

Verkenning aanpassing normen- en handhavingstelsel Schiphol

Versie 8 maart 2007

1. Vooraf

Dit plan van aanpak is geschreven door het bevoegd gezag, de ministeries VenW en VROM. Het plan is afgestemd tussen de departementen. Ideeën en opinies van betrokken partijen (luchtvaartsector, inspectie, omwonenden en regionaal bestuur) zijn in dit plan verwerkt. Betrokken partijen onderschrijven het doel van de verkenning en zijn bereid actief bij te dragen.

2. Aanleiding, Kabinetsstandpunt:

- Het kabinet constateert uit onderzoek blijkt dat het beleid in het algemeen goed werkt. Maar het kan beter: zowel waar het gaat om de bescherming van de omgeving tegen de negatieve effecten van de luchtvaart als om de groeimogelijkheden van de luchthaven. Het kabinet erkent dat het vliegverkeer in de ruimte omgeving van Schiphol hinder veroorzaakt en wil die hinder zo veel mogelijke terugdringen, met name in het gebied verder van de luchthaven. Door de gekozen beleidsinstrumenten kan het vliegverkeer de beschikbare milieuruimte niet volledig benutten. Het kabinet wil die instrumenten daarom aanpassen;
- Grenswaarden voor TVG en de emissie van SO₂, VOS en koolmonoxide zijn niet effectief. Zij kunnen daarom vervallen;
- Ook wil het kabinet onderzoek naar: (i) aanvulling voor extern veiligheidsbeleid als mogelijk alternatief voor het TRG, (ii) de mogelijkheden van een boetesysteem voor de meest lawaaiige vliegtuigen, (iii) aanpassingen van de beperkingengebieden, (iv) het verlagen van de grenswaarden voor de uitstoot van NO_x;
- Sector en omgeving vullen hierop aan. Zo vinden partijen de discussie te instrumenteel; doelen, normen en handhaving worden onvoldoende in samenhang gezien. Ook vinden ze dat het onvoldoende aanzet tot innovatie en dat het leidt tot allerhande rariteiten. Tenslotte blijken niet alle regels en grenzen handhaafbaar, of is de handhaving weinig geloofwaardig. Enzovoorts.

3. Doel en resultaat

Het doel van de verkenning is:

- Inventariseren van mogelijke verbeteringen van het huidige normen- en handhavingstelsel en het waar mogelijk uitwerken daarvan in concrete voorstellen (werkt het zoals is bedoeld, ontbreken er zaken, wat kan er beter, ..);
- Bezien of aanpassing van het normen- en handhavingstelsel nodig is in het licht van de m.e.r. en de besluitvorming daarover voor de middellange termijn

De verkenning is waar mogelijk gebaseerd op bestaand materiaal zoals de evaluatie van het Schipholbeleid en de ervaringen van betrokkenen zoals omwonenden en

luchtvaartpartijen. De verkenning is géén onderzoek naar mogelijke maatregelen om meer groeiruimte te scheppen, of om de hinder te beperken.

4. Planning en besluitvorming

Resultaten moeten beschikbaar zijn wanneer het bevoegd gezag besluit over het voorkeursalternatief en in het verlengde daarvan over mogelijke aanpassing van wet en regelgeving in voorjaar 2008. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om onder het mom van een discussie over het stelsel meer of minder groei of hinder mogelijk te maken. Ook moet worden vermeden dat al tijdens de verkenning onderhandelingen starten over groei of hinderbeperking. Doel is een open gedachtevorming.

5. Definiëring

Het normen- en handhavingstelsel is het geheel van:

- *doelen*: te beschermen publieke belangen, beoogde bescherming
- *normen*: regels en grenswaarden die moeten leiden tot een bepaald gedrag en daarmee tot de beoogde bescherming;
- *stelsel*: systeem waarmee normen worden gehandhaafd;
- *handhaving*: optreden bevoegd gezag bij niet naleving.

Het normen- en handhavingstelsel biedt de luchthaven milieuruimte voor de afwikkeling van vliegverkeer, beschermt de omgeving tegen overlast en risico's en stimuleert de actoren zo te opereren dat de milieuruimte optimaal wordt benut en de omgeving maximaal beschermd.

Het betreft regels en grenswaarden voor geluidbelasting, hinder en slaapverstoring, externe veiligheid, emissie en luchtkwaliteit en gebieden met bouw- en/of gebruiksbeperkingen.

6. Aanpak

6.1 Review: feiten verzamelen, opinievorming

- analyseren van bestaand materiaal, waarom is het stelsel zoals het is;
- verdiepen in specifieke vraagstukken; consultatie van experts/opiniemakers, ronde tafels;
- leren van ervaringen/beleidskeuzen in het buitenland.

De review vindt plaats door telkens de volgende elementen te beschouwen:

- het doel dat het stelsel dient/wat wordt met het stelsel beschermd,
- hoe wordt dat uitgedrukt (indicatoren, bv criteria voor gelijkwaardigheid);
- welke regels en grenswaarden worden daarbij gebruikt;
- hoe is de naleving (gedrag, resultaat van toepassing van het stelsel);
- welke mogelijkheden zijn er om op te treden bij niet naleving;
- in hoeverre zijn de bij de eerste bullet genoemde doelen ook bereikt;
- welke veranderingen hebben door de jaren plaatsgevonden en waarom?

Tevens kunnen specifieke thema's nader worden beschouwd. Voorbeelden: (i) kunnen we hinder en slaapverstoring in het binnengebied vergelijken met het buitengebied, (ii) wat stuurt de luchtvaart, emissiegrenswaarden of de Wet luchtkwaliteit, (iii) alternatieven voor groepsrisico, (iv) hoe kunnen we het stelsel juridisch vormgeven, etc.

6.2 Beleidsvoorbereiding

op basis van (i) de bevindingen uit de review en (ii) de planalternatieven in de startnotitie doet bevoegd gezag indien noodzakelijk voorstellen voor aanpassing van het normen- en handhavingstelsel.

Eventuele voorstellen voor aanpassing van het stelsel worden getoetst op hun haalbaarheid. Daarbij wordt gekeken naar o.a.:

- vliegveiligheid;
- handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (door inspectie Verkeer en Waterstaat);
- juridische aspecten, kan en mag het gelet op andere wet en regelgeving;
- draagvlak en beleving (panelonderzoek onder omwonenden);
- flexibiliteit vanwege de dynamiek van de luchtvaart;
- gevolgen voor de luchthavencapaciteit en het netwerk;
- gevolgen voor de stabiliteit in het ruimtelijk beleid rond de luchthaven;
- effectiviteit en efficiëntie;
- administratieve lasten;
- concurrentiepositie van de luchtvaartsector (benchmark level playing field)

7. Rollen en taken

- Bevoegd gezag (VenW en VROM) is verantwoordelijk voor het project. Sector en omgeving leveren input voor verkenningen en adviseren over het te nemen besluit;
- Kerngroep (medewerkers bevoegd gezag) is verantwoordelijk voor de organisatie, coördinatie en de algehele analyse;
- Begeleidingsgroep (met vertegenwoordigers van sector, decentrale overheden en bewoners) levert input vanuit de eigen organisatie en zorgt dat die is aangehaakt;
- Directeurenoverleg bevoegd gezag zorgt voor de politiek-bestuurlijke voorbereiding van besluiten. Uiteindelijk beslissen bewindslieden;
- Deskundigen (binnen departementen) leveren inhoudelijke inbreng en organiseren (i.s.m. kerngroep) reviews en workshops.

Organisatie verkenning normen- en handhavingstelsel

