

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 netwerkqualiteit 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 handhavingpunt 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 handhavingpunten. 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 preferentievolverde 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 handhavingpunten 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 handhavingpunt.

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 netwerkkwaliteit en piekruimtecapaciteit, 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 ordeningsbeleid 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 (starts Polderbaan), microklimaat Lisse/Noordwijkerhout (starts Kaagbaan) en Zaanstad/Oostzaan (starts 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		
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 geluidspreferent baangebruik	-	X
Regels voor het gebruik van het luchtruim (luchtverkeerswegen 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),

¹ De 'Regels over beschikbaarheid banenstelsel en beperkingen gebruik er van (nachtsluitingen)' en de 'Regels voor het gebruik van het luchtruim (luchtverkeerswegen 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.

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 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 netwerkkwaliteit.

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 baan capaciteit behaald wordt ten behoeve van de netwerk kwaliteit. 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 entrypoint (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 gezien 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 meteo-clausule 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 geluidsberoeeningen 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 handhavingssysteem met handhavingpunten van kracht zolang 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 handhavingpunten. 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.