

Vergaderjaar 2003–2004

**29 395**

## **Wijziging van de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) in verband met de invoering van een evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol**

**Nr. 7**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 maart 2004 en het nader rapport d.d. 5 augustus 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 16 januari 2004, no.04.000157, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging op het voorstel van wet tot wijziging van de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) in verband met de invoering van een evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol.*

*Bij de nota van wijziging wordt artikel I van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374)<sup>1</sup> gewijzigd. Bij het wetsvoorstel wordt voorzien in een wettelijke plicht tot het evalueren van het vijfbanenstelsel voor de luchthaven Schiphol, zoals dat is ingevoerd door de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) (hierna: de Schipholwet), het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol. In de nota van wijziging wordt de evaluatie van het groepsrisico nader geregeld. Het bestaande artikel XVI en het bij het wetsvoorstel in te voeren nieuwe artikel XVIa worden vervangen door een nieuw artikel XVI, waarin het oorspronkelijke artikel XVIa is overgenomen maar dan aangevuld met een regeling voor een alternatieve bepaling van het groepsrisico. Verder wordt ook artikel XI, vijfde lid, wet van 27 juni 2002 gewijzigd.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van de nota van wijziging maar maakt opmerkingen over het ruimtelijk beleid voor de komende jaren met het oog op het groepsrisico en over de gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 januari 2004, nr. 04.000157, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2004, nr. W09.04 0029/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 29 395, nrs. 1, 2 en 3.

Op de opmerkingen van de Raad ga ik in het navolgende in, waarbij ik dezelfde volgorde en nummering zal aanhouden.

#### *1. Ruimtelijk beleid*

*Reden voor het indienen van de nota van wijziging is de gebleken onuitvoerbaarheid van enkele overgangsartikelen in de Schipholwet voorzover zij betrekking hebben op de externe veiligheid van het luchthavenverkeer van de luchthaven Schiphol. In de eerste plaats blijkt dat het statistisch-causaal model dat met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer wordt ontwikkeld en dat zou moeten dienen als grondslag voor het bepalen van het groepsrisico van de mensen op de grond onvoldoende geschikt is om te komen tot een toegesneden maat voor het bepalen van het groepsrisico omdat dat model primair is gericht op de interne veiligheid van de luchtvaart. Bovendien blijkt dat de in de wet gestelde termijn voor ontwikkeling van dat model niet haalbaar is. Verder is uit twee onderzoeken gebleken dat de in artikel XI, vijfde lid, voorgeschreven handhaving van het standstill-beginsel voor het groepsrisico ten opzichte van het jaar 1990 niet mogelijk is.<sup>1</sup> In de toelichting wordt opgemerkt dat uit deze twee rapporten blijkt dat ondanks de toename van vliegbewegingen er dankzij het afgenomen risico per vliegbeweging een standstill ten opzichte van 1990 bereikt had kunnen worden. Tengevolge van de economische en ruimtelijke ontwikkelingen die sinds 1990 hebben plaatsgevonden rond de luchthaven is het groepsrisico volgens de toelichting echter toegenomen en dit risico zal op langere termijn verder toenemen. Dit betekent niet, aldus de toelichting, dat de bestaande beperkingen aan het ruimtegebruik in het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol en de ruimtelijke beperkingen die de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) met de regio afgesproken heeft, geen effect hebben op het groepsrisico. Echter, deze compenseren de toename van het risico maar gedeeltelijk. Daarom komt ook de standstill-bepaling in artikel XIV, vijfde lid, te vervallen. De Raad merkt naar aanleiding hiervan het volgende op. Naar verwachting zal het nog enige jaren duren alvorens een groepsveiligheidsbeleid van de grond zal kunnen komen. In dat verband rijst de vraag in hoeverre kan worden voorkomen dat zich gedurende deze periode nog verdere ruimtelijke of andere ontwikkelingen zullen kunnen voordoen die een ongunstige invloed zullen hebben op de omvang van het groepsrisico. Uit de nota van toelichting blijkt dat zich gedurende de afgelopen jaren ruimtelijke ontwikkelingen in de regio hebben voorgedaan die van invloed zijn geweest op de groepsveiligheid rondom de luchthaven. Naar de mening van de Raad dienen in de periode voorafgaand aan de vaststelling van een definitief groepsrisicobeleid verdere ruimtelijke ontwikkelingen die de vaststelling van een aanvaardbaar veiligheidsniveau zullen verhinderen niet te worden toegelaten. Indien dergelijke ontwikkelingen niet kunnen worden voorkomen, zal wellicht een drastische beperking van het aantal vliegbewegingen op de luchthaven Schiphol nodig zijn. De Raad adviseert in de toelichting nader op dit punt in te gaan.*

#### *1. Ruimtelijk beleid*

Uitvoering van de aanbeveling van de Raad om in de periode voorafgaand aan de vaststelling van een definitief groepsrisicobeleid verdere ruimtelijke ontwikkelingen die het bepalen van een aanvaardbaar veiligheidsniveau zullen verhinderen, niet toe te laten, of anderzijds wellicht het aantal vliegbewegingen op de luchthaven Schiphol drastisch te beperken, is niet wenselijk. De Wet luchtvaart legt reeds beperkingen op aan zowel het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven als aan externe veiligheidsrisico dat wordt veroorzaakt door het luchthavenluchtverkeer. Deze beperkingen zijn mede gericht op beheersing van groepsrisico. Naast de beperkingen in de Schipholwet zijn er aanvullende afspraken gemaakt met de regio over het beperken van nieuwe bedrijfsmatige ontwikkelingen in de omgeving van de luchthaven. Hierdoor is er op dit moment geen dringende noodzaak noch de mogelijkheid om, vooruitlopend op definitief beleid, dergelijk aanvullend interim beleid voor groepsrisico op te leggen.

#### *2. De voorgenomen gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico*

*In de toelichting wordt een andere benadering van het groepsrisico aangekondigd. Daarom wordt opgemerkt dat bij de in 2006 geplande evaluatie eveneens zal worden gezien welke alternatieve benadering van het groeps-*

<sup>1</sup> NLR-rapport betreffende de invloed op het groepsrisico van de afspraken, die de toenmalige minister van VROM heeft gemaakt met de regio over aanvullende ruimtelijke maatregelen ter beheersing van het groepsrisico, en de Milieubalans 2002 van het RIVM. Naar deze beide rapporten verwijst de Staatssecretaris van VROM in zijn brief van 4 november 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 23 552, nr. 83).

*risico zal moeten worden gehanteerd. De staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben reeds te kennen gegeven dat zij de mogelijkheden bezien van een gebiedsgerichte benadering, die in combinatie met maatregelen aan de bron, zoals via het causaal model, voldoende houvast moet bieden voor de inperking van risico's voor mensen op de grond. Tijdens het algemeen overleg van 18 december 2003 van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer met de beide staatssecretarissen<sup>1</sup> heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat opgemerkt dat de gebiedsgerichte benadering die beide Raden<sup>2</sup> voorstaan een economische component zal bevatten. Niet duidelijk is wat precies wordt bedoeld met een economische component en welke rol die zal spelen bij de bepaling van het veiligheidsniveau.  
In de toelichting ware op dit punt nader in te gaan.*

2. De voorgenomen gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico Tijdens overleg met de Vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heb ik aangegeven dat de gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico – die de Raad voor VenW en de VROM-Raad voorstaan en die als mogelijke optie van verdere beheersing van het groepsrisico wordt uitgewerkt – een economische component zal bevatten. In dit verband heb ik erop gewezen dat Schiphol zorgt voor circa 50 000 directe en 125 000 indirecte banen en dat groei of krimp van de luchthaven ongetwijfeld invloed op deze aantallen zal hebben. Dergelijke economische consequenties zullen worden meegewogen in de gebiedsgerichte benadering. De economische component heeft een plaats in de politiek/bestuurlijke afweging van kosten, baten en risico's van een activiteit of activiteiten. De afweging leidt dan tot het al dan niet accepteren van het veiligheidsniveau van betrokken activiteit of activiteiten. Daarbij is het van belang dat de afweging op een transparante wijze plaatsvindt.

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om een redactionele omissie in het wetsvoorstel te herstellen. In artikel II wordt niet meer verwezen naar artikel XVIa van de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) in verband met de invoering van de evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol, maar naar artikel XVI van die wet.

*De Raad van State geeft U in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>1</sup> Verslag Kamerstukken II 2003/04, 23 552 en 26 959, nr. 84.

<sup>2</sup> Kennelijk worden bedoeld de raden voor Verkeer en Waterstaat en voor VROM.