binnengebied (binnen 58 dB(A) Lden contour) niet op een zodanige wijze kan worden uitgevoerd dat aantoonbaar en transparant kan worden gemaakt dat een stelsel met

aantalsnormen tegemoet komt aan de eis van gelijkwaardige bescherming voor de omgeving én de beoogde ontwikkelruimte voor de sector biedt.

Voor een nadere toelichting op de onderzoeken ten aanzien van aantalsnormen en de resultaten, zie bijlage 5.

Parallel aan de onderzoeken ten aanzien van de aantalsnormen is met experts ook een eerste verkenning uitgevoerd naar een eventuele alternatieve invulling van de toets achteraf ten behoeve van het borgen van de gelijkwaardige bescherming van de omgeving.

Aan de Alderstafel van 10 maart 2010 is door partijen één alternatief genoemd dat in de looptijd van het experiment nader uitgewerkt kan worden. Dit alternatief gaat uit van het achteraf handhaven op de Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG) in combinatie met handhaving op de criteria van gelijkwaardigheid.

Het MHG is de grenswaarde die gehanteerd wordt voor het Totale Volume van de Geluidbelasting (TVG). Deze grenswaarde borgt dat er niet meer, met lawaaiiger vliegtuigtypes of op andere momenten (meer in avond of nacht) wordt gevlogen, dan wat mogelijk is binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. In MHG/TVG is de verdeling van het verkeer over de banen en routes niet verdisconteerd, MHG/TVG wordt daarom bepaald zonder meteotoeslag. In plaats van dat van de criteria de meteotoeslag wordt afgetrokken om de aantalsnormen te bepalen, zoals in het Aldersadvies van 2008 is beschreven, voorkomt in dit alternatief het MHG dat de meteotoeslag in de criteria kan worden “volgevloegen”. Vanzelfsprekend zal ook deze toets aan gelijkwaardigheid niet leiden tot meer of minder milieuruimte.

Op basis van de uitwerking en het uitgevoerde onderzoek naar MHG kan worden geconcludeerd dat het MHG afdoende bescherming bieden indien:

- Het vliegen volgens de regels in het experiment mogelijk en handhaafbaar blijkt.
- Het voorspellende model (DAISY) de praktijk dicht genoeg benadert.

De experts zien, gegeven de uitkomst van de onderzoeken naar het bepalen van aantalsnormen, de MHG als een alternatieve oplossing.

Er zijn mogelijkheden om met behulp van de MHG te komen tot een stelsel dat tegemoet komt aan de gestelde eis van gelijkwaardige milieubescherming. De experts geven daarbij als aandachtspunt dat de MHG één van de onderdelen is van het nieuwe stelsel en jaarlijks op een rekenkundige wijze zal moeten worden vastgesteld en gehandhaafd en dat dit een bepaalde complexiteit met zich meebrengt.

Over het achteraf toetsen van de gerealiseerde geluidbelasting op de criteria voor gelijkwaardigheid hebben de experts aangegeven dat dit mogelijk is, maar dat deze criteria niet snel knellend zullen zijn en dus niet verwacht mag worden dat hier snel een aanvullende sturende werking van uit gaat.

Tijdens het experiment zal de werking en het vaststellen van de MHG een nadere uitwerking krijgen en zal tevens moeten worden aangetoond dat aan de genoemde voorwaarden (handhaafbaarheid regels en voorspelbaarheid model) wordt voldaan.

4. Lokale bescherming door regels strikt geluidspreferent vliegen

a. Aldersadvies middellange termijn

Door de operatie uit te voeren volgens het principe van strikt preferent baangebruik kan de geluidhinder voor de omgeving zoveel mogelijk beperkt worden. In het Aldersadvies middellange termijn is overeengekomen dat tot en met 2020 op Schiphol gewerkt zal worden met een operationeel concept dat gekenmerkt wordt door een strikt geluidspreferent baangebruik waarvan de slotuitgifte is gebaseerd op 2+1 baangebruik en waarbij het

verkeer via preferente baancombinaties en daarbinnen zoveel mogelijk op de meest geluidspreferente baan afgehandeld wordt.

De regels betreffen de beschikbaarheid en het gebruik van banen, het gebruik en de ligging van routes en de vlieghoogten. Met deze regels wordt de verdeling van het geluid over de omgeving beheerst

Bij een dreigende ernstige verstoring van de netwerkoperatie mag de LVNL afwijken van de inzet van de meest preferente baan (de hardheidsclausule). Van deze afwijkingen wordt, met redenen omkleed, aan het eind van het gebruiksjaar verslag gedaan aan de inspectie.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Er zijn regels voor strikt geluidspreferent baangebruik opgesteld. Deze regels komen in plaats van grenswaarden in handhavingspunten en hebben als voordeel dat er geen ongewenste effecten kunnen optreden die de sector noodzaken tot het inzetten van minder geluidspreferente banen ter voorkoming van een overschrijding van een grenswaarde in een handhavingspunt.

Om te borgen dat gegeven de (weers)situatie de meest geluidspreferente baancombinatie wordt ingezet, is een baanpreferentietabel opgesteld. Binnen de eisen voor een veilige afhandeling met een voldoende (piek-) uurcapaciteit, is een volgorde van baancombinaties opgesteld die geoptimaliseerd is op geluid en veiligheid.

Noordelijk gebruik is preferent gesteld boven zuidelijk gebruik vanwege de geluidbelasting van het gebied nabij de luchthaven en dan met name de geluidbelasting in Aalsmeer als meest geluidbelaste woonkern (starten Zwanenburgbaan en landen Aalsmeerbaan levert minder hinder nabij de luchthaven dan starten Aalsmeerbaan en landen Zwanenburgbaan), en vanwege de hogere aankomstpunctualiteit van noordelijk gebruik (vanwege de kortere taxitijden na de landing). Een hoge aankomstpunctualiteit is een belangrijke factor in het borgen van de netwerkqualiteit.

Op basis van deze volgorde dient de sector de meest preferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen voor de afhandeling van het verkeer te hanteren. Of een baancombinatie beschikbaar en bruikbaar is, wordt primair bepaald door de weersomstandigheden. De regels behorende bij de tabel geven aan onder welke weersomstandigheden een baancombinatie in principe bruikbaar is. Bij een dreigende ernstige verstoring van de netwerkoperatie mag de LVNL afwijken van de inzet van de meest preferente baan. Van deze afwijkingen wordt, met redenen omkleed, aan het eind van het gebruiksjaar verslag gedaan aan de inspectie.

Zoals gezegd wordt uitgegaan van een operationeel concept waarvan de slotuitgifte is gebaseerd op 2+1 baangebruik (twee startbanen in combinatie met een landingsbaan in een startpiek en twee landingsbanen in combinatie met een startbaan in een landingspiek). Tussen circa 06.00 uur en 23.00 uur worden in de huidige praktijk de start- en landingspieken afgewisseld met perioden waarbij twee banen worden ingezet, omdat het voor het kunnen afhandelen van het verkeer in het huidige afhandelingsconcept niet nodig is om een tweede start- of landingsbaan bij te zetten. Tussen 06.00 uur en 07.00 uur en tussen 20.00 uur en 23.00 uur zijn in de huidige situatie over het algemeen, net als 's nachts, twee banen toereikend.

Om te borgen dat op de momenten dat het verkeer met twee banen (één start en één landingsbaan) kan worden afgehandeld er niet onnodig een tweede start- of landingsbaan wordt ingezet, geldt hiervoor een regel. Deze regel gaat uit van het principe dat een tweede start of landingsbaan mag worden ingezet als het verkeersaanbod hoger is dan 100% van de capaciteit (36 landingen, respectievelijk 38 starts per uur) van respectievelijk de primaire landingsbaan en de primaire startbaan. In het operationeel plan wordt deze rekenregel toegepast op basis van de daadwerkelijke slotuitgifte op de slot return date. De uitkomst van deze rekenregel geeft het gemiddeld aantal uur dat de afhandeling van het verkeer met één start- en één landingsbaan mogelijk is. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zomerseizoenen en winterseizoenen. De te hanteren norm is de uitkomst van deze rekenregel

minus 1 uur (nodig om verstoringen ten gevolge van bijvoorbeeld het weer op te kunnen vangen).

Handhaving vindt plaats op basis van het gedurende het winter- en zomerseizoen gerealiseerd gemiddeld aantal uur 2+1-1 baangebruik. Er vindt dus geen handhaving op dagbasis plaats.

Voor het experiment zijn voor de regels ten aanzien van de inzet van een tweede start- of landingsbaan en voor de verdeling van landend verkeer over de banen normen vastgesteld.

De norm is de waarde die, indien overschreden, leidt tot een maatregel of sanctie door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Met deze werkwijze worden (conform het advies van prof. Michiels) heldere normen geformuleerd die duidelijkheid geven aan de omgeving over het moment waarop een sanctie of maatregel in het kader van de handhaving aan de orde is. Gedurende het experiment zal een nadere uitwerking plaatsvinden van de juridische verankering van de regels volgens de beoogde werkwijze. Daarnaast zal ook een uitwerking plaatsvinden van de sancties die bij een overtreding het meest effectief zijn met het oog op het beoogde doel per regel.

Naast de normen waarop gehandhaafd zal worden is het mogelijk te werken met streefwaarden. Streefwaarden houden een hogere waarde in dan de norm en drukken de inspanning uit die de sector zich getroost om een zo goed mogelijk resultaat te bereiken ter minimalisering van het aantal gehinderden. In het experiment wordt uitgegaan van het bereiken van de norm omdat dit vooralsnog op basis van beschikbare inzichten al tot een aanzienlijke inspanning van de sector zal leiden. Niettemin zal het experiment ook worden benut om te bezien of het werken met streefwaarden mogelijk is en of dat leidt tot een aantrekkelijker stelsel.

5. Operationele uitvoering: herkomst en bestemming als leidend principe

a. Aldersadvies middellange termijn

Het Aldersadvies geeft aan dat in geval er twee start- of landingsbanen in gebruik zijn, de bestemming respectievelijk de herkomst van het verkeer leidend uitgangspunt is voor de verdeling van het verkeer over die twee banen.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Bij de toewijzing van banen is het principe dat om veiligheidsredenen conflicten in het luchtruim voorkomen moeten worden (bijv. als gevolg van kruisend verkeer) en er voldoende baancapaciteit behaald wordt ten behoeve van de netwerkqualiteit. Voor de momenten dat er gelijktijdig twee start- en/of twee landingsbanen in gebruik zijn voor de afhandeling van het verkeer, zijn er regels voor hoe het verkeer over die twee banen verdeeld moet worden.

Binnen het leidend principe van herkomst en bestemming van het verkeer wordt tevens een strikt geluidspreferente afhandeling geborgd. Dit betekent dat de geluidspreferente baancombinaties het meest intensief worden ingezet en dat daarbinnen zoveel mogelijk verkeer op de meest preferente baan afgehandeld wordt. Voor startend verkeer geldt hiertoe de regel dat startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming gebruik maakt van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie.

Voor het landend verkeer is de situatie iets anders. Dit verkeer komt momenteel vanuit drie richtingen. Verkeer uit het westen (SUGOL) wordt voor het overgrote deel standaard afgehandeld op de meest westelijk gelegen landingsbaan binnen een baancombinatie; het verkeer uit het oosten (ARTIP) in principe voor het overgrote deel op de oostelijke baan. Het verkeer vanuit het zuiden (RIVER) wordt verdeeld over de twee banen, afhankelijk van de situatie in het luchtruim en op de banen. Op dit moment wordt gemiddeld minder dan

de helft van het verkeer op de westelijke (en meest geluidspreferente) baan afgehandeld als twee landingsbanen in gebruik zijn.

De beschreven situatie voor de afhandeling van het landend verkeer tijdens de landingspieken wijzigt naar verwachting in 2014. De geschetste situatie van drie aankomstpunten verandert als een vierde punt (vierde fix) wordt geïntroduceerd. Het kabinet heeft in de Luchtvaartnota van april 2009 aangekondigd dat er in het kader van FABEC wordt gewerkt aan de realisatie van een grensoverschrijdend Nederlands-Duits militair oefengebied nabij Twente. Bij de realisatie hiervan zal het huidige militair oefengebied nabij Volkel opgeheven worden waardoor er ruimte ontstaat voor een extra zuidelijke luchtverkeersroute en een vierde Initial Approach Fix (IAF) voor de luchthaven Schiphol. Het Rijk zal zich inspannen om een en ander in 2014 gerealiseerd te hebben. Deze wijziging heeft naar verwachting tot gevolg dat er een stabiel patroon in de afhandeling van het verkeer ontstaat. Hierdoor kan zuidelijke verkeer beter naar de preferente westelijke banen worden geleid.

Voor de verdeling van het verkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan (op het moment dat beide banen in gebruik zijn) zal in het experiment uitgezocht worden of, wanneer en onder welke voorwaarden een handhavingsnorm van 45% verkeer op de Polderbaan voor deze baancombinatie haalbaar is in de periode tot 2014. In het experiment zullen partijen de mate onderzoeken waarin:

- het westelijke (SUGOL) verkeer op de Polderbaan kan worden afgehandeld;
- het zuidelijke (RIVER) verkeer op de Polderbaan kan worden afgehandeld;
- het toekomstige vierde entypoint (vierde fix) tot aanvullende resultaten kan leiden.

Er van uitgaande dat tijdens het experiment gebleken is dat een norm van 45% op de Polderbaan haalbaar is, geldt als doelstelling voor de periode na 2014 een norm die hoger ligt dan 45% onder de voorwaarde dat de vierde fix gerealiseerd is en uit, tijdens het experiment separaat uit te voeren onderzoek, gebleken is dat deze fix daadwerkelijk kan bijdragen aan een verhoging van het normpercentage.

Voor de verdeling van het verkeer tussen de Kaagbaan en de Aalsmeerbaan (voor de tijd dat beide banen in gebruik zijn) wordt tijdens het experiment uitgegaan van een norm van 50% en wordt onderzocht of en zo ja onder welke voorwaarden een verhoging van deze norm mogelijk is. Buiten de hiervoor genoemde baancombinaties zullen er geen baanspecifieke normen voor andere banen worden vastgesteld.

Tijdens het experiment zullen de prestaties nauwlettend worden gevolgd en worden beoordeeld op:

- enerzijds de bescherming van de omgeving; en
- anderzijds het accommoderen van de netwerkqualiteit.

In de tussentijdse evaluatie van het experiment na het eerste jaar zal dit expliciet aan de orde komen.

6. Operationele uitvoering: beperkte inzet van vier banen

a. Aldersadvies middellange termijn

In het Aldersadvies is opgenomen dat wanneer twee banen voor landingen en twee banen voor starts worden gebruikt ("2+2 baangebruik"), ten behoeve van de operationele betrouwbaarheid de vierde baan kan worden benut met gemiddeld 40 vliegtuigbewegingen per dag met een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per dag bij operationele verstoringen. Dit is vastgelegd in een regel. Van de zijde van de sector is er op gewezen dat er nog geen ervaring is opgedaan met verkeersvolumes boven de 436.000 in relatie tot de inzet van de vierde baan. De verwachting van de sector is dat de noodzakelijke inzet van een vierde baan bij hogere volumes meer dan evenredig toeneemt. Dit geldt zowel voor het gemiddelde

van 40 als het maximum van 60 bij operationele verstoringen. Op het moment dat dit vraagstuk aan de orde is, is het aan de sector om hiervoor de benodigde onderbouwing aan te leveren. Op dat moment zal in overleg met de Alderspartijen worden bezien hoe hiermee om te gaan.

In de Aldersafspraken is ook opgenomen dat indien er ten behoeve van de hinderbeperkende maatregelen de aangetoonde noodzaak bestaat voor een extra inzet van de vierde baan hierover dan per maatregel afspraken worden gemaakt.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Ondanks dat de slotuitgifte op 2+1 baangebruik gebaseerd is, is de inzet van een vierde baan op een aantal momenten (voor een beperkte tijd) nodig om het vliegverkeer zonder vertragingen te kunnen afhandelen. Situaties waarin een vierde baan wordt ingezet zijn momenteel voornamelijk overgangen van een start naar een landingspiek en omgekeerd, waarbij als gevolg van verschillen tussen verwachte aankomst- en vertrektijden en werkelijke aankomst- en vertrektijden (zowel eerder als later), meer verkeer dan gepland afgehandeld dient te worden en dus vier banen nodig zijn. Echter, hoe groter het volume hoe vaker een vierde baan dient te worden bijgezet ten behoeve van een noodzakelijke reductie van de afhandelingscomplexiteit binnen de hiervoor gemaakte afspraken (gemiddeld 40 vliegtuigbewegingen op een vierde baan en maximaal 60 vliegtuigbewegingen op dagbasis bij operationele verstoringen). In de opgestelde regels is dit verder uitgewerkt en toegelicht.

Er is op dit moment nog geen definitie van “de vierde baan” voorhanden. In het overleg zijn drie mogelijkheden aan de orde geweest, te weten:

- De vierde baan is de “niet-geluidspreferente” baan die het minst is gebruikt tijdens een periode van 2+2. De “niet-geluidspreferente” banen daarbij zijn de Zwanenburgbaan, de Aalsmeerbaan en de Buitenveldertbaan.
- De vierde baan is de baan die bij afloop van een periode van 2+2 het eerst is ingetrokken. Dat betekent in een startpiek de niet-preferente landingsbaan en in een landingspiek de niet-preferente startbaan.
- De vierde baan is de minst gebruikte baan tijdens een periode van 2+2 baangebruik.

Tijdens het experiment worden voor deze definities onderzocht de werkbaarheid (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid), alsmede het aantal bewegingen dat volgens de definitie wordt geteld.

7. Transparantie over lokale geluidseffecten in operationeel plan

a. Aldersadvies middellange termijn

Voorafgaand aan het gebruiksjaar stelt de sector een operationeel plan op, waarin in ieder geval een prognose van de lokale geluidseffecten is opgenomen. De bestuurders en bewonersvertegenwoordigers in de CROS adviseren hierover aan de ministers. Vervolgens wordt het plan aan de ministers van V&W en van VROM ter goedkeuring voorgelegd.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

De lokale bescherming van de omgeving wordt in het nieuwe stelsel geborgd door het samenspel van de hierboven beschreven regels die de afhandeling van het verkeersaanbod vastleggen.

Om ook inzicht te geven in de lokale geluidseffecten is in het Aldersadvies opgenomen dat in het operationeel plan in ieder geval een prognose van de lokale geluidseffecten dient te worden opgenomen.

Het operationeel plan kent twee hoofdaspecten:

- Transparantie richting omgeving over de te verwachten lokale geluidbelasting.
- Aangeven op welke wijze het verkeer wordt afgehandeld binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels voor baangebruik.

Met het inzicht geven in de lokale geluidseffecten in het operationeel plan wordt hierover duidelijkheid gegeven aan de omgeving. Om aan de omgeving ook een beeld te geven van de toekomstige ontwikkeling van de geluidbelasting, wordt in het operationeel plan tevens een doorkijk gegeven van de ontwikkelingen die in de komende drie jaar van invloed kunnen zijn op de geluidbelasting en de lokale geluidseffecten, waarbij een aantal nader af te spreken contourenkaarten zullen worden gepresenteerd.

In het operationeel plan wordt getoetst of het verwachte verkeer kan worden afgehandeld binnen de criteria voor gelijkwaardigheid, voorts geeft het plan op basis van voorgeschreven rekenregels inzicht in de inzet van een tweede start of landingsbaan (minimale tijdsduur inzet 2+1-1). De toets op gelijkwaardigheid vindt volgens dezelfde rekenmethodiek plaats als gebruikelijk is bij de toets op gelijkwaardigheid bij vastleggen van grenswaarden in het LVB.

De bestuurders- en bewonersvertegenwoordigers in de CROS adviseren, binnen de kaders van de aan de Alderstafel gemaakte afspraken, de ministers over het operationeel plan. Het advies van de CROS gaat in op de vraag of de informatievoorziening toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte lokale geluidbelasting voor het komend jaar en de vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren en of in voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels kan worden afgehandeld. Vervolgens wordt het operationeel plan met het CROS-advies aan de ministers van VenW en van VROM aangeboden. Voorzien was dat de ministers het goedkeuren. Echter, in de juridische uitwerking en in overleg met prof. Michiels blijkt dit niet mogelijk. Een plan is immers geen besluit. Wel zullen de ministers nagaan of de berekeningen waaruit blijkt dat binnen gelijkwaardigheid wordt gebleven en de regels worden toegepast, op een juiste wijze zijn uitgevoerd.

Na afloop van elk gebruiksjaar wordt een evaluatie uitgevoerd, waarin de werkelijk opgetreden lokale geluidseffecten worden vergeleken met de prognose in het operationeel plan. Hierbij zullen altijd verschillen optreden. Immers, verwachte geluidseffecten zijn uitgerekend met gemiddeld weer terwijl daadwerkelijk opgetreden geluidseffecten bepaald worden met het opgetreden weer. Deze evaluatie is geen onderdeel van de handhaving, doch dient ter informatie. Het doel van de evaluatie is toekomstige prognoses in het operationeel plan te verbeteren.

Op basis van de tijdens het experiment opgedane ervaring zal een nadere invulling van de werking van het operationeel plan worden gemaakt.

8. Handhaving

a. Aldersadvies middellange termijn

Handhaving op de normen (aantal vliegtuigbewegingen en de eerder genoemde aantalsnormen) vindt plaats aan het eind van het gebruiksjaar. Voordat eventuele maatregelen worden opgelegd, wordt eerst bepaald in hoeverre extreem weer (cf. de meteoroclausule in het huidige stelsel) of groot baanonderhoud (cf. het huidige stelsel) een rol hebben gespeeld. Eventuele maatregelen bij overschrijding hebben betrekking op het volgende gebruiksjaar.

Handhaving op het baan- en routegebruik zoals dat in de regelgeving is vastgelegd, vindt aan het eind van het gebruiksjaar plaats. Bij grove verwijtbare afwijkingen van deze regels, kan de inspectie echter ook tijdens het gebruiksjaar een maatregel opleggen.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Prof. Michiels heeft in zijn eerste advies gewezen op de mogelijkheid dat handhaving van de regels lopende het jaar zou kunnen plaatsvinden en dus niet alleen aan het einde van een gebruiksjaar. De periode van het experiment zal worden benut om hier nadere uitwerking aan te geven in samenspraak met de Alderspartijen.

Als standaard geldt dat ieder gebruiksjaar of ieder half jaar wordt vastgesteld of en in welke mate regels worden overschreden. In onderstaande tabel is per regel de voorgestelde handhaving opgenomen:

Regel	Wanneer handhaven
Baanpreferentietabel en regels voor gebruik hiervan	Handhaving aan het einde van het gebruiksjaar
Regels voor het gebruik van twee banen (2+1-1)	Handhaving per half jaar (op gemiddelde, niet op dagbasis)
Verdeling landend verkeer bij inzet van twee landingsbanen	Handhaving per half jaar
Maximum gemiddelde inzet vierde baan per dag (40)	Handhaving aan het einde van het gebruiksjaar
Maximum absolute inzet vierde baan per dag (60) bij operationele verstoringen	Na elke overschrijding de Inspectie informeren en vervolgens uitvoeren oorzaakanalyse. Handhaving per half jaar.

Aan het eind van het (half) jaar wordt door de Inspectie Verkeer en Waterstaat bezien of een maatregel als gevolg van het overschrijden van een of meer regels zal worden opgelegd. Daarnaast vindt na afloop van het gebruiksjaar de handhaving plaats op gelijkwaardigheid door het toetsen op de aantalsnormen of het alternatief hiervoor.

In het kader van de verdere juridische uitwerking van het nieuwe stelsel zal ook het handhavingskader meer in detail worden uitgewerkt. De juridische uitwerking vindt plaats door VenW in samenspraak met de andere Alderspartijen en hierover zal ook advies van prof. Michiels worden gevraagd (zie 9, Rechtsbescherming).

Daarbij zal ook vastgesteld moeten worden welke vormen van maatregelen kunnen worden opgelegd bij overschrijding van de regels. De hoofdlijn daarbij is, dat een zodanige maatregel wordt opgelegd dat deze beantwoordt aan het doel waarvoor de regel in het leven is geroepen. De periode van het experiment zal worden gebruikt om uit te zoeken welke maatregel bij welke regel het meest passend is en het meeste effect sorteert.

9. Rechtsbescherming

a. Aldersadvies middellange termijn

Gezien het grote belang dat gehecht wordt aan de vraag of de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel gelijkwaardig is aan die in het huidige stelsel, wordt voorgesteld om daarover advies in te winnen bij onafhankelijke deskundige.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Om inzicht te geven in de rechtsbescherming van het beoogde stelsel is prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels van de Universiteit Tilburg tweemaal om advies gevraagd. Eenmaal over de contouren van het stelsel zoals opgenomen in het Aldersadvies (zie zijn eerdere advies 'niet minder wel anders' waarover u in juli 2009 ook reeds de Tweede Kamer heeft geïnformeerd) en vervolgens over de nadere uitwerking van het stelsel ten behoeve van het experiment.

Over de uitwerking van het stelsel heeft prof. Michiels gedurende het proces aangegeven met de hoofdlijn te kunnen instemmen. In bijgevoegd advies over de uitwerking van de regels geeft prof. Michiels het volgende aan:

"In grote lijnen kent het stelsel voor de experimentfase, dat in een vergevorderd stadium, maar nog niet helemaal gereed is, voldoende concreetheid en duidelijkheid om reële rechtsbescherming te bieden aan omwonenden. Op een aantal punten is evenwel verdere uitwerking en/of verduidelijking geboden."

In de voorliggende stukken zijn de opmerkingen van prof. Michiels grotendeels verwerkt, waarbij prof. Michiels heeft aangegeven voor de periode van het experiment te kunnen instemmen met de verwerking ervan.

De opmerkingen ten aanzien van de definitie van de vierde baan worden meegenomen in het vervolgproces. Ook wordt de juridische terminologie nog nader bezien. Na het experiment zal het volledige nieuwe stelsel opnieuw aan prof. Michiels worden voorgelegd ter finale advisering.

Het advies van prof. Michiels van 7 maart 2010 treft u bij deze brief aan.

10. Operationele marge

a. Aldersadvies middellange termijn

In het Aldersakkoord is de mogelijkheid voor een operationele marge opgenomen in relatie tot de aantalsnormen. Hierbij is aangegeven dat zich in de praktijk operationele verstoringen kunnen voordoen die in het huidige stelsel leiden tot overschrijding van de grenswaarde in een handhavingspunt (en in een toekomstig stelsel zouden nopen tot afwijking van de afspraken), omdat deze in de modellen voor de geluidsberekeningen niet zijn meegenomen. Te denken valt aan de volgende verstoringen: verstoringen als gevolg van weersfactoren (zoals wind op hoogte en de weersverwachting die afwijkt van het actuele weer), technische factoren (zoals beschikbaarheid van systemen, w.o. baanverlichting en landingshulpmiddelen) en speciale situaties (zoals tijdelijk obstakels onder de aan- en uitvliegroutes en (gedeeltelijk) luchtruimsluitingen). De mogelijkheid en wenselijkheid van het inbouwen van een operationele marge voor dit soort verstoringen moet nader uitgezocht en uitgewerkt worden.

Als nota bene is de volgende afspraak voor een operationele marge in het kader van de aantalsnormen in het advies opgenomen (pag. 18, sub d): De mogelijkheid en wenselijkheid

van het inbouwen van een marge t.b.v. de handhaving voor operationele verstoringen, zoals verstoringen als gevolg van weersfactoren, technische factoren en operationele verstoringen, die niet in de modellen voor geluidberekeningen worden meegenomen maar wel optreden, dient nader te worden uitgezocht. De resultaten hiervan dienen uiterlijk voor de start van het experiment beschikbaar te zijn en de op basis daarvan vast te stellen marge wordt in het experiment beproefd. Hierover zal separate besluitvorming plaatsvinden.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Voor de regels voor baangebruik is gekozen om in het experiment uitsluitend te werken met normen (en niet daarnaast ook met streefwaarden). Daarmee is een operationele marge hier niet meer aan de orde. Daarnaast is in plaats van de aantalsnormen gekozen voor uitwerking van een MHG. Voor deze MHG is een operationele marge evenmin aan de orde. Afspraak is nu dat tijdens het experiment onderzocht wordt in hoeverre en waar situaties van verstoringen niet meegenomen zijn in het formuleren van de regels en de normen. De sectorpartijen geven inzicht in de wenselijkheid van het inbouwen van een operationele marge voor dit soort verstoringen. Op het moment dat er een onderbouwing van de wenselijkheid van een operationele marge ligt, zal deze aan de Alderstafel worden besproken. Op basis hiervan kunnen de partijen aan de Alderstafel besluiten een operationele marge te verkennen, naast de vastgestelde regels die onderdeel zijn van het experiment.

11. Handhaving tijdens het experiment

a. Aldersadvies middellange termijn

Voordat tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan zal er gedurende een periode van 2 jaar geëxperimenteerd worden om te bezien of het voorgestelde systeem voldoet aan de gestelde eisen. In het Aldersadvies 2008 wordt als streefdatum voor de start van het experiment 1 mei 2010 genoemd. Indien tijdens het proefdraaien met het nieuwe stelsel onverwachte en ongewenste effecten optreden, wordt alsdan bezien of aanpassingen nodig en mogelijk zijn.

Tijdens het experimenteren blijft het bestaande handhavingsysteem met handhavingspunten van kracht zonodig met aangepaste grenswaarden.

b. Uitwerking ten behoeve van het experiment

Het experiment vangt later aan dan in het Aldersadvies werd verwacht, te weten op 1 november 2010 in plaats van op 1 mei. De duur van het experiment – twee jaar – blijft ongewijzigd.

Het experiment vindt plaats binnen het vigerend wettelijk kader. Dit betekent dat weliswaar wordt gevlogen volgens de regels in het experiment, maar dat de handhaving plaatsvindt op basis van de grenswaarden in de handhavingspunten. Gedurende het gebruiksjaar wordt van de sector verwacht dat zij vliegen volgens de regels voor strikt preferent baangebruik en dus niet sturen c.q. afwijken van de regels bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde.

Op dit moment wordt geen overschrijding van een of meerdere grenswaarden als gevolg van het experiment voorzien. Echter, een overschrijding is op voorhand niet uit te sluiten. Tijdens het experiment zal daarom het zogeheten ‘vollopen’ van de grenswaarden in de handhavingspunten nauwlettend worden gevolgd door de Alderstafel. Indien gedurende het gebruiksjaar ten opzichte van de grenswaarde een bovenevenredige belasting van een bepaald handhavingspunt (of handhavingspunten) wordt geconstateerd als gevolg van strikt geluidspreferent vliegen, zal de procedure gevolgd worden zoals vastgelegd in 8.23a van de Wet luchtvaart en zal:

- tijdig een aanvraag wordt ingediend voor een vervangende grenswaarde;

- op basis hiervan een concept-experimenteerregeling als bedoeld in art. 8.23a Wet luchtvaart worden opgesteld;
- de Tweede Kamer worden geïnformeerd;
- de regeling bij een positief advies van de Alderstafel en na inspraak, door de ministers van VenW en VROM worden vastgesteld.

Ten aanzien van de handhaving tijdens het experiment geldt het volgende. Aan het einde van het gebruiksjaar wordt zoals gebruikelijk eerst naar de meteo-clausule en mogelijke incidenten gekeken. Indien hierna een overschrijding blijkt, zal de IVW een oorzakenanalyse uitvoeren en daarbij rekening houden met eventueel lopende procedures voor vervangende grenswaarden.

Indien de overschrijding het gevolg is van een onvoorziene gebeurtenis buiten beïnvloedingsfeer sector, kan en zal de IG afzien van handhaven. In overleg met de IG is afgesproken dat hiervoor een beleidsregel zal worden opgesteld en gecommuniceerd, zodat het realiseren van de doelstelling van het experiment niet belemmerd wordt. Indien de overschrijding het gevolg is van het experiment (vliegen volgens de regels) kan sprake zijn van een bedoeld of een onbedoeld effect. In het geval van een bedoeld effect (in lijn met wat het experiment beoogt) wordt volgens de hierboven beschreven procedure een aanvraag voor vervangende grenswaarde(n) ingediend. In het geval van een onbedoeld effect zal door de Alderstafel een voorstel worden gedaan voor het aanpassen/intrekken en eventueel vervangen van de relevante regel(s).

In beide gevallen kan de IG anticiperend handhaven en zal de IG geen maatregelen treffen omdat het reëel is te veronderstellen dat een overschrijding in het daaropvolgende jaar zich niet zal voordoen.

Indien een overschrijding binnen de beïnvloedingsfeer van de sector ligt, maar niet toe te wijzen is aan het experiment zal door de IG gehandhaafd worden.

Bijlage 2: Uitwerking experiment regels baangebruik

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op de regels zoals deze in het experiment zullen worden beproefd. Hierbij wordt eerst de achtergrond van de regel geschetst en vervolgens de formulering van de regel als uitgangspunt voor het experiment gegeven. De volgende regels komen aan de orde:

1. Baanpreferentietabel en gebruik daarvan
2. Inzet van twee banen (2+1-1)
3. Verdeling verkeer
4. Inzet vierde baan (2+2)

Om inzicht te krijgen in de werking van de regels is een proef van twee jaar voorzien. Het experiment zal gebruikt worden om openstaande punten nader in te vullen om de beschermende werking en de operationele maakbaarheid te beproeven. Tevens kunnen tijdens het experiment de regels zonodig worden bijgesteld. Na twee jaar wordt op basis van een evaluatie van het experiment besloten of de proef met het nieuwe stelsel succesvol is gebleken en of invoeren in wet- en regelgeving gewenst is. Bij dit besluit zullen in ieder geval alle Alderspartijen worden betrokken.

1. Baanpreferentietabel

Als basisregel geldt dat het verkeer dient te worden afgehandeld op de meest geluidspreferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen die mogelijk is.

Om te kunnen beoordelen welke baancombinaties geluidspreferent zijn, is onderzoek gedaan naar de geluidsprestaties per baancombinaties. Behalve dat de baancombinaties onderscheidend zijn op de geluidsprestaties, zijn er verschillen in termen van veiligheid, efficiency en operationele inzetbaarheid. Binnen de eisen voor een veilige afhandeling met een voldoende (piek-) uurcapaciteit, is een volgorde van baancombinaties opgesteld die geoptimaliseerd is op geluid. Deze volgorde gaat uit van een combinatie van vier banen, waarbij binnen de combinatie onderscheid is gemaakt tussen een primaire en secundaire startbaan (aangeduid als S1 respectievelijk S2) en een primaire en secundaire landingsbaan (L1 respectievelijk L2).

Van een combinatie van vier banen wordt het aantal banen ingezet dat noodzakelijk is voor de afhandeling van het verkeer (zie ook de regels voor de inzet van twee banen en de inzet van de vierde baan). Als daarbij één start- en of één landingsbaan wordt ingezet, dan dient dit de primaire baan binnen een combinatie te zijn.

Tabel preferente baancombinaties

DAG (06:00-23:00)						Nacht (23:00-06:00)			
Zichtcondities	Pref.	L1	L2	S1	S2	Pref.	L	S	
"Goed" zicht > 5.000m EN wolkenbasis 1.000ft EN binnen UDP	1	06	(36R)	36L	(36C)	1	06	36L	
	2	18R	(18C)	24	(18L)	2	18R	24	
	3	06	(36R)	09	(36L)	3	36C	36L	
	4	27	(18R)	24	(18L)	4	18R	18C	
"Goed" marginaal zicht > 1.500m EN wolkenbasis 300ft	5	36R	(36C)	36L	(36C/09)				
	6	18R	(18C)	18L	(18C/24)				

1) Preferentie 5 en 6 gaan uit van een oplossing voor het parallel startprobleem bij marginaal zicht.

Op basis van deze volgorde dient LVNL de meest preferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen voor de afhandeling van het verkeer te hanteren (= basisregel). Of een baancombinatie beschikbaar en bruikbaar is wordt primair bepaald door de weersomstandigheden. De regels voor het gebruik van de preferentietabel geven aan onder welke weersomstandigheden (wind en zicht) een baancombinatie in principe bruikbaar is.

De volgorde van baancombinaties is op basis van onderzoek tot stand gekomen. Hierbij geldt op hoofdlijnen dat de Kaagbaan en de Polderbaan de banen zijn waarbij het minst over bewoond gebied wordt gevlogen. Deze banen zijn derhalve de primaire banen in de eerste twee baancombinaties. De Buitenveldertbaan heeft het meeste bewoond gebied in het verlengde van de baan en is daarom niet opgenomen in de eerste twee preferenties.

Als eerste preferentie geldt noordelijk baangebruik (starten Polderbaan en Zwanenburgbaan, landen Kaagbaan en Aalsmeerbaan), en als tweede preferentie zuidelijk baangebruik (starten Kaagbaan en Aalsmeerbaan, landen Polderbaan en Zwanenburgbaan). Noordelijk gebruik is preferent gesteld boven zuidelijk gebruik vanwege de geluidbelasting in het gebied nabij de luchthaven (starten Zwanenburgbaan en landen Aalsmeerbaan levert minder hinder nabij de luchthaven dan starten Aalsmeerbaan en landen Zwanenburgbaan en dan met name in Aalsmeer als meest geluidbelaste woonkern), en vanwege de hogere aankomstpunctualiteit van noordelijk gebruik (vanwege de kortere taxi- in tijden na de landing). Een hoge aankomstpunctualiteit is een belangrijke factor in het borgen van de netwerkqualiteit.

De eerste twee baancombinaties geven het reguliere baangebruik en zijn bruikbaar onder 'goede' weersomstandigheden. De wind- en zichtomstandigheden bepalen het grootste deel van de tijd of een baancombinatie bruikbaar is, maar ook het verwachte weer en het anticiperen op de verwachte operatie spelen een rol in de bruikbaarheid. Daarnaast kunnen ook andere meteorologische condities, zoals onweersbuien beperkend zijn voor het kunnen inzetten van een baancombinatie. De derde en vierde baancombinatie moeten worden ingezet bij harde oosten- of westenwind, omstandigheden waarbij de eerste twee baancombinaties niet bruikbaar zijn. In deze baancombinaties kunnen de Polderbaan en de Kaagbaan vanwege de windrichting niet de primaire baan zijn, waardoor de Buitenveldertbaan de primaire baan is. Bij harde noorden- of zuidenwind en bij marginaal zicht zal worden teruggevallen op de vijfde en zesde baancombinatie. In deze gevallen is de Kaagbaan niet bruikbaar als primaire baan.

De preferentietabel bestaat uit zes baancombinaties. Met deze combinaties kan onder de meeste (weers)omstandigheden een baancombinatie worden toegewezen. Dit geldt voor circa 90% tot 95% van de weersomstandigheden. Weercondities die niet worden afgedekt door de tabel zijn de meer extreme weersomstandigheden (dwarswind van meer dan 15 knopen en/of beperkt zicht omstandigheden (BZO)). In het Aldersakkoord is aangegeven dat "in geval van extreem weer en andere factoren die de baanbeschikbaarheid beïnvloeden (bijv. onderhoud, het functioneren en beschikbaar zijn van systemen en middelen, sluiting van delen van het luchtruim, etc) afwijking van de in het stelsel omschreven regels mogelijk is. Voor een deel van deze gevallen is de operatie als gevolg van deze omstandigheden dusdanig verstoord dat het voorschrijven van baancombinaties niet wenselijk is. Bovendien volgt de baancombinatie die onder die omstandigheden inzetbaar is haast automatisch uit het weer. In deze omstandigheden kan LVNL de meest geschikte, veilige baancombinatie inzetten, zonder van een vaste preferentievolgorde uit te gaan. Voor het niet-beschikbaar zijn van één baan zijn wel aparte preferentietabellen opgenomen.

De huidige geldende beperkingen aan het baangebruik op basis van het LVB (zoals het verbod op starten van de Polderbaan richting het zuiden) zijn onverminderd van kracht.

Bij de selectie van een baancombinatie mag worden geanticipeerd op de kans dat gedurende een start- of landingspiek van baancombinatie gewisseld moet worden. Vanwege de operationele consequenties zijn wisselingen in baangebruik tijdens piekperioden immers niet wenselijk. Eveneens geldt dat wanneer het gebruik van een meer preferente baancombinatie mogelijk wordt op basis van de actuele omstandigheden, de regels het mogelijk maken om pas op een later moment, na een piekperiode, het baangebruik hierop aan te passen. Dit houdt in dat er in principe geen wisseling van baancombinatie zal worden uitgevoerd tijdens een start- of landingspiek dan wel kort

voorafgaand aan een start-of landingspiek, al zou dat op basis van alleen de meteorologische omstandigheden wel kunnen.

Afzonderlijke tabel preferente baancombinaties nacht en bij tijdelijke niet-beschikbaarheid van banen

Vanwege de beperkingen aan het baangebruik (conform huidig stelsel), zijn van 23.00 uur tot 06.00 uur niet alle banen beschikbaar. Voor de nacht geldt daarom een afzonderlijke tabel met de volgorde van preferente baancombinaties. Banen met een beperking kunnen worden ingezet als een alternatief niet bruikbaar of beschikbaar is, bijvoorbeeld bij harde westenwind mag worden geland op de Buitenveldertbaan. Voor landend verkeer is dit in het LVB met een uitzonderingsregel vastgelegd. Voor startend verkeer wordt nu een ontheffing verleend.

Van de bruikbare baancombinaties voor de nacht blijkt zuidelijk gebruik de minste geluidbelasting voor omwonenden met zich mee te brengen. Dit zou echter betekenen dat overdag noordelijk baangebruik preferent is, terwijl voor de nacht zuidelijk baangebruik preferent is. In verband met operationele en milieutechnische bezwaren is dit echter niet wenselijk. Een verschil in baangebruik overdag en 's nachts zou resulteren in de noodzaak om het baangebruik aan het eind van de nacht 'om te klappen' van zuidelijk naar noordelijk baangebruik en aan het begin van de nacht van noordelijk naar zuidelijk baangebruik. Om dit omklappen mogelijk te maken zou de laag preferente Buitenveldertbaan rond 23.00 uur en rond 06.00 uur extra moet worden bijgezet voor het tijdelijk afhandelen van landend verkeer, hetgeen extra hinder veroorzaakt, of dat vliegtuigen circa 20 minuten in een holding moeten wachten resulterend in vertraging (en toename uitstoot van luchtverontreinigende stoffen). Gelet op de nadelen verbonden aan 'omklappen' is niet voor zuidelijk preferent vliegen 's nachts gekozen.

Ook voor de situatie dat een baan tijdelijk niet beschikbaar is, zoals bij baanonderhoud, zijn aparte preferentietabellen opgesteld. Dit om er voor te zorgen dat er ook tijdens dat soort momenten regels zijn voor de te hanteren baancombinatie.

Hieronder is een voorstel voor de formulering van de regels rond het gebruik van de baanpreferentietabel opgenomen.

De regels met betrekking tot de baanpreferentie luiden als volgt:

1.1. LVNL baseert de baankeuze op de meest preferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen uit de hieronder volgende tabel.

Tabel baanpreferenties

Preferentietabel								
A: van kracht 06-23 uur lokale tijd						B: van kracht 23-06 uur lokale tijd		
Preferentie	L1	L2	S1	S2		Preferentie	L1	S1
1	06	36R	36L	36C		1	06	36L
2	18R	18C	24	18L		2	18R	24
3	06	36R	09	36L		3	36C	36L
4	27	18R	24	18L		4	18R	18C
5	36R	36C	36L	36C ¹ /09				
6	18R	18C	18L	18C ¹ /24				
Noot 1 bij S2, 5 ^e en 6 ^e preferentie in tabel A: gaat uit van een oplossing voor het parallel startprobleem bij marginaal zicht.								

Toelichting

Hierbij wordt het volgende opgemerkt.

- In de tabel zijn de preferenties aangegeven als een aflopende reeks, waarin de hoogste preferentie is aangegeven als preferentie 1 en de laagste als preferentie 6.
- De primaire landingsbaan, zijnde de eerst preferente landingsbaan, wordt aangeduid als L1; de secundaire landingsbaan, dus de tweede preferente landingsbaan, als L2. De primaire startbaan, zijnde de startbaan met de eerste preferentie, wordt aangeduid als S1; de secundaire startbaan, dus de tweede preferente startbaan, als S2.
- Er wordt gekozen voor een baancombinatie binnen een bepaalde preferentie.
- Tabel A wordt gebruikt tussen 06 uur en 23 uur. Tabel B wordt gebruikt tussen 23 uur en 06 uur.

1.2 In afwijking van het gestelde onder punt 1.1 kan LVNL een minder preferente combinatie van banen hanteren indien:

- a. de dwarswindcomponent groter is dan 15 knopen en/of de staartwindcomponent groter is dan 0 knopen op L1 of S1 binnen een combinatie;
- b. de dwarswindcomponent groter is dan 20 knopen en/of de staartwindcomponent groter is dan 0 knopen op L2 of S2 binnen een combinatie;
- c. een baan binnen de combinatie niet beschikbaar is gesteld door de luchthaven;
- d. een baan niet bruikbaar wordt geacht door de luchtverkeersleiding;
- e. er andere meteorologische omstandigheden of operationele redenen zijn waarom een baancombinatie of een baan binnen de baancombinatie niet gebruikt kan worden.

Toelichting

- Het betreft hier uit de aanbevelingen van Rinnooy Kan afgeleide windcriteria.
- Hierbij is 1 knoop = 0,514 m/s (meter per seconde).
- Onder dwarswindcomponent wordt verstaan de snelheid van de wind die haaks op de baan staat; onder staartwindcomponent wordt verstaan de snelheid van de wind die het vliegtuig van achteren raakt.
- De luchthaven is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de banen. Als dat niet gebeurt mag een baan niet worden gebruikt. De beschikbaarheid van de banen wordt gemonitord.
- De luchtverkeersleiding heeft, vanwege de veiligheid, altijd het laatste woord of een baan wel of niet bruikbaar is. Voorbeelden van "niet bruikbaar" zijn de aanwezigheid van vogels in de nabijheid van de baan of als er rommel op de baan ligt.
- Andere meteorologische omstandigheden zijn onder andere weersomstandigheden zoals buien, sterk afwijkende windrichting/windsnelheid in de (eind)nadering en sneeuw.
- Operationele redenen zijn onder andere beperkingen aan de beschikbaarheid van banen of taxibanen, beperkingen met betrekking tot naderingshulpmiddelen (ILS), de beschikbaarheid van verkeerstoren-west en sluiting van delen van het luchtruim.

1.3 Van het gebruik van de eerste vier preferenties in de baanpreferentietabel onder punt 1.1 onder A geldend voor de periode van 06 uur tot 23 uur lokale tijd kan worden afgezien:

- a. indien er geen sprake is van goed zicht omstandigheden;
- b. in de periode van 15 minuten na zonsondergang tot 15 minuten voor zonsopkomst.

Toelichting

- Ad a. Onder “goed zicht omstandigheden” wordt verstaan dat het zicht tenminste 5000 m is en de wolkenbasis tenminste 1000 ft is.
- Ad b. De mogelijkheid tot het afzien van het gebruik van de eerste vier preferenties buiten de uniforme daglichtperiode (“udp”, de periode van 15 minuten voor zonsopkomst tot 15 minuten na zonsondergang) is geboden in verband met strikte voorwaarden en werkwijzen voor het veilig gelijktijdig gebruik van twee convergerende landingsbanen. In het geval van afgebroken naderingen (missed approaches) waarborgt de betrokken verkeersleider de separatie in het geval van convergerende landingsbanen door de betrokken vluchten met instructies en op zicht (visueel) vrij van elkaar te houden. Om deze reden is het al dan niet visueel kunnen waarnemen van de vliegtuigen op het (mogelijke) kruispunt van vluchtpaden essentieel. Voor het gelijktijdig gebruik van twee convergerende landingsbanen zijn derhalve naast goed zicht (ad a) ook daglichtomstandigheden vereist (ad b).

1.4 Om te anticiperen op veranderende (weers-)omstandigheden kan LVNL tijdig een minder preferente baancombinatie inzetten dan op basis van de actuele omstandigheden mogelijk zou zijn.

Toelichting

- Onder veranderende (weers-)omstandigheden worden onder andere veranderingen verstaan in de weersomstandigheden zoals de windsnelheid en – richting, veranderingen in de zichtomstandigheden, het niet (meer) beschikbaar worden gesteld van een baan door de luchthaven bijvoorbeeld vanwege onderhoud, veranderende meteorologische omstandigheden zoals buien, onweersbuien.
- Onder actuele omstandigheden worden verstaan de wind van dat moment, het zicht op dat moment, de banen die op dat moment beschikbaar zijn gesteld en andere meteorologische en operationele omstandigheden die op dat moment relevant zijn.

Invulling tijdig

In het huidige stelsel geldt geen regel met betrekking tot dit punt en wordt dit aan de sector overgelaten. Daarom is er nu geen informatie beschikbaar om te kunnen bepalen hoe tijdig in de praktijk wordt ingevuld. Om die reden zal dit tijdens het experiment worden gemonitord om inzicht te krijgen hoe de term tijdig zou kunnen worden ingevuld. Daarna zal besluitvorming plaatsvinden over of en hoe dat dan zou moeten.

1.5 Indien een meer preferente baancombinatie beschikbaar komt en bruikbaar is, neemt LVNL deze in gebruik op een moment dat het wisselen van baangebruik op een veilige en efficiënte wijze is uit te voeren.

Toelichting

- Met veilige en efficiënte wijze wordt bedoeld met zo min mogelijk gevolgen of risico's voor de verkeersafhandeling.

1.6 Tijdens een wisseling van baancombinaties kan LVNL tijdelijk een andere baancombinatie in gebruik nemen.

Toelichting

Invulling tijdelijk

In het huidige stelsel geldt geen regel met betrekking tot dit punt en wordt dit aan de sector overgelaten. Daarom is er nu geen informatie beschikbaar om te kunnen bepalen hoe ‘tijdelijk’ in de praktijk wordt ingevuld. Om die reden zal dit tijdens het experiment worden gemonitord om inzicht te krijgen hoe de term tijdelijk zou kunnen worden ingevuld. Daarna zal besluitvorming plaatsvinden over of en hoe dat dan zou moeten.

1.7 Aanvullend op een gekozen baancombinatie kan baan 04/22 (Schiphol-Oostbaan) worden ingezet voor de afhandeling van een deel van het verkeer.

1.8 Indien geen van de baancombinaties van de baanpreferentietabel gebruikt kan worden, kan LVNL een andere baancombinatie in gebruik nemen.

1.9 Van het gebruik van de baanpreferentietabel onder punt 1.1 kan worden afgezien indien er sprake is van slecht zicht omstandigheden.

Toelichting

- Onder "slecht zicht omstandigheden" wordt verstaan dat het zicht niet meer is dan 1500 m of de wolkenbasis niet hoger is dan 300 ft is.
- LVNL mag onder deze omstandigheden op basis van dit artikel andere baancombinaties toepassen dan in de preferentietabel zijn opgenomen.

1.10a. LVNL kan afwijken van het gestelde onder punt 1.1 indien een baan buiten gebruik is in de periode van 06 tot 23 uur lokale tijd. In dat geval wordt de baankeuze gebaseerd op de volgende baanpreferentietabellen:

- a. baan 18R - 36L (Polderbaan) buiten gebruik: onderstaande tabel C;
- b. baan 06 - 24 (Kaagbaan) buiten gebruik: onderstaande tabel D;
- c. baan 18L - 36R (Aalsmeerbaan) buiten gebruik: onderstaande tabel E;
- d. baan 18C - 36C (Zwanenburgbaan) buiten gebruik: onderstaande tabel F;
- e. baan 09-27 (Buitenveldertbaan) buiten gebruik: onderstaande tabel G.

Tabellen baanpreferentie bij baan buiten gebruik in periode 06 - 23 uur lokale tijd

Tabel C: Polderbaan buiten gebruik					Tabel D: Kaagbaan buiten gebruik				
Preferentie	L1	L2	S1	S2	Preferentie	L1	L2	S1	S2
1	06	36R	36C	09	1	36R	36C	36L	09
2	18C	27	24	18L	2	18R	27	18C	18L
3	06	36R	09	36C	3	36R	36C	36L	36C
4	27	18C	24	18L	4	18R	18C	18L	18C

Tabel E: Aalsmeerbaan buiten gebruik					Tabel F: Zwanenburgbaan buiten gebruik				
Preferentie	L1	L2	S1	S2	Preferentie	L1	L2	S1	S2
1	06	27	36L	36C	1	06	36R	36L	09
2	18R	18C	24	09	2	06	36R	09	36L
					3	18R	27	24	18L
					4	27	18R	24	18L

Tabel G: Buitenveldertbaan buiten gebruik				
Preferentie	L1	L2	S1	S2
1	06	36R	36L	36C
2	18R	18C	24	18L
3	36R	36C	36L	36C
4	18R	18C	18L	18C

1.10b. LVNL kan afwijken van het gestelde onder punt 1.1 indien een baan buiten gebruik is in de periode van 23 tot 06 uur lokale tijd. In dat geval moet een ontheffing worden gevraagd, behoudens in die gevallen dat artikel 3.1.5, vijfde lid van het LVB van toepassing is.

Toelichting

- Artikel 3.1.5, vijfde lid regelt dat van de bepalingen over nachtelijke aansluitingen kan worden afgeweken bij landingen op de Zwanenburgbaan, de Aalsmeerbaan, de Buitenveldertbaan of de Kaagbaan, voor zover geen van de andere banen beschikbaar of bruikbaar is.

2. Normen

In het experiment wordt onderzocht of de hierna beschreven regels ten aanzien van de inzet van een tweede start- of landingsbaan en voor de verdeling van landend verkeer over de banen kunnen worden gebaseerd op een norm. De norm is de waarde die, indien overschreden, leidt tot een maatregel of sanctie door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Met deze werkwijze worden (conform het advies van professor Michiels) heldere normen geformuleerd die duidelijkheid geven richting de omgeving over het moment waarop een sanctie of maatregel in het kader van de handhaving aan de orde is.

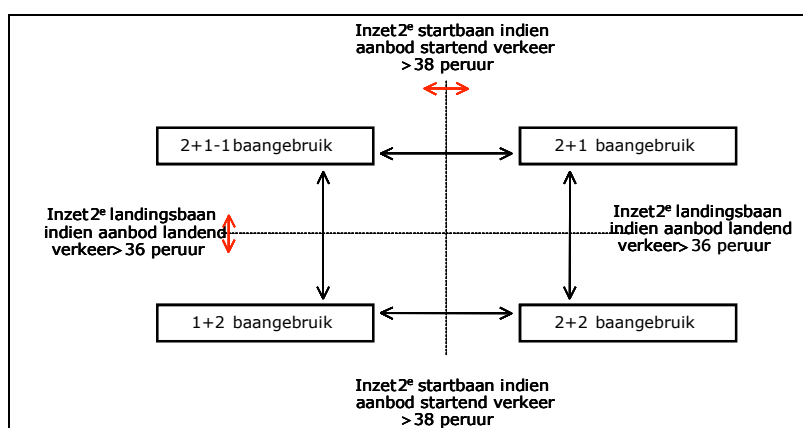
Gedurende het experiment zal een nadere uitwerking plaatsvinden van de juridische verankering van de regels volgens de beoogde werkwijze en de daarbij behorende juridische terminologie. Daarnaast zal ook een uitwerking plaatsvinden van de sancties die bij een overtreding het meest effectief zijn met het oog op het beoogde doel per regel.

3. Inzet van een tweede start- of landingsbaan

In het Aldersadvies is overeengekomen dat er tot en met 2020 op Schiphol wordt gewerkt met een operationeel concept waarvan de slotuitgifte gebaseerd is op 2+1 baangebruik. Tussen circa 07.00 uur en 20.00 uur worden in de huidige praktijk en bij relatief lage verkeersvolumes de start- en landingspieken afgewisseld met perioden waarbij *twee banen* (één start- en één landingsbaan) worden ingezet. Dit is mogelijk omdat het voor de afhandeling van het verkeer niet altijd nodig is om een tweede start- en/of landingsbaan bij te zetten. Ook tussen 06.00 uur en 07.00 uur en tussen ca. 21.30 uur en 23.00 uur zijn in de huidige situatie vooralsnog, net als 's nachts, twee banen over het algemeen toereikend.

Uit feitenonderzoek (To70, november 2009) op basis van de situatie in de periode 2007 tot medio 2009 blijkt dat er (naast de zeven uren in de nacht) in de zomerperiode gemiddeld circa 5 uur per dag twee banen zijn ingezet in de periode tussen 06.00 uur en 23.00 uur, en in de winterperiode gemiddeld circa 7 uur per dag. Bij een toename van het aantal vliegtuigbewegingen naar 510.000 bewegingen, zullen start- en landingspieken elkaar sneller opvolgen. Naar verwachting zal daardoor steeds meer 2+1 baangebruik nodig zijn voor de afhandeling van het verkeer, en dus minder uur twee banen worden ingezet.

Om te voorkomen dat op de momenten dat het verkeer op twee banen kan worden afgehandeld er niet onnodig een tweede start- of landingsbaan (de secundaire banen binnen een baancombinatie) wordt ingezet (die in het algemeen minder geluidspreferent is dan de primaire banen binnen een baancombinatie), geldt hiervoor een regel. Deze regel gaat uit van het principe dat een tweede start- of landingsbaan mag worden ingezet als het verkeersaanbod hoger is dan 100% van de 'declared capacity' (36 landingen, respectievelijk 38 starts per uur) van respectievelijk de primaire landingsbaan en de primaire startbaan. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



Deze figuur geeft aan bij welk verkeersaanbod van twee banen (één start- en één landingsbaan, oftewel 2+1-1 baangebruik), wordt overgegaan naar twee startbanen plus één landingsbaan (oftewel 2+1 baangebruik) en weer terug. Dit gebeurt als het aanbod van startend verkeer per uur hoger is dan één startbaan kan verwerken, dat wil zeggen bij meer dan 38 starts per uur. Naar 2+1-1 wordt teruggegaan als het aantal starts weer daalt

tot 38 of minder per uur. Net zo geeft deze figuur aan dat van 2+1-1 baangebruik wordt overgegaan

naar de inzet van een tweede landingsbaan (1+2 baangebruik) als het aantal landingen hoger is dan 36 per uur en weer teug als het aantal landingen per uur lager is dan of gelijk is aan 36. Het schema betreft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, aangezien de operatie een grote complexiteit kent, waarbij meerdere factoren dan alleen het verkeersaanbod van invloed zijn op het aantal banen dat wordt ingezet.

In het operationeel plan wordt op basis van bovenstaand principe het verwachte verkeer voor het komende gebruiksjaar en de wijze van afhandeling bepaald wat het verwachte aantal uur is dat het verkeer gemiddeld per dag op twee banen (1+1 of ook wel 2+1-1 baangebruik) kan worden afgehandeld. Dit aantal uur, verlaagd met één uur, is de norm. Dit omdat zich in de praktijk de situatie kan voordoen dat er (tijdelijk) meer inzet van een tweede start- of landingsbaan nodig is dan zuiver becijferd op basis van het verwachte verkeersaanbod in het operationeel plan. Oorzaken hiervoor kunnen zijn dat op momenten de capaciteit van de primaire start-/landingsbaan lager is als gevolg van weersomstandigheden, onderhoud, beschikbaarheid van de radar etc. Ook kan meer inzet van een tweede start- of landingsbaan wenselijk/noodzakelijk zijn in aanloop naar of na afloop van een piekperiode of omdat de pieken uitlopen in geval van vertraging of pieken eerder beginnen als gevolg van “early arrivals”.

In het experiment zal worden onderzocht of deze bandbreedte kan worden verlaagd in de richting van een half uur.

De regels ten aanzien van de inzet van een tweede start- of landingsbaan luiden als volgt:

2.1 Voor het bepalen van het gemiddelde aantal uur per dag waarin de afhandeling van het verkeer op één start en één landingsbaan kan worden afgehandeld geldt als rekenregel dat indien het verkeersaanbod gelijk is aan of lager is dan de declared capacity (op uurbasis 36 landingen respectievelijk 38 starts op respectievelijk de primaire landingsbaan of de primaire startbaan) het verkeer op twee banen (één start- en één landingsbaan) wordt afgehandeld.

2.2 De norm voor dit aantal uur is: het aantal uur berekend met toepassing van de rekenregel zoals geformuleerd in 2.1 op basis van de daadwerkelijke slotuitgifte vastgesteld op de slot return date (respectievelijk 31 augustus en 31 januari) minus één uur.

2.3 Bij het bepalen van het aantal uur voor gebruik van twee banen wordt onderscheid gemaakt naar het winterseizoen en zomerseizoen. Hierbij wordt aangesloten bij de seizoenen van de slotuitgifte.

Toepassing van de regel

Toepassing van de geformuleerde rekenregel geeft het gemiddeld aantal uur dat per dag per seizoen gebruik van twee banen mogelijk is.

Onderstaande tabel geeft ter illustratie de uitkomst van toepassing van de rekenregel op een dienstregeling bij 436.000 vliegtuigbewegingen. Het geldt nadrukkelijk als illustratie aangezien het resulterende aantal uur gebruik van twee banen bij toepassing van de rekenregel behalve van het verkeersvolume ook afhankelijk is van de opbouw van de dienstregeling.

Verkeersvolume op jaarbasis	Aantal uur twee banen in het winterseizoen, gemiddeld	Aantal uur twee banen in het zomerseizoen, gemiddeld
436.000	7,0	4,8

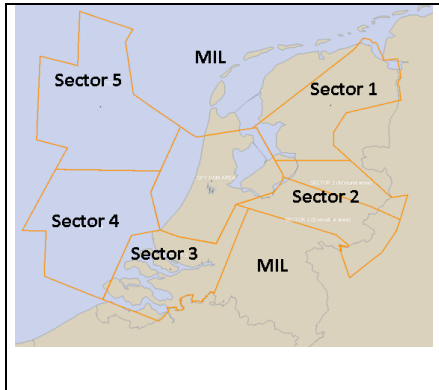
Uit de tabel blijkt dat het aantal uur per seizoen kan verschillen. Dit is het gevolg van verschillen in verkeersvolume en dienstregeling tussen zomer (271.000 vliegtuigbewegingen in zeven maanden) en winter (165.000 vliegtuigbewegingen in vijf maanden). Bij meer verkeer zal er in het algemeen langer en/of vaker inzet van een tweede landingsbaan en een tweede startbaan nodig zijn, met als gevolg dat het aantal uur dat gebruik van twee banen mogelijk is afneemt.

Handhaving op basis van deze regels zal op de volgende wijze plaatsvinden:

- Handhaving vindt plaats op basis van het gedurende het winter- en zomerseizoen gerealiseerd gemiddeld aantal uur 2+1-1 baangebruik. Er vindt dus geen handhaving op dagbasis plaats.
- Indien de norm wordt overschreden volgt een nog nader te formuleren sanctie/maatregel.

4. Verdeling van het verkeer

Voor de momenten dat er gelijktijdig twee start- en/of twee landingsbanen in gebruik zijn voor de afhandeling van het verkeer, zijn er regels voor hoe het verkeer over die twee banen verdeeld moet worden. Het Aldersadvies geeft aan dat in dat geval de herkomst en bestemming van het verkeer leidend uitgangspunt is. In lijn hiermee is voor de toewijzing van banen het principe dat conflicten in het luchtruim voorkomen moeten worden (bijvoorbeeld als gevolg van kruisend verkeer). Daarnaast geldt dat er voldoende baancapaciteit behaald moet worden.



Startend verkeer

Het startend verkeer wordt afgehandeld via vijf sectoren in het luchtruim. Sector 1 en 2 liggen ten opzichte van Schiphol in het (noord-)oosten, 3 in het zuiden en 4 en 5 in het (noord-)westen. Voor het startend verkeer is de regel dat startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming (sector 4 en 5) gebruik maakt van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie.

Landend verkeer

Een soortgelijke regel als voor het startend verkeer wordt voor het landend verkeer niet wenselijk geacht. Het landend verkeer komt vanuit drie richtingen (via entry points) aan.

Verkeer uit het westen wordt nagenoeg standaard afgehandeld op de meest westelijk gelegen landingsbaan binnen een baancombinatie; het verkeer uit het oosten op de oostelijke baan. Het verkeer vanuit het zuiden (RIVER) wordt verdeeld over de twee banen, afhankelijk van de situatie in het luchtruim en op de banen. Een soortgelijke strikte toewijzing aan banen op basis van herkomst als bij het startend verkeer is dus niet zondermeer mogelijk.

De periode van het experiment zal worden benut om de mogelijkheden te onderzoeken voor een regel waarbij:

- In de periode tot 2014 het aandeel landend verkeer op de Polderbaan wordt vergroot tijdens landingspieken (2 landingsbanen), als ook de Zwanenburgbaan is ingezet voor landend verkeer. In de huidige situatie is het aandeel 40%. De ambitie is om te komen tot een norm van 45%.
- In de periode na 2014 het aandeel landend verkeer op de Polderbaan verder wordt vergroot tijdens landingspieken als gevolg van het realiseren van de 4^e fix. De ambitie is om te komen tot een norm die hoger is dan 45%.
- Een verdere aanscherping plaatsvindt van de norm voor het aandeel landend verkeer op de Kaagbaan tijdens landingspieken, waarbij ook de Aalsmeerbaan is ingezet voor landend verkeer. In het experiment wordt uitgegaan van een norm van 50%.
- Buiten de hiervoor genoemde baancombinaties zullen er geen baanspecifieke normen voor andere banen worden vastgesteld.

Binnen dit kader zal met name voor de verdeling van landend verkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan (op het moment dat beide banen in gebruik zijn) in het experiment uitgezocht worden wat voor deze baancombinatie een haalbare verdeling is. Daartoe zullen partijen tijdens het experiment onderzoeken of het mogelijk is om:

- zoveel mogelijk het westelijke (SUGOL) verkeer op de Polderbaan af te handelen;
- een zo groot mogelijk deel van het zuidelijke (RIVER) verkeer op de Polderbaan af te handelen.

Hierbij wordt opgemerkt dat VenW heeft aangegeven dat naar verwachting in 2014 door een wijziging in het luchtruim ruimte ontstaat voor een extra zuidelijke luchtverkeersroute ten gevolge van een vierde Initial Approach Fix. Deze wijziging heeft naar verwachting tot gevolg dat er een stabiel patroon in de afhandeling van het verkeer ontstaat. Hierdoor kan zuidelijke verkeer beter naar de preferente westelijke banen worden geleid waardoor het percentage verkeer dat op de preferente banen kan worden afgehandeld waarschijnlijk verder kan worden verhoogd.

Tijdens het experiment zal voor de verdeling van het landend verkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan worden onderzocht tot welke aanvullende resultaten het toekomstige vierde

entrypoint (vierde fix) kan leiden.

Voor de periode tot 2014 (realisatie vierde fix) is de ambitie om het aandeel op de Polderbaan van circa 40% (huidige praktijk) naar 45% te brengen. Voor de periode na 2014 is de ambitie om, ervan uitgaande dat de vierde fix gerealiseerd is en uit het eerdere onderzoek gebleken is dat dit een verbetering oplevert, het aandeel op de Polderbaan hoger dan 45% te laten zijn. Tijdens het experiment zullen de prestaties op de Polderbaan en Zwanenburgbaan nauwlettend worden gevolgd en worden beoordeeld op enerzijds de bescherming van de omgeving en anderzijds het accommoderen van de netwerkkwaliteit.

Op het moment dat de genoemde vierde fix operationeel wordt kan mogelijk een groter aandeel van het landend verkeer via een westelijke baan worden afgehandeld. Deze wijziging heeft naar verwachting tot gevolg dat er een stabiel patroon in de afhandeling van het verkeer ontstaat. Hierdoor kan zuidelijke verkeer beter naar de preferente westelijke banen worden geleid.

Voor de regel wordt het verkeer dat via de vierde preferentie wordt afgehandeld buiten beschouwing gelaten.

De regels voor de verdeling van het startend en landend verkeer over de banen luiden als volgt:

3.1 Startend verkeer met een westelijk gelegen bestemming (sector 4 en 5) maakt gebruik van de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie.

3.2 Voor landend verkeer geldt zowel in het winterseizoen als in het zomerseizoen bedoeld onder punt 2.5, voor de perioden dat er twee landingsbanen in een baancombinatie in gebruik zijn:

- Voor de baancombinatie Polderbaan-Zwanenburgbaan de ambitie is om te komen tot een norm van 45% op de Polderbaan.
- Voor de baancombinatie Kaagbaan-Aalsmeerbaan wordt uitgegaan van een norm van 50%

3.3 De sector rapporteert binnen een maand na afloop van het winterseizoen en het zomerseizoen over de verdeling van het landend verkeer over de landingsbanen.

Handhaving op basis van deze regels zal op de volgende wijze plaatsvinden:

- Handhaving van 3.2 vindt plaats op basis van het percentage verkeer dat in het winter- en zomerseizoen in de realisatie is afgehandeld op de meest westelijk gelegen startbaan binnen een baancombinatie bij twee landingsbanen in gebruik. Er vindt dus geen handhaving op dagbasis plaats.
- Het percentage wordt uitsluitend betrokken op het verkeer dat wordt afgehandeld bij inzet van baancombinaties 1, 2, 3, 5 of 6 zoals bedoeld in 1.1. Indien de onderschrijding (minder dan 45% westelijk afgehandeld) van de norm wordt geconstateerd volgt een nog nader te bepalen maatregel/sanctie.

5. Inzet van de vierde baan

In het Aldersadvies van 2008 is opgenomen dat ten behoeve van de operationele betrouwbaarheid de vierde baan kan worden benut met gemiddeld 40 vliegtuigbewegingen per dag met een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per dag bij operationele verstoringen. Daarbij is ook opgenomen dat indien er ten behoeve van de hinderbeperkende maatregelen de aangetoonde noodzaak bestaat voor een extra inzet van de vierde baan hierover dan per maatregel afspraken worden gemaakt.

Het doel van deze afspraken is het beperken van het 2+2 baangebruik. Ondanks dat de slotuitgifte op 2+1 baangebruik gebaseerd is, kan de inzet van een vierde baan op een aantal momenten (voor een beperkte tijd) in de praktijk nodig zijn om het vliegverkeer zonder vertragingen te kunnen afhandelen.

Situaties waarin een vierde baan wordt ingezet zijn voornamelijk overgangen van 2+1 baangebruik naar 1+2 baangebruik en omgekeerd, waarbij als gevolg van verschillen tussen verwachte aankomst-

en vertrektijden en werkelijke aankomst- en vertrektijden (zowel eerder als later) en de verschillen tussen deze (schema) aankomst- en vertrektijden en actuele baantijden, meer verkeer dan gepland in praktijk afgehandeld dient te worden en derhalve vier banen nodig zijn. Er is nog geen ervaring met verkeersvolumes boven de 436.000 in relatie tot de inzet van de vierde baan. De verwachting van de sector is dat de noodzakelijke inzet van een vierde baan bij hogere volumes meer dan evenredig toeneemt. Dit geldt zowel voor het gemiddelde van 40 als het maximum van 60 bij operationele verstoringen. Op het moment dat dit vraagstuk aan de orde is, is het aan de sector om hiervoor de benodigde onderbouwing aan te leveren. Op dat moment zal in overleg met de Alderspartijen worden bezien hoe hiermee om te gaan.

Het aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan wordt geteld op het moment dat er vier banen in gebruik zijn, dus vanaf het moment dat wordt overgegaan naar vier banen in gebruik tot het moment dat weer wordt teruggegaan naar minder banen in gebruik. Voor de handhaving wordt gemiddeld 40 bewegingen per dag vertaald in maximaal 14.600 per gebruiksjaar (en 14.640 in het geval van een schrikkeljaar).

Een definitie van de “vierde baan” is nodig voor de handhaving om het aantal bewegingen dat op de “vierde baan” is uitgevoerd vast te kunnen tellen. Er is overeenstemming dat de definitie van de vierde baan dient aan te sluiten bij de meest voorkomende situaties waartoe een vierde baan wordt ingezet (regulier ‘noord’ en ‘zuid’ gebruik). Op dit moment is er echter nog geen eensluitend inzicht over de definitie die hierbij het beste aansluit. Tijdens het experiment worden daarom de werkbaarheid (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid), als ook het aantal bewegingen dat volgens de definitie wordt geteld van een drietal definities onderzocht. Het betreft de volgende definities:

- De vierde baan is de “niet-geluidspreferente” baan die het minst is gebruikt tijdens een periode van 2+2. De “niet-geluidspreferente” banen daarbij zijn de Zwanenburgbaan, de Aalsmeerbaan en de Buitenveldertbaan.
- De vierde baan is de baan die bij afloop van een periode van 2+2 het eerst is ingetrokken. Dat betekent in een startpiek de niet-preferente landingsbaan en in een landingspiek de niet-preferente startbaan.
- De vierde baan is de minst gebruikte baan tijdens een periode van 2+2 baangebruik.

De regels voor de inzet van de vierde baan luiden als volgt:

4.1 De sector draagt er zorg voor dat er gemiddeld maximaal 40 vliegtuigbewegingen worden afgehandeld op de vierde baan.

4.2 De sector draagt er zorg voor dat er op dagbasis niet meer dan 60 vliegtuigbewegingen worden afgehandeld op de vierde baan.

Handhaving op basis van deze regels zal op de volgende wijze plaatsvinden:

Handhaving van het gemiddeld aantal vliegtuigbewegingen op de vierde baan vindt jaarlijks plaats aan het einde van het gebruiksjaar (maximaal 14.600 per gebruiksjaar en 14.640 in het geval van een schrikkeljaar).

Het overschrijden van het maximum van 60 vliegtuigbewegingen op de vierde baan op dagbasis bij operationele verstoringen ligt bij de huidige volumes zo ver af van de huidige praktijk dat kan worden aangenomen dat in een dergelijk geval sprake is van zeer uitzonderlijke omstandigheden. De handhaving op dit punt vindt op halfjaarbasis plaats gelijk met de handhaving over de verdeling van het verkeer in de inzet van de tweede start- of landingsbaan. Wel wordt een overschrijding van het aantal van 60 vliegtuigbewegingen op de vierde baan gelijk aan de Inspectie gesignaleerd. Vervolgens wordt een oorzakenanalyse uitgevoerd.

Bijlage 3

Volgens de regels

Vervolgadvies over de rechtsbescherming onder het
nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels
Universiteit van Tilburg

Maart 2010

1 Inleiding

In mei 2009 heb ik op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een advies uitgebracht over de plannen voor een nieuw normen- en handavingsstelsel voor Schiphol, meer bepaald over de rechtsbescherming in dat voorgenomen stelsel. De belangrijkste conclusie was dat het nieuwe stelsel geen wijziging brengt in de formele kant van de rechtsbescherming, maar wel in de materiële kant. De rechtsbescherming zou op dat punt anders, maar niet per se zwakker worden. Veel zou afhangen van de precieze vormgeving van het stelsel, met name de wijze waarop normstelling en handhaving vorm zouden krijgen. Voorzien was reeds dat eerst een experiment zou worden uitgevoerd en dat daarna definitieve regels zouden worden vastgesteld. Inmiddels is een opzet voor de regelgeving, uitvoering en handhaving onder het experiment gemaakt, neergelegd in een brief van Alders, van maart 2010, aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM, inclusief de daaraan toegevoegde bijlage 2. Over de rechtsbeschermingaspecten van deze opzet gaat dit vervolgadvis.

NB: na het experiment zou er, mits het experiment slaagt, een definitieve regeling en bijbehorende definitieve uitvoerings- en handavingsopzet moeten komen, die mede zijn gebaseerd op ervaringen tijdens het experiment. Dit advies geldt alleen de fase van het experiment en dus niet het uiteindelijke stelsel.

2 Commentaar bij de brief van Alders van maart 2010

Algemeen

In grote lijnen kent het stelsel voor de experimentfase, dat in een vergevorderd stadium, maar nog niet helemaal gereed is, voldoende concreetheid en duidelijkheid om reële rechtsbescherming te bieden aan omwonenden. Op een aantal hierna te bespreken punten is evenwel verdere uitwerking en/of verduidelijking geboden.

Aantalsnormen

Een belangrijke nog te maken keuze betreft de aantalsnormen. Op p. 5 van de brief wordt gesteld dat aantalsnormen lastig te bepalen zijn en thans ook nog niet zijn vastgesteld. Het spreekt vanzelf dat het voor de rechtsbescherming van eminent belang is dat deze normen tijdig worden vastgesteld of dat een alternatief wordt gevonden dat even duidelijk is, althans een alternatief dat de rechtsbescherming van omwonenden in voldoende mate waarborgt.

Handhaving en bijstelling normen tijdens experiment

Het experiment wordt uitgevoerd volgens daarvoor opgestelde regels, maar in een situatie waarin tegelijk de vigerende wettelijke normen moeten worden geëerbiedigd. Dit brengt een zekere spanning mee. Op p. 8, eerste alinea, staat wat er moet gebeuren wanneer tijdens het experiment de thans geldende wettelijke grenswaarden voor een of meer handavingpunten worden overschreden. Bij een *bedoeld* effect van het experiment ‘wordt de grenswaarde aangepast.’ In de tweede alinea staat echter dat in zo’n geval ‘een vervangende grenswaarde [zal] worden aangevraagd middels het experimenteerartikel uit de Wet Luchtvaart (8.23a).’ Hierover zal een advies van de Alderstafel worden gevraagd en inspraak worden geboden. Als echter al vaststaat dat de grenswaarde zal worden aangepast, is deze procedure een rituele dans. Ik adviseer daarom deze passage aan te passen in die zin

- dat bij dreigende overschrijding van een grenswaarde tijdig een aanvraag wordt ingediend voor een vervangende grenswaarde;
- deze bij een positief besluit wordt aangepast;
- dat als op die aanvraag voor een vervangende grenswaarde negatief wordt beslist, de regels van het experiment zullen worden bijgesteld teneinde verdere overschrijding te voorkomen.

3 Commentaar bij bijlage 2 behorende bij de brief van Alders van maart 2010

Baanpreferentie: tabellen en regels

Op de p. 1-2 worden de baanpreferentietabellen besproken. Afwijkingen van de tabellen zijn, kort samengevat, toegestaan wanneer (extreme) weersomstandigheden, de veiligheid of de doelmatigheid daartoe aanleiding geven. Vervolgens worden de regels besproken inzake baanpreferentie. Ofschoon ik het stelsel terzake in het algemeen duidelijk en uit een oogpunt van rechtsbescherming aanvaardbaar vind, zijn er enkele zwakke, nog te wijzigen dan wel te verduidelijken punten.

De tekst over het nachtrecht, op p. 2-3, is onduidelijk. Eerst wordt gesteld dat zuidelijk gebruik uit een oogpunt van zo gering mogelijke geluidhinder wenselijk is, maar dat dit op 'operationele en milieutechnische bezwaren' stuit. Die worden vervolgens toegelicht. Begrijp ik het goed, dan wordt hier het ene milieuaspect (geluidhinder) afgewogen tegen het andere (uitstoot) plus enige vertraging. Dit kan een goede afweging zijn, maar in de algemene bewoordingen die ter plaatse zijn gebruikt, wordt niet duidelijk waarom de afweging dit resultaat moet hebben. Gaat het bij een keuze voor zuidelijk gebruik gedurende de nacht bijvoorbeeld om geringe winst op het punt van de geluidhinder tegenover ernstige extra luchtverontreiniging?

Op p. 3 onderaan, verdergaand op p. 4, worden vier situaties genoemd waarin een minder preferente combinatie kan worden gehanteerd. De situaties onder c en d worden niet toegelicht. Gaat het bij c louter om het niet beschikbaar stellen vanwege onderhoud (en ook slechts zolang als voor dat onderhoud nodig is) of ook om andere redenen? In het laatste geval: kan de luchthaven aldus het stelsel frustreren zonder dat omwonenden en de IVW daartegen iets kunnen doen? Wat betreft d: in welke gevallen kan een baan 'niet bruikbaar' worden geacht door de luchtverkeersleiding? Het is met het oog op vertrouwen bij omwonenden, maar ook voor hun materiële rechtspositie van belang dit soort criteria hetzij uit te werken, hetzij duidelijk toe te lichten.

Eveneens voor de rechtsbescherming van belang is het uitwerken van het begrip 'tijdig' (p. 4 en 5). Ik begrijp dat dit nu nog niet goed mogelijk was en dat dit gedurende het experiment zal worden gedaan, maar dat doet aan de zwakte van dit punt niet af.

Inzet tweede start- of landingsbaan

Op p. 7 wordt aangegeven dat het in de praktijk om legitieme redenen nodig kan zijn af te wijken van de regels voor de inzet van een tweede start- of landingsbaan. Om bepaalde 'effecten op te kunnen vangen geldt er bij de handhaving een zogenaamde hardheidsclausule in de vorm van een overschrijdingsmarge.' Verderop op p. 7 wordt gesteld dat een overschrijdingsmarge van een half uur wordt gehanteerd, waaraan geen consequenties worden verbonden, dat bij een overschrijding van een half uur tot een uur per dag een oorzakenanalyse zal worden uitgevoerd en dat pas bij overschrijdingen van een uur of meer een sanctie of maatregel volgt.

Ik vraag mij sterk af of deze benadering juridisch houdbaar is. Hiermee worden de regels namelijk in zekere zin op voorhand ontkracht: overschrijding mag niet, maar bij

overschrijdingen tot een uur volgt geen handhaving. Ernst, omvang en oorzaken van de overschrijding worden hierbij wat de handhaving betreft irrelevant gemaakt zolang de overschrijding maar niet langer is dan een uur per dag. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak RvS inzake wat in de literatuur wel wordt genoemd ‘de beginselplicht tot handhaving’ lijkt de beschreven aanpak niet toegestaan, omdat daarmee door de handhavende instantie de regel (in een bepaalde mate) terzijde wordt gesteld. Anderzijds is het volgens de bestuursrechtspraak niet zo dat op elke normoverschrijding een sanctie hoeft te volgen. Afhankelijk van de ernst en omvang, de oorzaken en de bij (strikte) handhaving respectievelijk het afzien daarvan gediende belangen is er ruimte om niet te handhaven; artikel 3:4 Awb draagt bestuursorganen immers op de direct bij een besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De grens is dat een regel *per definitie* in het geheel of, zoals in dit geval, in een bepaald mate niet wordt gehandhaafd. Die grens lijkt hier echter wel te worden gepasseerd. De handhaving bij overschrijdingen tot een bepaald niveau wordt immers op voorhand ‘weggegeven’.¹ Om dit te voorkomen, zou ten minste moeten worden aangegeven dat, rekening houdend met ernst, omvang en oorzaken van overschrijdingen, bij geringe overschrijdingen (tot een half uur) slechts handhavend wordt opgetreden wanneer bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven (het in een bepaalde periode veel voorkomen van die overschrijding bijvoorbeeld) en dat bij overschrijdingen tussen een half uur en een uur in beginsel geen sanctie volgt tenzij er ofwel geen (tijdige) oorzakenanalyse plaatsvindt of de analyse aanleiding geeft om in dit geval wél tot handhaving over te gaan. Dit zal in de praktijk wellicht niet heel veel verschillen van de in de brief voorgestelde werkwijze, maar is juridisch mijns inziens noodzakelijk, omdat handhaving bij overschrijdingen van minder dan een uur alsdan niet langer wordt uitgesloten.

Een opmerking van meer technische aard is dat de term ‘hardheidsclausule’ niet past in het kader van een handhavingsbeleid; een dergelijke clausule kan in regelgeving worden opgenomen. Wanneer in de regelgeving een hardheidsclausule zou worden opgenomen, zou het toepassen ervan leiden tot het resultaat dat in dat geval geen overschrijding van de wettelijke norm plaatsvindt: die norm bevat immers zelf de in de hardheidsclausule vervatte afwijkingsmogelijkheid.² Van handhaving kan in zo’n geval geen sprake zijn, omdat er geen sprake van een overtreding is. In de brief zal wellicht zijn bedoeld dat ingeval de regel géén hardheidsclausule kent, ook bij geringe normoverschrijdingen van onwettig handelen sprake is, waartegen in beginsel handhavend zou moeten worden opgetreden en dat om die reden een zekere marge in de sfeer van de handhaving ‘moet’ worden ingebouwd. Zie over de ruimte daarvoor bovenstaand commentaar.

Verdeling van het verkeer

Bij de handhaving van de regels inzake de verdeling van het verkeer (p. 8-9) wordt een vergelijkbare aanpak als bij de inzet van een tweede start- of landingsbaan gevolgd: casu quo geen handhaving bij overschrijdingen van 5%, maar wel een verplichte oorzakenanalyse als de overschrijding tussen de 2% en 5% bedraagt. Hier is mutatis mutandis hetzelfde commentaar van toepassing als boven gegeven.

¹ Een alternatief voor de in de brief beschreven aanpak zou zijn dat de thans voorziene norm wordt omgezet van een grenswaarde in een streefwaarde, terwijl de thans voorziene norm *plus* overschrijding van maximaal een uur dan de harde grenswaarde wordt waarop (strikt) wordt gehandhaafd. Men bouwt dan de flexibiliteit al in de regel in.

² NB: een hardheidsclausule mag alleen in gevallen van kennelijke hardheid worden toegepast, dat wil zeggen in uitzonderlijke gevallen waarin de normale toepassing van de regel tot een zeer onevenredige uitkomst zou leiden. Een hardheidsclausule mag niet worden gebruikt om de wettelijke grenswaarde op te rekken.

Vierde baan

In de brief is op p. 9 vermeld: ‘Op dit moment is er echter nog geen eensluidend inzicht over de definitie die hierbij het beste aansluit. Tijdens het experiment worden daarom de werkbaarheid (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid), als ook het aantal bewegingen dat volgens de definitie wordt geteld van een tweetal definities onderzocht.’ Voor de rechtsbescherming onder het uiteindelijke stelsel is het van belang dat er heldere definities komen. Voor het uitvoeren van het experiment zijn de op p. 9 gegeven voorlopige (uit te testen) definities mijns inziens voldoende duidelijk.

4 Conclusie

In grote lijnen kent het stelsel voor de experimentfase, dat in een vergevorderd stadium, maar nog niet helemaal gereed is, voldoende concreetheid en duidelijkheid om reële rechtsbescherming te bieden aan omwonenden.

Op een aantal punten is evenwel verdere uitwerking en/of verduidelijking geboden. Die zijn hierboven aangegeven. Ze betreffen de aantalsnormen, de handhaving en bijstelling van normen tijdens het experiment, de regels en de handhaving daarvan betreffende baanpreferentie, de inzet van een tweede start- of landingsbaan en de verdeling van het verkeer alsmede de definitie van vierde baan.

FACULTEIT RECHTSWETENSCHAPPEN

Aan de heer H. Alders
Voorzitter Alders-tafel
p/a Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Geachte heer Alders,

Datum
14 april 2010

Onderwerp
*Nieuwe normen- en
handhavingstelsel Schiphol*

Ons kenmerk
LM/nh/10.009

Telefoon
013 466 80 41

Telefax
013 466 83 47

E-mail
F.Michiels@uvt.nl

Op 31 maart jl. spraken wij telefonisch over een enkel aspect van mijn vervolgadvis 'Volgens de regels'. Het ging met name om de betekenis van de term streefwaarde en om de vraag of de term inspanningsverplichting wellicht een goed alternatief daarvoor zou zijn, nu de term streefwaarde te weinig verplichtend lijkt. Ik heb daarbij aangegeven dat het er, welke van de twee termen ook wordt gebruikt, om gaat dat er naast de wettelijke norm (grenswaarde) behoefte is aan een norm waarvan de overschrijding wel gevolgen heeft (rapportage, evaluatie), maar niet in de sfeer van de handhaving. Dat d  t vooral duidelijk moet zijn, maar dat de term inspanningsverplichting juridisch gesproken niet (wezenlijk) verplichtender is dan de door mij gesuggereerde term streefwaarde. Alleen als iemand geen enkele inspanning verricht, is sprake van aantoonbare schending van de inspanningsverplichting. Dit neemt niet weg dat ook aan de term streefwaarde een nadeel verbonden is, nu aan die term verschillende betekenissen wordt gegeven. In de MvT bij hoofdstuk 5 Wet milieubeheer (over milieukwaliteitseisen) wordt streefwaarde omschreven als 'het milieukwaliteitsniveau waarbij geen nadelig te waarderen effecten van milieubelasting te verwachten zijn.' In het EG-recht heeft de term meer het karakter van hetgeen wij in het Nederlandse recht richtwaarde noemen. Ik bedoelde de term echter te gebruiken als 'na te streven norm', niet meer en niet minder.

Dit gezegd zijnde, kan ik met de in de laatste concept-versie van de brief aan de ministers gekozen systematiek en bijbehorende terminologie instemmen, maar met de aantekening dat ik deze alleen voor *het experiment* aanvaardbaar acht. Voor het definitieve stelsel zal de formulering verder moeten worden uitgewerkt en/of aangescherpt. Met name is nu nog onduidelijk wat de status is van de 'verplichtingen' die door het 'commitment' worden aangegaan. Het commitment is mijns inziens namelijk geen juridisch bindende overeenkomst. Waar nu

Departement Staats- en Bestuursrecht

Postbus 90153 • 5000 LE Tilburg • Bezoekadres > Warandelaan 2 • Tilburg • Telefoon 013 466 91 11
Bankrekening 45 50 46 042 • Girorekening 10 77 496 • www.uvt.nl

Ons kenmerk
LM/nh/10.009

dus nog sprake is van streefwaarde en inspanningsverplichting, zal in het definitieve stelsel een nader te omschrijven verplichting in de wet moeten worden opgenomen, die duidelijk maakt wat precies van wie wordt gevergd.

Ik hoop u zo voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels

Bijlage 4: Verwachte lokale geluidseffecten

In deze bijlage is een inschatting gegeven van de lokale effecten van het nieuwe stelsel ten opzichte van het huidige stelsel. Deze worden veroorzaakt door het overgaan van geluidpreferentieel baangebruik op basis van grenswaarden naar 'strikt' geluidpreferentieel baangebruik op basis van te handhaven regels hierover in het nieuwe stelsel. Meer specifiek gaat het hierbij om de keuze voor noordelijk preferentieel baangebruik voor het gehele jaar en de regels voor het vastleggen van een minimale inzet van twee banen (2+1-1), de verdeling van het verkeer over twee landingsbanen en de gemaximeerde inzet van de vierde baan. Hierbij wordt opgemerkt dat het om kleine verschuivingen van de geluidbelasting gaat. Deze verschuivingen passen binnen de huidige grenswaarden (en daarmee ook binnen de criteria voor gelijkwaardigheid).

Aangezien het exact modelleren van deze effecten complex en slechts beperkt mogelijk is, wordt inzicht gegeven in de verwachte effecten op basis van expert judgement. Geluidpreferentieel vliegen is reeds de huidige praktijk. Daarom heeft het nieuwe stelsel slechts beperkte effecten op de lokale geluidbelasting. Het grootste effect wordt gevormd door de overeengekomen ontwikkeling van het verkeer op Schiphol naar maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar tot en met 2020. Dit moet echter los gezien worden van de effecten van het nieuwe stelsel. Daarnaast zal het in het nieuwe stelsel niet meer noodzakelijk zijn om 'stuurmaatregelen' te nemen om binnen de grenswaarden in de handhavingspunten te blijven, want het nieuwe stelsel kent geen handhavingspunten. Een aantal van die stuurmaatregelen hebben in de praktijk onbedoelde negatieve effecten.

Samengevat veroorzaakt het nieuwe stelsel globaal drie effecten:

- De keuze voor een preferentie, te weten 'noordelijk gebruik': starts zoveel mogelijk naar het noorden, landingen zoveel mogelijk vanuit het zuiden (dus naar het noorden). Noordelijk gebruik is preferent gesteld boven zuidelijk gebruik vanwege de geluidbelasting in het gebied nabij de luchthaven (starten Zwanenburgbaan en landen Aalsmeerbaan levert minder hinder nabij de luchthaven dan starten Aalsmeerbaan en landen Zwanenburgbaan), en vanwege de hogere aankomstpunctualiteit (door kortere taxitijden na de landing). Tevens wordt hiermee de situatie voor de al hoog belaste omgeving in het zuidoosten (Aalsmeer) enigszins verbeterd.
- Meer gebruik van preferente banen door strikt geluidpreferentieel vliegen.
- Geen stuurmaatregelen zoals in het huidige stelsel.

In het onderstaande is indicatief inzicht gegeven in het effect van het stelsel aan de hand van:

- de daadwerkelijke situatie in het kalenderjaar 2008, zie paragraaf 1 (verandering aantallen starts en landingen per baan) en 2 (verandering van de Lden geluidbelasting op jaarbasis). Dit jaar is gekozen omdat dit het jaar is met tot nu toe het hoogste gerealiseerde verkeersvolume;
- een groot aantal mogelijk toekomstscenario's, omdat niet exact bekend is hoe het toekomstige verkeersbeeld er precies uit ziet, zie paragraaf 3.

1. Effect op aantallen starts en landingen

Voor het aantal starts per baan zou in 2008 de invoering van het nieuwe stelsel het volgende effect hebben gehad:

- Circa 4.000 – 5.000 extra starts vanaf de Kaagbaan ten gunste van de Aalsmeerbaan. Dit effect wordt veroorzaakt doordat er in het nieuwe stelsel geen stuurmaatregel nodig zou zijn geweest.
- Circa 5.000 extra starts vanaf de Polderbaan en 2.500 starts vanaf de Zwanenburgbaan ten gunste van respectievelijk de Kaagbaan en de Aalsmeerbaan. Dit effect wordt veroorzaakt doordat in het nieuwe stelsel het gehele jaar noordelijk preferentieel baangebruik geldt.

Voor het aantal landingen per baan zou in 2008 de invoering van het nieuwe stelsel het volgende effect hebben gehad:

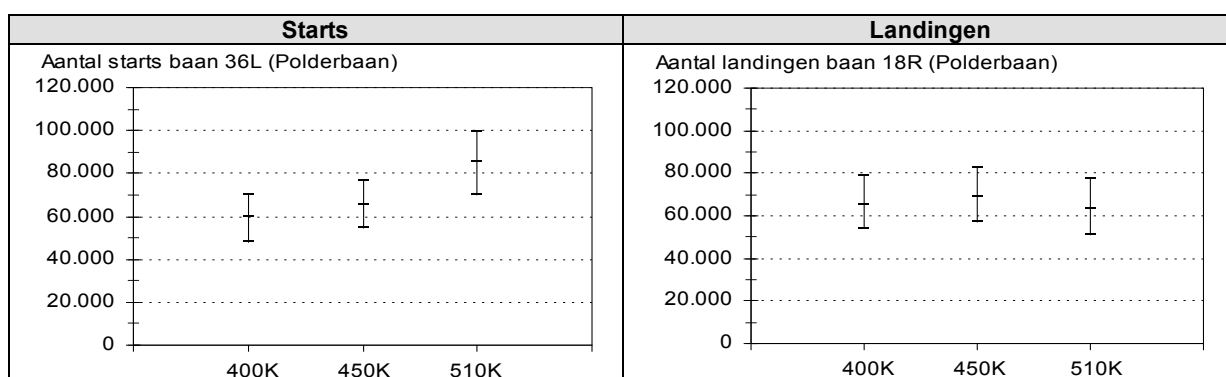
- Circa 5.000 extra landingen op de Kaagbaan en 2.500 extra landingen op de Aalsmeerbaan ten gunste van respectievelijk de Polderbaan en de Zwanenburgbaan. Dit effect wordt veroorzaakt doordat in het nieuwe stelsel het gehele jaar noordelijk preferentieel baangebruik geldt.
- Circa 3.000 – 4.000 extra landingen op de Polderbaan ten gunste van de Zwanenburgbaan. Dit effect is het gevolg van het strikt geluidpreferentieel vliegen.

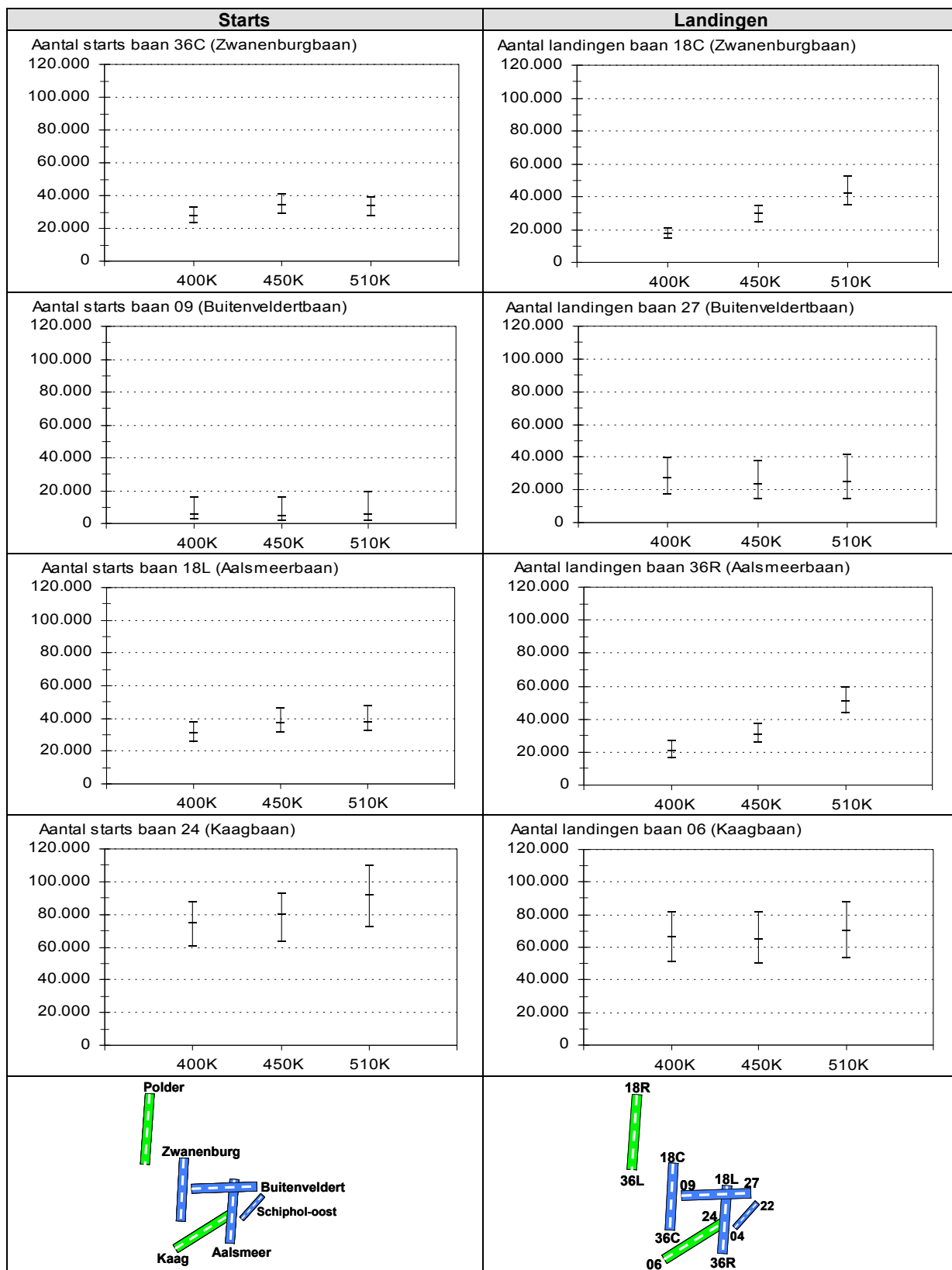
In onderstaande tabel staan de veranderingen van de aantallen starts en landingen voor de hierboven genoemde gegevens betreffende 2008.

	2008 Totalen bij het huidige stelsel	2008 Totalen bij het nieuwe stelsel	Absoluut verschil	Procentueel verschil
Startbaan				
36L (Polderbaan)	44.300	49.300	+ 5.000	+ 11,3%
24 (Kaagbaan)	101.300	96.300	- 5.000	- 4,9%
36C (Zwanenburgbaan, naar het noorden)	24.100	26.600	+ 2.500	+ 10,4%
18L (Aalsmeerbaan)	36.500	34.000	- 2.500	- 6,8%
09 (Buitenveldertbaan)	7.200	7.200	0	0,0%
18C (Zwanenburgbaan, naar het zuiden)	700	700	0	0,0%
Landingsbaan				
18R (Polderbaan)	82.900	81.800	- 1.100	- 1,3%
06 (Kaagbaan)	46.700	51.700	+ 5.000	+ 10,7%
18C (Zwanenburgbaan, vanuit het noorden)	32.400	26.000	- 6.400	- 19,8%
36R (Aalsmeerbaan)	20.800	23.100	+ 2.300	+ 11,1%
27 (Buitenveldertbaan)	26.200	26.200	0	0,0%
36C (Zwanenburgbaan, vanuit het zuiden)	3.900	4.100	+ 200	+ 5,1%

Op het moment dat het verkeersvolume groeit naar 510.000 vliegtuigbewegingen, zal dit leiden tot een beperkte toename op de Polderbaan en Kaagbaan (deze banen zitten al relatief "vol"), vooral voor landingen zal de groei voor een belangrijk deel plaatsvinden op de Aalsmeerbaan en de Zwanenburgbaan. De exacte aantallen zijn - naast het weer - afhankelijk van de dienstregeling (o.a. herkomst en bestemming van het verkeer), het dan van kracht zijnde operationele concept en nog een groot aantal andere variabelen.

Ter illustratie is hieronder voor scenario's in het NLR-effectenonderzoek - met respectievelijk 400.000 ("400K"); 450.000 ("450K") en 510.000 ("510K") vliegtuigbewegingen - per baan weergegeven de bandbreedte van het aantal starts en landingen per jaar ten gevolge van de van jaar tot jaar andere weersomstandigheden (38 meteojaren, 1971 t/m 2008). Van boven naar beneden geven de streepjes het maximum, het gemiddelde en het minimum van deze meteojaren aan. Al deze berekeningen zijn uitgevoerd met de preferentietabel die voor het nieuwe stelsel is voorgesteld. De figuren zijn gerangschikt naar "overvlogen gebied". Bijvoorbeeld voor de Polderbaan: zowel voor starts vanaf baan 36L als voor landingen op baan 18R wordt het gebied ten noorden van de Polderbaan overvlogen.





De resulterende geluidbelasting is van nog meer factoren afhankelijk, bijvoorbeeld ook van de samenstelling van de vloot, de verdeling van het verkeer over het etmaal en over de vliegroutes die bij een bepaalde baan horen. In het NLR onderzoek uit 2008 is hier meer inzicht in verkregen, de resultaten staan in paragraaf 3.

2. Effect op de geluidbelasting

Onderstaande figuur 1 geeft een indicatie van de verandering van de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol (binnen de 48 dB(A) Lden contour) door toepassing van 'strikt' geluidpreferentieel baangebruik en Noordelijk preferent baangebruik in het nieuwe stelsel, ten opzichte van het huidige preferentieel baangebruik op basis van het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten. Evenals de hierboven genoemde aantallen starts en landingen, is ook deze figuur bepaald op basis van de realisatie in 2008. Deze figuur geeft indicatief het effect van starts en landingen gezamenlijk weer.

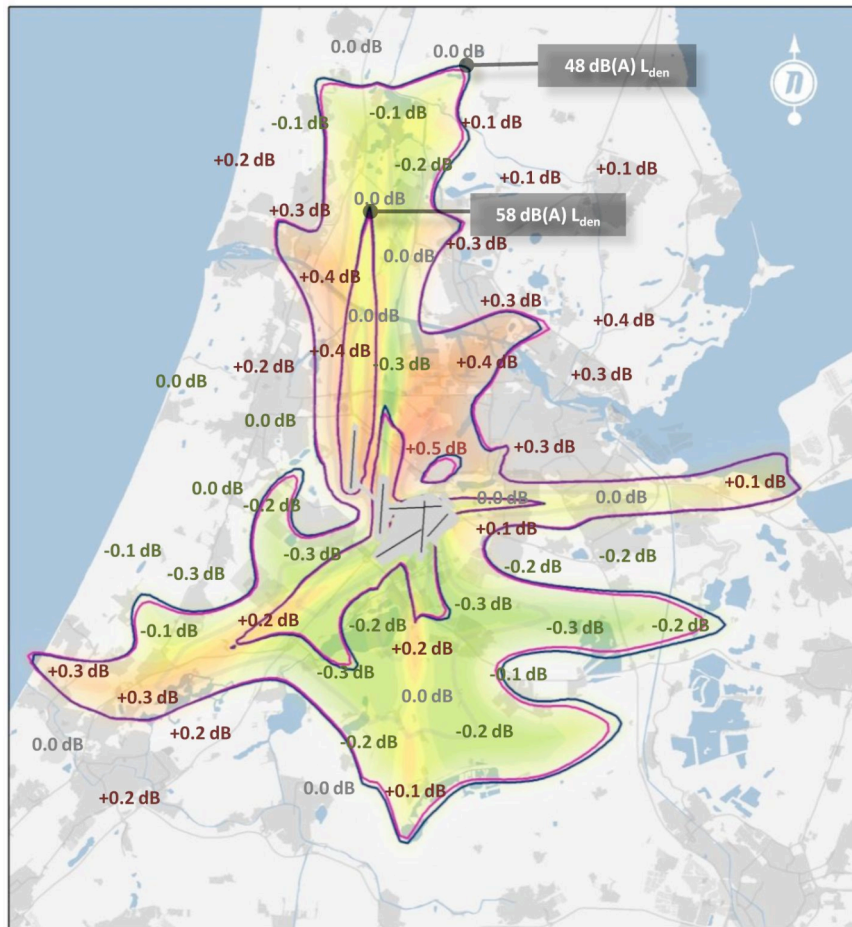
Uitgaande van de situatie in 2008, geven de waarden in rood (+) aan waar en in welke mate er op jaarbasis een toename van de geluidbelasting is te verwachten, de waarden in groen (-) waar en in welke mate er op jaarbasis een afname is te verwachten. Ter oriëntatie staan in figuur 1 ook de 48 en 58 dB(A) Lden contouren 2008 zowel voor het huidige als het nieuwe stelsel

Hierbij de volgende toelichting.

Door het nieuwe stelsel treedt een verandering op van de verdeling van het verkeer over de banen, daardoor een verandering van de verdeling van het verkeer over de omgeving van Schiphol en daarom een verandering van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving. Dat effect is in deze figuren weergegeven.

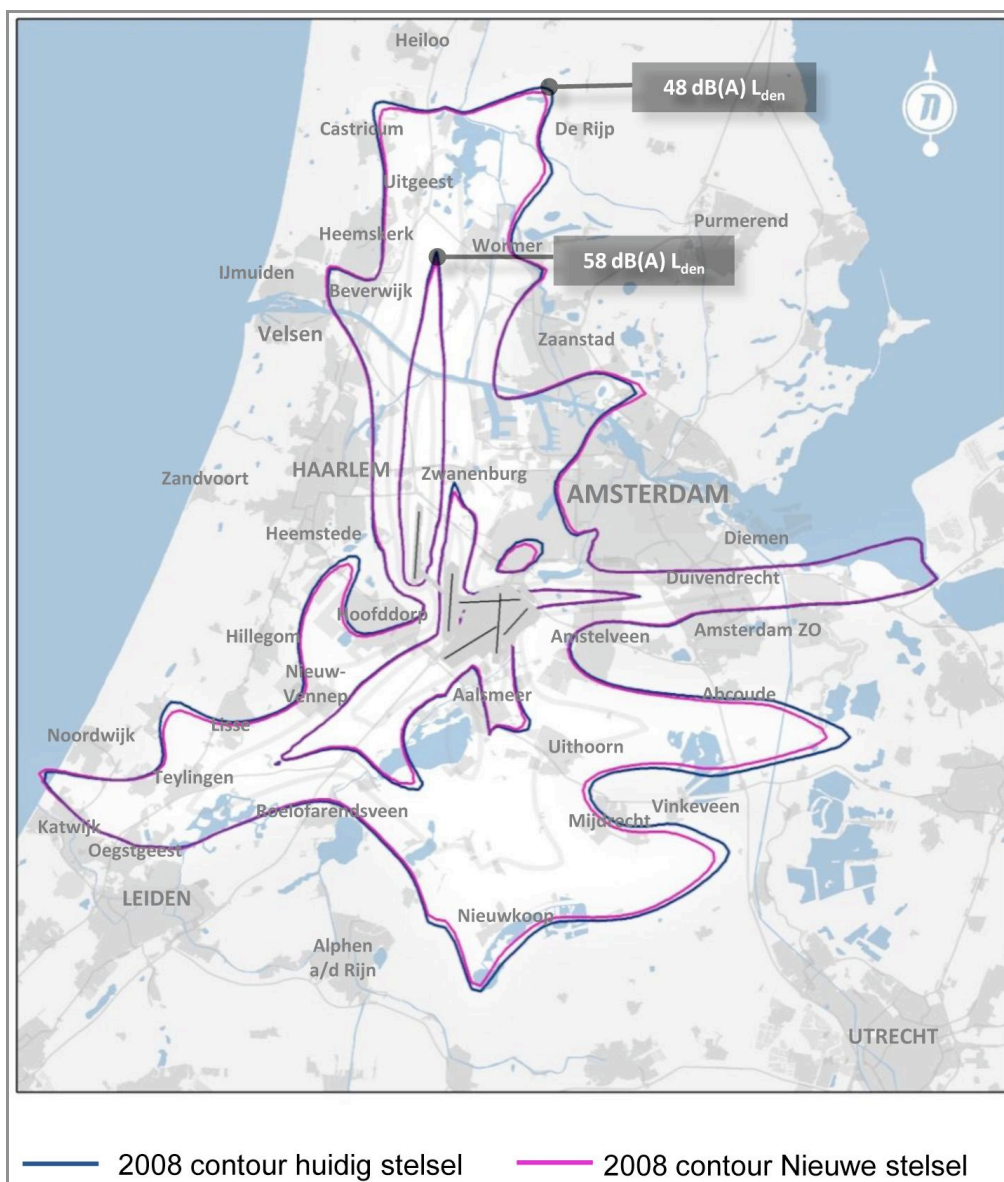
De noordelijke preferentie is in de geluidbelasting zichtbaar door een lichte toename van de belasting ter hoogte van de vertekroutes ten noorden van de Polderbaan en ten noorden van de Zwanenburgbaan. Ter hoogte van de aankomstroutes naar de Zwanenburgbaan is een lichte afname van de geluidbelasting te verwachten. Ten westen en zuidoosten van de luchthaven wordt een lichte afname van de geluidbelasting verwacht als gevolg van de noordelijke preferentie. In het zuidwesten kan een lichte toename van de geluidbelasting worden verwacht vanwege de toename in het aantal landingen vanuit die richting naar de Kaagbaan. Het strikt preferente gebruik van de banen leidt ertoe dat bij de secundaire banen een lichte vermindering van de geluidbelasting optreedt.

Aan het slot van deze paragraaf staan tabellen, waarin een indicatie is gegeven van de toe- of afname van de geluidbelasting per woonkern. Daarboven, in figuur 2, staan de 48 en 58 dB(A) Lden contouren van de gerealiseerde geluidbelasting in 2008 en de contouren voor het nieuwe stelsel, met de plaatsnamen. Dit zijn dezelfde contouren als in figuur 1.



— 2008 contour huidig stelsel — 2008 contour Nieuwe stelsel

Figuur 1: Indicatie van de verandering van de geluidbelasting – starts en landingen gezamenlijk



Figuur 2: Indicatie van de gerealiseerde geluidbelasting in 2008 en het nieuwe stelsel

Verschillen per woonkern

Onderstaande tabellen geven op basis van figuur 1 per gemeente (woonkern/wijk) indicatief de verwachte verandering van de L_{den} geluidbelasting gevolge van het nieuwe stelsel weer.

Op basis van de werkelijk opgetreden geluidbelasting in 2008 zoals weergegeven in de contouren in figuur 2, zijn in de tabellen vier gebieden onderscheiden, te weten het gebied:

- A. binnen de 58 dB(A) L_{den} contour; geluidbelasting 58 dB(A) L_{den} en hoger.
- B. tussen de 53 en 58 dB(A) L_{den} contour; geluidbelasting tussen 53 en 58 dB(A) L_{den} .
- C. tussen de 48 en 53 dB(A) L_{den} contour; geluidbelasting tussen 48 en 53 dB(A) L_{den} .
- D. buiten de 48 dB(A) L_{den} contour; geluidbelasting lager dan 48 dB(A) L_{den} .

De geluidbelasting kan binnen een woonkern/woonwijk verschillen, een woonkern/woonwijk kan daardoor in meerdere tabellen voorkomen. Ook het effect van het nieuwe stelsel op de geluidbelasting kan binnen een woonkern/woonwijk verschillen, de indeling is gebaseerd op het gemiddelde verschil. Een negatieve (-) waarde is daarbij een afname van de geluidbelasting ten opzichte van de huidige situatie; een positieve (+) waarde is een toename.

Een woonkern/woonwijk is opgenomen in de tabel als er in het betreffende gebied ten minste 50 woningen staan.

Tabel A: Gebied binnen de 58 dB(A) Lden contour	
Verskil in Lden indicatief	Gemeente (woonkern/wijk)
- 0,3 tot - 0,1 dB(A)	Aalsmeer (Oosteinde), Haarlemmermeer (Rijk en omgeving, Rijsenhout en omgeving, Burgerveen en Weteringbrug)
- 0,1 tot + 0,1 dB(A)	Aalsmeer (Aalsmeer), Amstelveen, Amsterdam (Zuideramstel), Haarlemmermeer (Hoofddorp en omgeving, Nieuw-Vennep en omgeving, Zwanenburg en omgeving), Zaanstad (Assendelft-Zuid)
+ 0,1 tot + 0,3 dB(A)	Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer (Lijnden en omgeving)
+ 0,3 tot + 0,5 dB(A)	Haarlemmermeer (Vijfhuizen en omgeving)

Tabel B: Gebied tussen de 53 en 58 dB(A) Lden contour	
Verskil in Lden indicatief	Gemeente (woonkern/wijk)
- 0,3 tot - 0,1 dB(A)	Aalsmeer (Aalsmeer, Kudelstraat en Kalslagen, Oosteinde), Amstelveen, De Ronde Venen, Haarlemmermeer (Rijk en omgeving, Rijsenhout en omgeving), Jacobswoude (Leimuiden), Nieuwkoop (Zevenhoven, Ter Aar), Uithoorn (Thamerdal, Zijdelwaard, Legmeer, Meerwijk)
- 0,1 tot + 0,1 dB(A)	Amsterdam (Zuideramstel, Zuidoost) Diemen, Haarlemmermeer (Hoofddorp en omgeving, Nieuw-Vennep en omgeving, Zwanenburg en omgeving), Nieuwkoop (Nieuwveen), Ouder-Amstel, Uitgeest, Uithoorn (De Kwakel), Zaanstad (Assendelft-Zuid, Assendelft-Noord)
+ 0,1 tot + 0,3 dB(A)	Alkemade, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer (Abbenes en omgeving)
+ 0,3 tot + 0,5 dB(A)	Amsterdam (Geuzenveld en Sloterveer, Osdorp), Haarlemmermeer (Lijnden en omgeving)

Tabel C: Gebied tussen de 48 en 53 dB(A) Lden contour	
Verskil in Lden indicatief	Gemeente (woonkern/wijk)
- 0,3 tot - 0,1 dB(A)	Aalsmeer (Aalsmeer, Kudelstraat en Kalslagen), Abcoude, Castricum (Castricum-Noord, Castricum-Oost), De Ronde Venen, Haarlemmermeer (Nieuw-Vennep en omgeving, Burgerveen en Weteringbrug, Zwaanshoek), Jacobswoude (Leimuiden), Lisse, Loenen, Nieuwkoop (Zevenhoven, Ter Aar), Noordwijkerhout, Ouder-Amstel, Uithoorn (Centrum, Thamerdal, Zijdelwaard, Meerwijk, Amsteldijk), Wijdmeren, Zaanstad (Krommenie Oost, Krommenie West, Assendelft-Noord)
- 0,1 tot + 0,1 dB(A)	Aalsmeer (Oosteinde), Alkemade, Amstelveen, Amsterdam (Zuidoost), Castricum (Akersloot, de Woude, Limmen), Diemen, Graft-De Rijk, Haarlemmermeer (Hoofddorp en omgeving, Abbenes en omgeving, Lisserbroek, Cruquius), Heemskerk (Hofland, Oosterwijk en Zuidbroek, Poelenburg en Oosterzij, Noordbroek en De Trompet, Assumburg), Muiden, Nieuwkoop (Nieuwveen), Teylingen (Voorhout), Uitgeest, Wormerland (Wormer), Zaanstad (Wormerveer, Westzaan)
+ 0,1 tot + 0,3 dB(A)	Amsterdam (Amsterdam Oud-Zuid, Zuideramstel), Beverwijk (De Pijp en Wijkerbroek), Haarlemmermeer (Badhoevedorp en omgeving, Vijfhuizen en omgeving), Katwijk (Katwijk Noord, Rijsburg), Oegstgeest, Teylingen (Sassenheim, Warmond), Zaanstad (Rooswijk)
+ 0,3 tot + 0,5 dB(A)	Amsterdam (Amsterdam-Noord, Geuzenveld en Sloterveer, Osdorp, Slotervaart en Overtoomse Veld, Westerpoot), Beverwijk (Centrum, Vondelkwartier), Haarlem (Haarlem-Oost, Oud Schoten en Spaarndam), Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Noordwijk (Noordwijk-Binnen), Velsen (Velsen-Zuid en Driehuis, Velsen-Noord, Velsbroek), Zaanstad (Zaandam

	Zuid, Poelenburg, Oude Haven)
--	-------------------------------

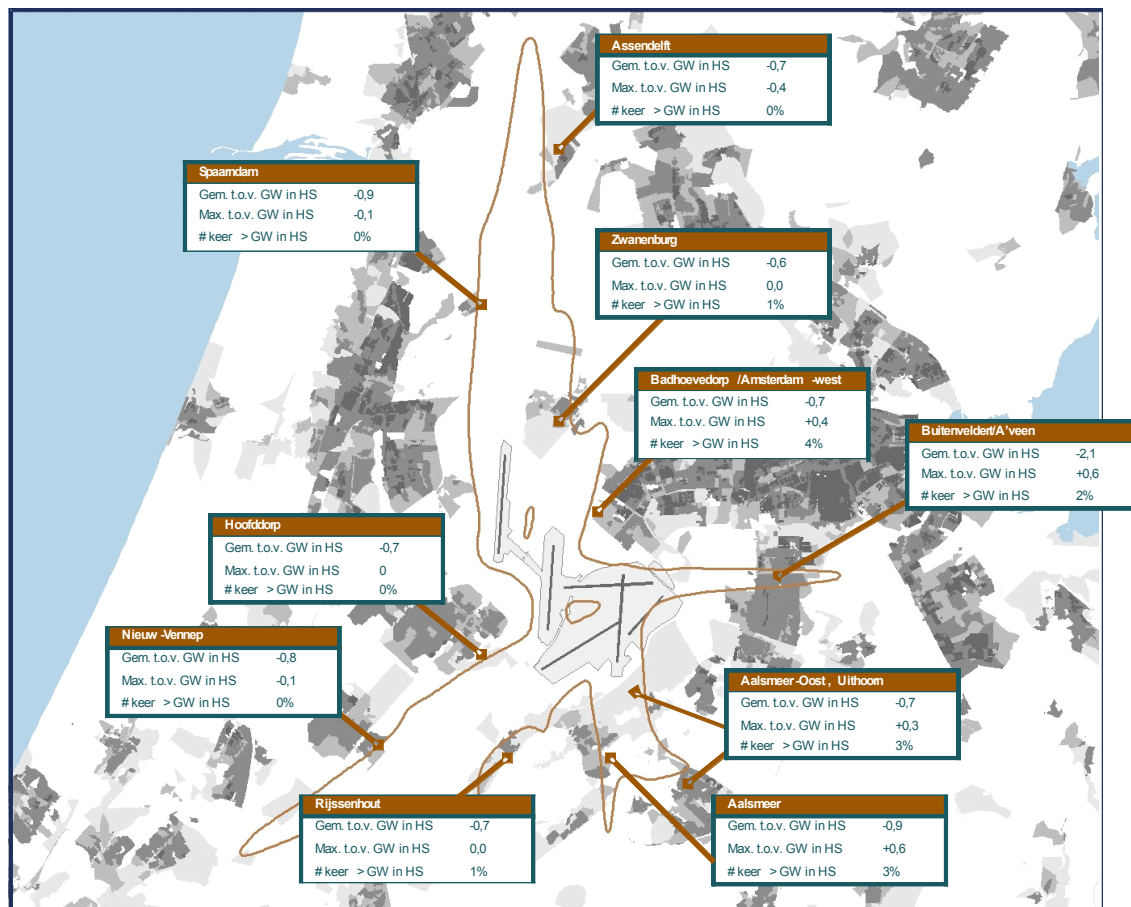
Tabel D: Gebied buiten de 48 dB(A) Lden contour	
Verschil in Lden indicatief	Gemeente (woonkern/wijk)
- 0,3 tot - 0,1 dB(A)	Abcoude, Breukelen, Castricum (Castricum-Noord), De Bilt, De Ronde Venen, Haarlemmermeer (Nieuw-Vennep en omgeving, Lissebroek, Beinsdorp), Hilversum, Koggenland (Westerkoggenland, Spierdijk, Zuidermeer, Ursem), Laren, Lisse, Loenen, Maarssen, Schermer (Schermerhorn), Wijdmeren, Zeevang (Kwadijk), Zeevang (Middelie)
- 0,1 tot + 0,1 dB(A)	Alkemade, Alkmaar (Zuid, Oudorp, Overdie, Huiswaard-Zuid, Huiswaard-Noord, Daalmeer en Koedijk, Binnenstad), Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Amsterdam (Zuidoost), Beemster, Bennebroek, Bloemendaal, Bussum, Castricum (Centrum, Castricum-Oost, Castricum-Zuid, Bakkum, Akersloot, Limmen), Drechterland (Venhuizen, Wijdenes, Schellinkhout), Edam-Volendam, Haarlem (Oude stad, Spoorbaan Leiden, Haarlemmerhoutkwartier, Duinwijk, Schalkwijk), Haarlemmermeer (Hoofddorp en omgeving, Zwaanshoek, Cruquius, Vijfhuizen en omgeving), Heemskerk (Heemskerk-Dorp, Commandeurs en Marquette, Poelenburg en Oosterzij, Noorderbroek en De Trompet, Kerkbeek, Assumburg, Hoogdorp en Waterakkers), Heemstede, Heiloo (Heiloo-West, Stationsomgeving, Ypesteijn, Heiloo Zuid-West), Hillegom, Hoom (Binnenstad, Venenlaan-kwartier, Hoorn-Noord, Grote Waal, Risdam-Zuid, Risdam-Noord, Nieuwe Steen, Zwaag, Blokker, Kersenboogerd-Noord, Kersenboogerd-Zuid,, Huizen (Buitenwijken), Jacobswoude (Rijnsaterwoude), Jisp, Katwijk (Katwijk aan den Rijn, Katwijk Midden, Katwijk aan Zee, Landelijk gebied Katwijk, Rijnsburg, Valkenburg), Koggenland (Avenhorn, Obdam, Hensbroek), Nieuwkoop (Ter Aar), Noordwijk (Noordwijk Aan Zee), Noordwijkerhout, Ouder-Amstel, Purmerend (Overwhere, Wheermolen, Purmer-Noord), Schermer (Oterleek, Zuid- en Noord-Schermer, Schermeer), Teylingen (Voorhout), Weesp, Zandvoort, Zeevang (Oosthuizen, Warder, Schardam)
+ 0,1 tot + 0,3 dB(A)	Alkmaar (West), Amsterdam (Oud-Zuid, Binnenstad, Oost en Watergraafsmeer, Oud-West, Zeeburg, Zuideramstel), Beverwijk, Diemen, Drechterland (Hoogkarspel, Westwoud, Oosterblokker), Graft-De Rijp, Haarlem (Haarlem-Oost, Westoever Noord Buitenspaarne, Ter Kleef en Te Zaanen, Oud Schoten en Spaarndam), Heemskerk (Hofland, Oosterwijk en Zuidbroek, Heemskerkerduin en Noorderdorp), Heiloo (Blockhovelpark, Heilo Noord-West, Heilo-Midden), Huizen (Oude Dorp, Westereng, Erica en Tafelberg, Staatslieden en Componistenbuurt, Havengebied, Zenderwijk en Bovenweg, Stad en Lande, Huizermaat West en Zuid, Huizermaat Noord, Bijvanck, Bovenmaten, Hogemaat), Jacobswoude (Woubrugge), Katwijk (Katwijk Noord), Koggenland (Oudendijk), Leiden (Roodenburgerdistrict, Bos- en Gasthuisdistrict, Morsdistrict, Boerhaavedistrict, Stevenshofdistrict), Leiderdorp, Muiden, Naarden, Noordwijk (Noordwijk-Binnen), Oegstgeest, Oostzaan, Purmerend (Centrum, Gors, Purmer-Zuid, Weidevenne), Stede Broec, Teylingen (Warmond), Velsen (Ten noorden van De lange Nieuwstraat, Ten zuiden van De lange Nieuwstraat, Ijmuiden-West, Duin- en Zeewijk, Velsen-Noord, Santpoort-Noord, Santpoort-Zuid), Voorschoten, Waterland (Monnickendam, Katwoude, Marken), Wormerland (Wormer, Wijdewormer), Zaanstad (Pelders- en Hoornseveld, Rosmolenwijk, Kogerveldwijk, Zaandam Noord, Zaandam West, Nieuw West, Oud Koog a/d Zaan, Westerkoog, Oud Zaandijk, Rooswijk, Wormerveer, Westzaan), Zeevang (Beets)
+ 0,3 tot + 0,5 dB(A)	Amsterdam (Amsterdam-Noord, Bos en Lommer, De Baarsjes, Geuzenveld en Sloterveer, Osdorp, Slotervaart en Overtoomse Veld, Westerpark, Westerpark), Haarlemmermeer (Badhoevedorp en omgeving), Landsmeer, Leiden (Binnenstad-Zuid, Binnenstad-Noord, Stationsdistrict, Leiden-Noord, Merenwijkdistrict), Velsen (Velsen-Zuid en Driehuis, Velsbroek), Waterland

3. NLR onderzoek in 2008

Voorafgaand aan het Aldersadvies in oktober 2008, heeft het NLR onderzoek uitgevoerd naar de verschillen met het huidige stelsel. Uit dat onderzoek, op basis van ruim 500 mogelijke toekomstige situaties, blijkt dat het nieuwe stelsel lokaal een vergelijkbare bescherming biedt ten opzichte van het huidige stelsel: de geluidbelasting die met het nieuwe stelsel lokaal kan optreden is vergelijkbaar met de geluidbelasting die in het huidige stelsel op kan treden. Ook bij verschuiving in bestemmingen (bij meer dan evenredige toename van verkeer naar en vanuit het westen, oosten of zuiden) blijft de verdeling stabiel.

Onderstaande figuur 3 geeft dit weer. Voor een aantal locaties nabij het gebied waar een geluidbelasting van 58 dB(A) L_{den} op jaarbasis kan optreden, zijn de lokale geluidseffecten afgezet tegen wat op basis van de grenswaarden in het huidige stelsel (MER 2007, weergegeven als "GW in HS") lokaal aan geluidbelasting mogelijk is. Hierbij is een groot aantal (ruim 500) mogelijk toekomstige situaties bepaald die binnen het nieuwe stelsel zouden kunnen optreden. Er is onder andere rekening gehouden met een toename van verkeer naar circa 500.000 vliegtuigbewegingen, met onzekerheden in de herkomst en bestemming van vliegtuigen, met de mate waarin gelijktijdig vier banen in gebruik zijn (maximaal drie uur) en met de weersomstandigheden die zich gedurende het jaar voor kunnen doen.

Figuur 3 toont de gemiddelde en de maximale geluidbelasting in het nieuwe stelsel en het aantal keer dat in de uitgevoerde berekeningen voor een jaar een hogere geluidbelasting is gevonden dan binnen het huidige stelsel mogelijk is.



Figuur 3: Lokale geluidseffecten - onderzoek NLR 2008

Uit deze figuur blijkt het volgende:

- gemiddeld liggen de waarden op de verschillende locaties circa 0,6 tot 0,9 dB(A) lager dan wat op basis van de grenswaarden in het huidige stelsel mogelijk is; dit verschil is vooral het gevolg van de meteotoeslag die wel in de grenswaarden maar niet in de van jaar-tot-jaar geluidbelasting is opgenomen;
- op de verschillende locaties komt incidenteel (tot 4%, dus eens in de 25 simulaties) een hogere geluidbelasting voor dan in het huidige stelsel. Voor het huidige stelsel is hierbij geen rekening gehouden met de “meteoclausule”, waardoor als gevolg van extreem weer lokaal een hogere geluidbelasting mag optreden.

Bijlage 5: Samenvatting en conclusies traject aantalsnormen

Deze notitie beschrijft het doorlopen proces voor de uitwerking van het onderdeel aantalsnormen in het nieuwe stelsel en de conclusies van experts van de Commissie m.e.r., het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, Stichting Natuur en Milieu en het Planbureau voor de Leefomgeving (gebaseerd op de uitkomsten van de expertsessie van 20 mei jl.) ten aanzien de vaststelling van de aantalsnormen.

Achtergrond en uitgangspunten

- Aldersafpraak: Schiphol mag tot 2020 selectief (gericht op mainportverkeer) groeien tot 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Groei moet passen binnen gelijkwaardigheid en gepaard gaan met hinderbeperkende maatregelen en maatregelen voor het verbeteren voor de leefomgeving.
- Wet luchtvaart: Om bij een nieuw te nemen besluit te kunnen bepalen of er inderdaad sprake is van gelijkwaardige bescherming van de omgeving zijn criteria bepaald voor geluid en externe veiligheid. Deze criteria zijn in 2007 geactualiseerd en met de Tweede Kamer besproken. De geactualiseerde criteria luiden als volgt:

Aspect	Gelijkwaardigheids-criterium
Aantal woningen binnen de 58 dB(A) L_{den} -contour	Maximaal 12.300
Aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) L_{den} -contour	Maximaal 239.500
Aantal woningen binnen de 48 dB(A) L_{night} -contour	Maximaal 11.700
Aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) L_{night} -contour	Maximaal 66.500
Aantal woningen binnen de 10-6 plaatsgebonden risicocontour	Maximaal 3.000

- Het gaat hier om een per saldo bescherming van de omgeving van Schiphol als geheel (niet per woongebied) die wordt bepaald aan de hand van geluid- en externe veiligheidscontouren. Hierbij spelen lokale grenswaarden geen rol en kan de geluidbelasting lokaal van jaar tot jaar dus 'onbegrensd' verschillen mits een totaal maximum aantal geluidbelaste woningen en mensen met geluidsoverlast niet wordt overschreden. Uit onderzoek is inmiddels gebleken dat de contouren vanwege het vliegen volgens regels voor baangebruik beperkt verschuiven..
- Als doel voor het nieuwe stelsel is aan de Alderstafel geformuleerd: de operatie op de mainport Schiphol uitvoerbaar houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkkwaliteit en een goede bescherming bieden aan de omgeving op een eenvoudige en uitlegbare wijze.
- In het Aldersadvies is opgenomen dat de eis van gelijkwaardigheid in het nieuwe stelsel van kracht blijft als ontwerpcriterium voor het operationeel plan vooraf. Daarnaast moet een gelijkwaardige bescherming ook in de handhaving achteraf geborgd zijn.
- Hiervoor zijn in het Aldersadvies "aantalsnormen" voorzien, die worden bepaald door de gelijkwaardigheidscriteria te verlagen met de in die criteria opgenomen meteotoeslag.
 - o De criteria voor gelijkwaardigheid hebben betrekking op de aantallen woningen/personen die belast kunnen worden bij
 - "gemiddeld weer"
 - veel voorkomende afwijkingen van het gemiddeld weer, in rekening gebracht door de "meteotoeslag"
 - o De aantalsnormen hebben betrekking op de milieueffecten op jaarbasis (van jaar tot jaar)

Doel aantalsnormen

Het doel van de te bepalen aantalsnormen (als onderdeel van het nieuwe normen- en handhavingssstelsel) was te komen tot normen waarmee:

- de vereiste wettelijke bescherming, zoals geconcretiseerd in de criteria voor gelijkwaardigheid, wordt geborgd, en
- de ontwikkelruimte voor de luchtvaartsector die mogelijk is binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid niet wordt aangetast.

Doorlopen proces en uitgevoerde onderzoeken

- Het bepalen van aantalsnormen volgens de beoogde werkwijze (door de gelijkwaardigheidscriteria te verlagen met de meteotoeslag) is een zoektocht gebleken.
- De meteotoeslag in de gelijkwaardigheidscriteria is niet uitgedrukt in aantallen woningen maar in toeslagen op het verwachte aantal vliegtuigen per baan, die indirect op de aantallen woningen doorwerken. Het is daarom niet mogelijk gebleken om eenvoudigweg de aantallen voor de criteria met een bepaald vooraf bekend getal of percentage te verlagen. Hiervoor was onderzoek noodzakelijk.
- De te volgen aanpak voor dit onderzoek is in overleg en in afstemming met de delegaties en experts tot stand gekomen.
- Vervolgens is het onderzoek uitgevoerd.
 - o Voor de vertaling van gelijkwaardigheidscriteria naar aantalsnormen is gebruik gemaakt van scenario's (aannames ten aanzien van dienstregeling en operationele uitvoering).
 - o Hierbij zijn ca. 300 scenario's doorgerekend met aannames ten aanzien van vlootsamenstelling, herkomst/bestemming, baangebruik, etc.
 - o Voor elk aspect in bovenstaande tabel afzonderlijk zijn de scenario's zo geschaald (meer of minder verkeer) dat juist is voldaan aan het gelijkwaardigheidscriterium.
 - o Voor deze geschaalde scenario's zijn de milieueffecten op jaarbasis (van jaar tot jaar, exclusief meteotoeslag) bepaald. Hierbij zijn weersgegevens van 35 meteorologische jaren (1970-2005) gebruikt.
- Uit het onderzoek blijkt dat de beschouwing van meerdere scenario's met diversiteit in ruimtelijke neerslag van geluid en risico's, leidt tot een aanzienlijke spreiding in woningaantallen binnen contouren. Met name het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour blijkt erg gevoelig voor waar de contour ligt als gevolg van het scenario en het weer. Voor dit gebied leiden kleine wijzigingen in de ligging van de geluidscontour tot aanzienlijke wijzigingen van dit aantal, waardoor de vertaling van het criterium voor gelijkwaardigheid naar een aantalsnorm erg gevoelig is voor het scenario en het weer, en daardoor een grote bandbreedte geeft voor de vaststelling van de aantalsnorm. Consequentie van een grote bandbreedte is dat er een onvoldoende eenduidige relatie is tussen het gelijkwaardigheidscriterium en de aantalsnorm. De overige aspecten, zoals het aantal ernstig gehinderden, in bovenstaande tabel zijn hiervoor minder gevoelig.
- Op de resultaten van het onderzoek is reactie gevraagd van de experts
- Vervolgens heeft hierover overleg plaatsgevonden met de experts en de verschillende delegaties van de Alderstafel. De discussie van de experts spitste zich toe op de gekozen scenario's: de eisen die daaraan gesteld mogen worden én de wijze waarop ze in de rekenmodellen zijn geanalyseerd.
- Dit heeft geleid tot aanvullende onderzoeken:
 - o Er is een nadere uitwerking gemaakt van de invloed van de (keuzes in) de scenario's om te kijken of de spreiding zinvol kan worden verkleind.
 - o Hierbij is onder meer in de nadere analyse van de scenario's gekeken of het zinvol is om de scenario's te toetsen aan de afspraken uit het Aldersadvies (aantal vtb's en gebruik van banen en routes);

- Er is verder bekeken wat de betekenis is van het kiezen van een bepaalde aantalsnorm binnen de gevonden bandbreedte: wat zijn de gevolgen voor de bescherming van de omgeving en wat zijn de gevolgen voor de ontwikkelruimte van de sector.
- Er is gekeken wat de invloed is van het schalen per criterium voor gelijkwaardigheid versus het schalen naar het meest knellende criterium voor gelijkwaardigheid.
- Het KNMI heeft gekeken naar de correlatie tussen de meest bepalende weerparameters voor het baangebruik (zoals windrichting en windsterkte, zicht) en de milieueffecten. Daarbij is gepoogd een 'weergetal' te definiëren waarmee kan worden bepaald of er sprake is van extreme weersituaties ten behoeve van de handhaving.

Beeld dat ontstaat uit de onderzoeken

- Met name de vertaling van het gelijkwaardigheids criterium voor het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour (gelijkwaardigheids criterium van 12.300) naar aantalsnormen blijkt erg gevoelig voor het scenario en het weer:
 - Variatie als gevolg van het weer voor een gegeven scenario is maximaal ca. 5.000 woningen
 - Variatie als gevolg van de scenario's is bij de gevolgde methode ca. 4.000 tot 5.000 woningen
- In overleg met de experts is, naar aanleiding van het voorstel van Stichting Natuur en Milieu, onderzocht of het hanteren van een overschrijdingskans ten gevolge van het weer van 30%, kan leiden tot een meer eenduidige vaststelling van aantalsnormen. Daarbij mag de 30% niet worden opgevat als een kans waarmee de beoogde gelijkwaardige bescherming direct is geborgd. Hiervoor zijn meerdere aspecten van belang (zie onder).
- Een overschrijdingskans van 30%, d.w.z. dat in de berekeningen voor 30% van de 35 meteojaren een hoger aantal woningen optreedt dan de aantalsnorm, leidt per scenario tot andere aantalsnormen. Dit is geïllustreerd in onderstaande tabel voor de scenario's waar het LVB uit 2004 en het LVB uit 2008 op zijn gebaseerd.

Scenario	Aantal vliegtuigbewegingen	Aantal woningen 58 dB(A) Lden incl. meteotoeslag	Aantalsnorm bij overschrijdingskans 30%
LVB2004	507.000	12.300	ca. 6.500
LVB2008	506.000	12.300	ca. 9.100

- Het is niet zinvol gebleken om de scenario's volledig af te stemmen op de Aldersafspraken. Dit gaat buiten het doel van het bepalen van aantalsnormen, namelijk de vereiste wettelijke bescherming, zoals geconcretiseerd in de criteria voor gelijkwaardigheid borgen en de ontwikkelruimte voor de luchtvaartsector die mogelijk is binnen de grenzen voor gelijkwaardigheid gelijk te houden. Voor het borgen van de overige Aldersafspraken zijn andere instrumenten voorzien, zoals het opnemen van een volumeplafond in de regelgeving en de regels voor het baangebruik.
- Het schalen van scenario's zodat aan alle gelijkwaardigheids criteria wordt voldaan leidt niet tot het verkleinen van de bandbreedte in de uitkomsten voor aantalsnormen en vergroot met name voor het criterium aantal ernstig gehinderden de bandbreedte zelfs aanzienlijk (van ca. 20.000 naar ca. 65.000).

Bepalen 'normale' (70%) meteojaren

- Om verantwoord te kunnen werken met een 30% overschrijdingskans als gevolg van het weer, moet voldoende eenduidig bepaald kunnen worden of het weer dat zich gedurende een jaar heeft voorgedaan zich binnen de 70% 'normale' meteojaren bevindt of niet.
- Het KNMI heeft onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden om een zogeheten 'weergetal' te bepalen, op basis waarvan dit kan worden vastgesteld.
- Er blijkt een duidelijke relatie tussen enkele van de weersfactoren en de omvang van de milieueffecten van jaar tot jaar. Echter:
 - o Het weergetal is onvoldoende eenduidig om een scherpe grens te trekken tussen 70% en 30% van de jaren. Uitsluiten dat het weer in een jaar de reden voor overschrijding is, is in slechts circa 35 á 50% van de jaren mogelijk (voor woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour). Dat betekent, dat in die jaren een verantwoorde handhaving op de aantalsnorm hiervoor niet mogelijk is.
 - o Een aantal relevante meteofactoren kan niet worden meegenomen in het weergetal, zoals sneeuw, onweersbuien en wind op hoogte.
 - o Voor de afzonderlijke grootheden (woningen, gehinderden, etc) zullen afzonderlijke weergetallen gelden. Dit komt de eenvoud en transparantie niet ten goede.
 - o De operationele afwegingen, zoals baangebruik, worden gebaseerd op het verwachte weer en niet op het daadwerkelijk opgetreden weer.

Spreiding in scenario's

- Om meer inzicht te krijgen in de spreiding als gevolg van (keuzes in) de scenario's is een aantal gevoeligheden nader bekeken, zoals bijvoorbeeld noordelijk/zuidelijk baangebruik, gustlimiet en de wijze van routemodellering.
- Hieruit blijkt dat een deel van de bandbreedte kan worden herleid naar de preferentievолgorde en gustlimiet en dat de bandbreedte wel afneemt, maar nog altijd groot is (circa 3.000 woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour), als een keuze wordt gemaakt voor één preferentievолgorde dan wel één gustlimiet. Voor de overige factoren blijkt geen duidelijke relatie te zijn met de gevonden bandbreedte.

Conclusies uit het onderzoek:

- De verhouding tussen het aantal geluidbelaste woningen berekend mét meteomarge en berekend zonder meteomarge is sterk afhankelijk van scenario en meteo. Aantalsnormen ten aanzien van het aantal geluidbelaste woningen die voldoen aan de gestelde gelijkwaardigheid kunnen daardoor alleen binnen een (ruime) bandbreedte worden vastgesteld. Voor het aantal ernstig gehinderden (en de andere aspecten) is deze bandbreedte kleiner.
- Het vastgestelde beleid of de politieke besluitvorming biedt geen handvatten om binnen deze bandbreedte een keuze te maken waarvoor geldt dat dezaaantoonbaar en transparant leidt tot het beoogde stelsel met aantalsnormen dat voldoet aan de gestelde eisen voor een nieuw milieustelsel.
- De scenariogevoeligheid is zelfs dermate groot dat de keuze voor een aantalsnorm uit de bandbreedte als gevolg zal hebben dat de gelijkwaardigheid aantoonbaar niet geborgd is dan wel dat de afgesproken ontwikkelruimte naar 510.000 vliegtuigbewegingen binnen gelijkwaardigheid niet benutbaar is (zie doelstelling):
 - o een lage aantalsnorm (voor het borgen van gelijkwaardigheid) gaat ten koste van de ontwikkelruimte: geen 510.000 vliegtuigbewegingen mogelijk, maar rond 450.000 of zelfs minder;
 - o een hoge aantalsnorm (voor het borgen van verdere ontwikkeling) gaat ten koste van de bescherming: niet maximaal 12.300

woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour, maar eerder 14.000 of nog meer.

- De meteogevoeligheid voor de milieueffecten op jaarbasis is niet te ondervangen met een weergetal waarmee voldoende eenduidig kan worden vastgesteld of een overschrijding het gevolg is van het weer. Er is dus onvoldoende juridische hardheid voor de formulering van een handhaafbare wettelijke norm.

Slotconclusie

- Het doorlopen traject met inbreng van verschillende experts heeft het inzicht gegeven dat het bepalen van aantalsnormen voor geluid voor het aantal woningen in het binnengebied (binnen 58 dB(A) Lden contour) niet op een zodanige wijze kan worden uitgevoerd dat aantoonbaar en transparant kan worden gemaakt dat een stelsel met aantalsnormen tegemoet komt aan de eis van gelijkwaardige bescherming voor de omgeving én de beoogde ontwikkelruimte voor de sector biedt.
- Deze conclusie wordt door de experts gedeeld.

Bijlage 6: MHG in het nieuwe handhavingstelsel

Aanleiding en gevolgd proces

- In het Aldersadvies van oktober 2008 is opgenomen dat na afloop van het gebruiksjaar de daadwerkelijke milieueffecten worden getoetst aan “aantalsnormen”, dat wil zeggen normen voor aantal zwaarbelaste huizen, aantal ernstig gehinderden, etc.
- De aantalsnormen die waren voorzien, zouden bepaald worden door de gelijkwaardigheidscriteria te verlagen met de in die criteria opgenomen meteotoeslag.
- Het is niet goed mogelijk gebleken om aantalsnormen eenduidig te bepalen zonder dat ofwel de bescherming ofwel de operationele ruimte wordt aangetast (en het dus niet meer gaat over 'gelijkwaardigheid').
- Gezien de moeilijkheden die het bepalen van aantalsnormen opleverde, is gezocht naar een alternatief waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden.
- Tijdens de Alderstafel van 10 maart is door partijen de voorkeur uitgesproken voor het alternatief dat uitgaat van het achteraf handhaven op de Maximale Hoeveelheid Geluid (MHG) in combinatie met handhaving op de criteria van gelijkwaardigheid.
- Vervolgens is parallel aan het verdere onderzoek ten behoeve van de aantalsnormen een uitwerking gemaakt van de eigenschappen en de werking van het alternatief MHG met criteria voor gelijkwaardigheid.
- Tevens is een eerste onderzoek uitgevoerd om te bezien of het MHG voldoende eenduidig te bepalen is.

Uitwerking eigenschappen MHG

- De MHG is de grenswaarde die gehanteerd wordt voor het Totale Volume van de Geluidbelasting (TVG), de totale geluidbelasting vanwege het vliegverkeer op Schiphol.
- Het TVG is ook onderdeel van het huidige stelsel.
- De MHG borgt dat er niet meer, met lawaaiiger vliegtuigtypes of op andere momenten (meer in de avond of nacht) wordt gevlogen dan wat mogelijk is binnen de eisen voor gelijkwaardige bescherming van de omgeving.
- De MHG voor het betreffende gebruiksjaar wordt vastgesteld rekening houdend met:
 - het verwachte verkeersbeeld op basis van het operationeel plan
 - de ruimte binnen de criteria voor gelijkwaardigheid
- MHG/TVG reageert op het aantal vliegtuigen, het type vliegtuigen en de verdeling van de vliegtuigbewegingen over het etmaal (dag – avond - nacht).
- MHG/TVG reageert niet op de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving, waardoor MHG/TVG ook niet gevoelig is voor verandering in het baangebruik als gevolg van, bijvoorbeeld, het weer. In MHG/TVG zit dan ook geen meteotoeslag.
- De MHG wordt vastgesteld voor Lden en Lnight afzonderlijk, in regelgeving wordt vastgelegd hoe MHG/TVG moet worden berekend.
- In plaats van dat van de criteria de meteotoeslag wordt afgetrokken om de aantalsnormen te bepalen, zoals in het Aldersadvies van 2008 is beschreven, voorkomt in dit alternatief de MHG dat de meteotoeslag in de criteria kan worden “volgevoegen”.
- Vanzelfsprekend zal met het hanteren van het MHG worden vastgehouden aan de vereiste wettelijke bescherming en niet resulteren in meer of minder groeiruimte voor de luchtvaart..

De werking van MHG in het stelsel

A. Voorafgaand aan een gebruiksjaar

- De sector stelt een operationeel plan (OP) op, op basis van het verwachte verkeersbeeld. Dit wordt getoetst aan de regels van het nieuwe stelsel (zoals de preferentievolgorde van de baancombinaties, het minimum aantal uur dat het verkeer op twee banen wordt afgehandeld, enzovoorts) en de criteria voor gelijkwaardigheid.
- Ten behoeve van de toets aan de criteria voor gelijkwaardigheid wordt in het OP becijferd wat de verwachte verdeling van het verkeer over de omgeving is, uitgaande van “gemiddeld weer”.
- Op basis van deze verwachting wordt, rekening houdend met veel voorkomende variaties in het weer door toepassing van de meteotoeslag, bepaald of aan de criteria voor gelijkwaardigheid wordt voldaan.

- Eis is, dat het OP aan de criteria voor gelijkwaardigheid voldoet (niet meer dan 12.300 woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour, enzovoorts, zie “nota bene” hieronder).
- Als er ruimte is voor meer verkeer binnen de criteria voor gelijkwaardigheid dan volgens het verwachte verkeersbeeld in het OP, dan wordt het verkeer opgeschaald totdat één van de criteria knellend wordt.
- Tenslotte wordt op basis van die opschaling de waarde voor de Maximum Hoeveelheid Geluid (MHG) voor het betreffende gebruiksjaar bepaald.

Nota bene.

Voor geluid gelden vier gelijkwaardigheidscriteria, te weten maxima voor het aantal: woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour; mensen ernstige hinder binnen de 48 dB(A) Lden contour; woningen binnen de 48 dB(A) Lnight contour en mensen slaapverstoring binnen de 40 dB(A) Lnight contour. De opschaling wordt zo uitgevoerd, dat voor het “meest krappe criterium” gelijkwaardigheid juist wordt bereikt (meestal het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour). Er wordt dus niet opgeschaald voor elk van de vier criteria afzonderlijk.

B. Na afloop van een gebruiksjaar

Er wordt door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat op basis van het werkelijk opgetreden verkeersbeeld gehandhaafd op de volgende onderdelen:

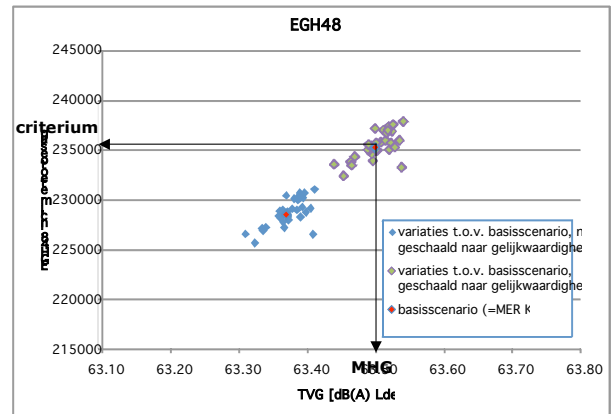
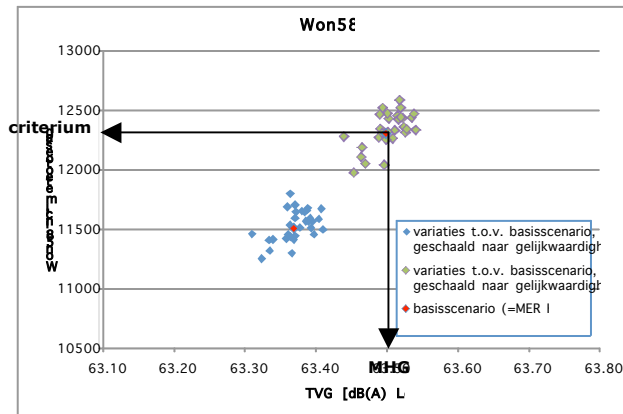
- De vastgelegde regels en normen (maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen etmaal waarvan hoogstens 32.000 in de nacht en vroege ochtend, preferentietabel, aantal uur inzet twee banen, enzovoorts). Enkele normen worden op halfjaarbasis gehandhaafd, andere op jaarbasis.
- De MHG, dat wil zeggen dat er in het betreffende gebruiksjaar niet meer geluid mag zijn geproduceerd dan de voor dat gebruiksjaar vastgestelde MHG.
- De gelijkwaardigheidscriteria, dat wil zeggen toetsen of het aantal woningen binnen de 58 dB(A) Lden contour daadwerkelijk niet hoger was dan 12.300 (idem voor de andere gelijkwaardigheidscriteria).

Onderzoeksvraag

- Om te weten of het MHG in de praktijk ook werkbaar is. Moet inzicht worden verkregen in welke mate geldt:
 - als $TVG = MHG$ wordt aan gelijkwaardigheid voldaan, en
 - als $TVG > MHG$ wordt niet aan gelijkwaardigheid voldaan, en
 - als $TVG < MHG$ wordt aan gelijkwaardigheid voldaan
- Dit onder de aannamen dat:
 - het verkeer wordt afgehandeld op de wijze zoals is verondersteld in het Operationeel Plan, het gaat dan om regels m.b.t de preferentievolvergader, aantal banen in gebruik, routes, enz.
 - het prognosemodel ‘correct’ werkt
- To70 heeft hier onderzoek naar verricht.

Beeld dat ontstaat uit de onderzoeken

- Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van het scenario van het MER uit 2007 met 31 varianten om afwijkingen in de praktijk ten opzichte van de dienstregeling te simuleren (het gaat dan om andere vliegtuigtypes, herkomst/bestemming, verdeling over de banen, verdeling binnen periode van de dag en aantallen bewegingen).
- Van deze scenario's zijn vervolgens de milieueffecten (woningen binnen de 58dB(A) met meteomarge en ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A)) bepaald en het TVG. Dezelfde scenario's zijn tevens opgeschaald naar het eerst knellende criterium voor gelijkwaardigheid (in dit geval 12.300 woningen binnen de 58 dB(A)). Dit levert de onderstaande figuren op:



- Deze figuren laten de correlatie zien tussen Won58 incl. meteomarge en het TVG.
- Uit de figuren is te concluderen dat er een goede relatie is gevonden tussen MHG en de criteria voor de gelijkwaardigheid (incl. meteotoeslag), waarbij:
- Een hoger TVG in de meeste gevallen ook leidt tot een hoger aantal Won58 en een hoger aantal ernstig gehinderden.
- Handhaving via het MHG op het voldoen aan gelijkwaardigheid mogelijk is met een nauwkeurigheid van circa 200 woningen voor het aantal woningen 58 dB en circa 1.000 ernstig gehinderden voor het aantal ernstig gehinderden 48 dB

Conclusies

- Uit de uitwerking en het uitgevoerde onderzoek naar MHG kan worden geconcludeerd dat het MHG afdoende bescherming biedt indien:
 - Het vliegen volgens de regels in het experiment mogelijk en handhaafbaar blijkt.
 - Het voorspellende model (DAISY) de praktijk dicht genoeg benadert.
- De experts zien, gegeven de uitkomst van de onderzoeken naar het bepalen van aantalsnormen (deze kunnen niet eenduidig en zonder grote bandbreedte worden bepaald), de MHG als een alternatieve oplossing.
- Stichting Natuur en Milieu ziet MHG als een 'second best' optie nu aantalsnormen niet mogelijk blijken. SNM steunt de toepassing van MHG als dit positief naar voren komt uit onderzoek (door bijvoorbeeld meer uitgebreide scenariostudie's) naar de effecten op onder andere afdoende bescherming van het buitengebied.
- Er zijn mogelijkheden om met behulp van de MHG te komen tot een stelsel dat tegemoet komt aan de gestelde eis van gelijkwaardige milieubescherming. De experts geven daarbij als aandachtspunt dat de MHG één van de onderdelen is van het nieuwe stelsel en jaarlijks en op een rekenkundige wijze zal moeten worden vastgesteld en gehandhaafd en dat dit een bepaalde complexiteit met zich meebrengt. Ook de uitlegbaarheid van dit stelsel is daarom een aandachtspunt.
- Over het achteraf toetsen van de gerealiseerde geluidbelasting op de criteria voor gelijkwaardigheid hebben de experts aangegeven dat dit mogelijk is, maar dat deze criteria niet snel knellend zullen zijn en dus niet verwacht mag worden dat hier snel een aanvullende sturende werking van uit gaat.

Bijlage 7: Overzicht van onderwerpen die in/tijdens het experiment onderzocht worden

Onderdeel	Toelichting
Uitwerken MHG met achteraf toets op criteria gelijkwaardigheid	Een nadere uitwerking van MHG met toets op gelijkwaardigheid zou tijdens het experiment plaats kunnen vinden zodat bij de besluitvorming over (de evaluatie van) het experiment een definitief besluit kan genomen worden over het invoeren van het MHG.
Operationele marge	Besluit over noodzaak en omvang van eventueel in te voeren operationele marge op basis van tijdige uitwerking hiervan door sector.
Juridische uitwerking	Benodigde wijzigingen in wet luchtvaart en LVB uitwerken tbv juridische verankering van het nieuwe stelsel.
	Uitwerken wenselijkheid van het werken met streefwaarden naast normen in het nieuwe stelsel.
Handhavingsregime	De invulling van de handhaving (inclusief sancties) van het nieuwe stelsel.
Preferentietabel	Invulling van de begrippen tijdig en tijdelijk
2+1-1	De norm voor het aantal uur dat het verkeer gemiddeld per dag op twee banen (2+1-1) wordt afgehandeld kent een bandbreedte. In het experiment wordt uitgegaan van een bandbreedte van een uur. In het experiment zal worden onderzocht of deze bandbreedte kan worden verlaagd in de richting van een half uur.
Verdeling landend verkeer	De mogelijkheden voor en de effecten van het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken waarbij ook de Zwanenburgbaan is ingezet. In de huidige situatie is het aandeel 40%. De ambitie is om te komen tot een norm van 45%.
	De mogelijkheden voor het vergroten van het aandeel landend verkeer op de Polderbaan tijdens landingspieken, die het gevolg is van het realiseren van de 4e fix die is voorzien in 2014 (een norm die hoger is dan 45%).
	De mogelijkheden voor en de effecten van een verdere aanscherping van de norm en de streefwaarde voor het aandeel landend verkeer op de Kaagbaan tijdens landingspieken waarbij ook de Aalsmeerbaan is ingezet. In het experiment wordt uitgegaan van een norm van 50% en een streefwaarde van 55%.
Regel gebruik vierde baan	Besluit over de te gebruiken definitie voor de vierde baan.
Operationele werkbaarheid regels	De mogelijke cumulatieve werking van de verschillende regels op elkaar die ertoe zou kunnen leiden dat, hoewel iedere regel op zichzelf juist en verantwoord is, de wederzijdse invloed op elkaar leidt tot ongewenste effecten.
CDA's	Beoordeling voortgang ontwikkeling CDA's conform afspraak aan Tafel 18 augustus 2010.