

# Factsheet

## Voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol

### Aldersadvies: Voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol

Als onlosmakelijk onderdeel van het totaaladvies stelt de Alderstafel voor gedurende 2 jaar een experiment uit te voeren met een nieuw normen- en handhavingstelsel. Wanneer dat experiment succesvol verloopt, komt het nieuwe stelsel in de plaats van het huidige stelsel met de handhavingpunten. De ministers van Verkeer & Waterstaat en van VROM hebben dit voorstel als onderdeel van het advies omarmd. Zij zullen ter voorbereiding op het experiment, dat voorzien is op 1 mei 2010 van start te gaan, in nauwe samenwerking met de Alderstafel de nadere uitwerking van het stelsel starten. Het huidige stelsel blijft gedurende het experiment in tact.

### Waarom een nieuw stelsel?

De leden van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer hebben begin 2008 geconcludeerd dat het huidige stelsel onduidelijk en onbegrijpelijk is. De ministers van Verkeer & Waterstaat en van VROM hebben de Tweede Kamer toegezegd nog deze kabinetsperiode met een voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel te komen. Zij hebben de Alderstafel verzocht om hen hierover te adviseren.

Tevens blijkt in het huidige stelsel de wettelijk toegestane geluidsruimte voor Schiphol op bepaalde plaatsen onderbenut te blijven, terwijl op andere plaatsen overschrijdingen dreigen. Ook hiervoor moet het voorstel voor een nieuw normen- en handhavingstelsel een oplossing bieden.

### De uitgangspunten voor een nieuw stelsel

De partijen aan de Alderstafel hebben gezamenlijk uitgangspunten geformuleerd voor een nieuw normen- en handhavingstelsel:

- het stelsel bevat wettelijk vastgestelde regels voor bescherming van de omgeving;
- deze bescherming moet gelijkwaardig zijn aan de bescherming die het huidige stelsel biedt en moet duidelijkheid bieden over de lokale bescherming;
- het stelsel moet operationeel uitvoerbaar en handhaafbaar zijn;
- het stelsel moet verdere ontwikkeling van de luchtvaart mogelijk maken binnen de criteria van gelijkwaardigheid.
- tevens moet het stelsel een prikkel bieden tot innovatie.

## Hoe ziet het voorstel voor het nieuwe stelsel eruit?

De Alderstafel heeft verschillende opties verkend. De partijen hebben gekozen voor een stelsel dat de afspraken uit het advies over de verdeling van het verkeer over de omgeving (via het gebruik van de start- en landingsbanen en het luchtruim) en over het totaal aantal vluchten op Schiphol doorvertaalt in passende handhaving. Het stelsel is daarom gebaseerd op regels over het gebruik van de start- en landingsbanen op Schiphol, vlieghoogten en vliegroutes, in combinatie met een begrenzing van het totaal aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol en grenzen aan de totale milieu-effecten. Deze regels en begrenzingen krijgen een wettelijke basis en worden vastgelegd in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol. Daarmee worden ze de basis voor de handhaving door de Inspectie van Verkeer & Waterstaat.

Een dergelijke combinatie van regels en begrenzingen biedt volgens de Alderstafel duidelijkheid aan de omgeving over waar de geluidshinder neerslaat en flexibiliteit om veranderingen in de markt, verkeersomvang en –afhandeling op te kunnen vangen.

Volgens onderzoek biedt het nieuwe stelsel een gelijkwaardige bescherming voor de omwonenden als het bestaande stelsel. In het experiment wordt dit in de praktijk getoetst.

## Wat verandert er?

In het nieuwe systeem wordt de verdeling van geluidbelasting over de omgeving niet meer geregeld via de 35 handhavingpunten rondom Schiphol. Daarvoor in de plaats komen strikte regels over welke banen en routes onder welke condities ingezet kunnen worden. Dat biedt duidelijkheid aan de omgeving over wat men kan verwachten aan geluidsbelasting. Het nieuwe stelsel stuurt dus op input (regels voor het gebruik van banen en routes) in plaats van op output (op de maximaal toegestane geluidbelasting in de handhavingpunten).

Om de totale geluidbelasting voor de omgeving te begrenzen blijven de huidige criteria voor gelijkwaardige bescherming het uitgangspunt. Deze criteria geven aan hoeveel woningen en personen de luchthaven maximaal mag belasten. In het nieuwe stelsel worden deze omgezet in aantalsnormen voor onder andere geluidbelaste woningen, ernstig gehinderde - en ernstig slaapverstoorde personen, waarop niet alleen vooraf wordt getoetst (zoals in het huidige stelsel) maar ook achteraf wordt gehandhaafd.

Nieuw is ook dat de afgesproken grens aan het totale verkeersvolume op Schiphol tot en met 2020 van 510.000 vliegtuigbewegingen waarvan maximaal 32.000 in de nacht en vroege ochtend (23.00 tot 7.00 uur), een wettelijke basis krijgt en opgenomen wordt in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol.

Tot slot stelt de luchtvaartsector jaarlijks een operationeel plan op waarin een prognose wordt opgenomen hoeveel, hoe en waar er gevlogen gaat worden en dus waar welke geluidbelasting zal optreden. Dat wordt voor advies voorgelegd aan vertegenwoordigers van omwonenden en bestuurders via de CROS<sup>1</sup>. Het plan wordt vervolgens getoetst aan de gestelde regels en grenzen en vastgesteld door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM.

---

<sup>1</sup> Commissie Regionaal Overleg Luchthaven Schiphol. Voor meer informatie zie [www.crosnet.nl](http://www.crosnet.nl)

## Waar wordt op gehandhaafd?

In het nieuwe systeem wordt door het Rijk gehandhaafd op:

- preferentietabellen, waarin het voorkeursgebruik van de combinatie van start- en landingsbanen is vastgelegd;
- het gebruik van de banen overeenkomstig de preferentietabellen en eventuele afwijkingen daarvan;
- het gebruik van een vierde start- en landingsbaan bij de overgang van een landingspiek naar een startpiek en andersom;
- afwijkingen van vlieghoogte en luchtverkeerwegen;
- de omvang van de totale milieueffecten op jaarbasis, dat wil zeggen het aantal geluidbelaste woningen en ernstig gehinderde – en ernstig slaapverstoorde personen;
- het aantal vliegbewegingen.

## Rechtszekerheid en bescherming

De rechtszekerheid en rechtsbescherming zijn in het nieuwe stelsel gelijk aan het huidige stelsel. In het huidige stelsel kunnen veranderingen in de lokale geluidsbelasting optreden als gevolg van een aanpassing van de grenswaarden in de handhavingpunten. Om de grenswaarden te kunnen wijzigen moet een milieu-effectrapportage en een ontwerp-LVB opgesteld worden en wordt getoetst of deze binnen de criteria voor gelijkwaardige bescherming blijven. Omwonenden hebben de mogelijkheid tot inspraak op deze LVB-wijziging. In het nieuwe stelsel geldt voor wijziging van de afspraken over het baan- en routegebruik een gelijke procedure van milieu-effectrapport en LVB-aanpassing.

Alle afspraken uit het huidige en het nieuwe systeem zijn vastgelegd in de wet Luchtvaart en onderliggende regelgeving, te weten het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) en Luchthavenindelingsbesluit (LIB) Schiphol. Dat betekent dat alle regels en normen worden gehandhaafd en dat er sancties volgen als deze niet worden nageleefd.

## Metten van geluid

Zowel in het huidige als in het nieuwe handhavingssysteem is de handhaving niet gebaseerd op gemeten geluidsniveaus, maar op berekende waarden. De reden hiervoor is dat het meten van vliegtuiggeluid, onder andere door stoorgeluiden van andere bronnen, nog niet nauwkeurig genoeg is. Uit juridisch oogpunt moet daarom een grote meetmarge in acht worden genomen, waardoor het ongeschikt wordt voor de handhaving door de Inspectie.

Wél speelt het meten van vliegtuiggeluid voor andere doeleinden dan handhaving een steeds grotere rol. Op dit moment staan er in verschillende woonkernen in de omgeving van Schiphol meetposten. Omwonenden kunnen via internet de gemeten geluidsbelasting volgen.

De Alderstafel heeft voorgesteld om het netwerk van geluidmeetposten van Schiphol (NOMOS) uit te breiden met nieuwe posten en tevens de informatievoorziening aan de omgeving te verbeteren. Daarnaast heeft de Alderstafel ook voorgesteld dat de luchthaven Schiphol op basis van de gemeten geluidsniveaus vliegtuigmaatschappijen op hun gedrag aanspreekt. Dat systeem wordt ook in Frankfurt toegepast en leidt daar tot goede resultaten.

## Hoe blijven bewoners en lokale bestuurders betrokken?

In het advies van de Alderstafel zijn de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel geschetst. Deze worden ter voorbereiding op het 2 jaar durend experiment met de participanten van de Alderstafel nader uitgewerkt. Tevens brengt de Alderstafel over de nadere uitwerking advies uit aan de ministers. Vertegenwoordigers van omwonenden (onder andere via de CROS) en bestuurders blijven via de Alderstafel betrokken bij de uitwerking en het experiment.

Daarnaast doorloopt het experiment het normale besluitvormingstraject van advies door de CROS en de wettelijke mogelijkheid tot inspraak.

In het nieuwe stelsel leveren de luchtvaartpartijen elk jaar vooraf een Operationeel Plan in. Hierin worden de gevolgen van de verdeling van het geluid over de omgeving inzichtelijk gemaakt. Over dit plan brengen de bewoners en de lokale bestuurders via de CROS advies uit aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM. Het Operationeel Plan wordt getoetst aan de regels en de normen. De ministers keuren het plan vervolgens goed.

### Het huidige handhavingssysteem met handhavingpunten

Het huidige handhavingssysteem werkt met grenswaarden in handhavingpunten om de geluidbelasting over de regio Schiphol te verdelen. Handhavingpunten zijn als het ware denkbeeldige emmertjes waarover via de grenswaarden is afgesproken hoe vol deze mogen worden gevuld met vliegtuiggeluid. Deze handhavingpunten zijn niet fysiek terug te vinden in de omgeving, maar zijn punten op de kaart. Op die punten wordt op basis van het gebruik van Schiphol de geluidsbelasting berekend. Rondom Schiphol zijn er 35 van dergelijke handhavingpunten vastgesteld voor de etmaalperiode en 25 voor de nacht.

De principes van het handhavingstelsel zijn vastgelegd in de wet Luchtvaart en de grenswaarden van de handhavingpunten zijn opgenomen in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). De sectorpartijen (Schiphol, LVNL en de luchtvaartmaatschappijen) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de naleving. Handhaving vindt plaats door de Inspectie Verkeer & Waterstaat. Bij overschrijding van een of meer grenswaarde(n) kan de Inspectie van Verkeer & Waterstaat maatregelen opleggen aan de sectorpartijen om de overschrijding terug te dringen en/of herhaling te voorkomen.

### Baangebruik

Tijdens de piekperioden overdag zijn er drie banen in gebruik: twee startbanen en één landingsbaan (bij een zogenaamde startpiek) óf twee landingsbanen en één startbaan (bij een zogenaamde landingspiek). Om verstoringen in het vliegverkeer op te kunnen vangen – en er zo voor te zorgen dat passagiers over kunnen stappen op aansluitende vluchten – is tijdens de overgangen tussen de start- en landingspieken beperkt een vierde baan beschikbaar. Aan de Alderstafel is afgesproken dat deze vierde baan slechts beperkt ingezet kan worden, namelijk voor gemiddeld 40 en maximaal 60 vliegtuigbewegingen per dag.

Ook over het gebruik van de banen zijn afspraken gemaakt. Er is gekozen voor een strikt geluidspreferentieel baangebruik. Dat wil zeggen dat er strikte afspraken gemaakt zijn over de verdeling van het verkeer over de primaire en secundaire baan tijdens een periode met gelijktijdig gebruik van twee landingsbanen (zogenaamde landingspiek) respectievelijk twee startbanen (zogenaamde startpiek). Daarbij geldt als uitgangspunt dat het verkeer zoveel mogelijk wordt afgehandeld op de banen die de minste geluidsoverlast in de omgeving veroorzaken. Herkomst en bestemming van het vliegverkeer zijn echter leidend bij de toewijzing van de banen. Alleen in geval van ernstige operationele verstoringen kan van deze afspraken over het baangebruik worden afgeweken. Door deze afspraken over het baangebruik is selectieve groei van Schiphol mogelijk én wordt de geluidsoverlast in de directe omgeving van de luchthaven beperkt.

**Deelnemers Tafel van Alders**

Aan de Tafel van Alders kwamen alle betrokken partijen samen: het Rijk (vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer & Waterstaat en van VROM), de luchtvaartpartijen (Schiphol Group, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), KLM), een aantal regionale en lokale overheden (de provincie Noord-Holland, de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen, Uitgeest en Amsterdam) verenigd in de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), vertegenwoordigers van omwonenden van Schiphol via de CROS (Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol) en tot 26 september 2008 ook via de VGP (Vereniging Gezamenlijke Platforms). Het overleg werd voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, Hans Alders.

Voor meer informatie over de Tafel van Alders zie [www.crosnet.nl/alderstafel](http://www.crosnet.nl/alderstafel)