

Vergaderjaar 2004–2005

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. 8

VERSLAG

Vastgesteld 23 september 2004

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel en de nota van wijziging dd. 5 augustus 2004 (29 395, nr.6).

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voornemen van de regering om over te gaan 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. Zij delen de mening van de regering, dat is gebleken dat enkele overgangsartikelen in de Schipholwet voorzover zij betrekking hebben op de externe veiligheid van het luchthavenverkeer van de luchthaven Schiphol niet uitvoerbaar zijn. Een van de redenen is gelegen in het feit dat het statistisch-causaal model dat met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer wordt ontwikkeld primair is gericht op de interne veiligheid van de luchtvaart en derhalve minder geschikt voor het bepalen van het groepsrisico van de mensen op de grond.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met zorg kennis genomen van het voorstel voor wijziging van de wet van 27 juni 2002. De voorgestelde wijziging kan de goedkeuring van deze leden niet wegdragen. Zij prijzen weliswaar de wijze waarop de staatssecretaris van VROM blijk geeft van het vermogen tot een nuchtere en realistische benadering, maar stellen dat het voorstel van de regering iedere noodzaak van wettelijke vastlegging van minimale bescherming tegen ongevallen ontkent. Deze leden betreuren de voorgestelde wetswijziging, waarmee beloften uit het verleden worden gebroken en het vertrouwen van bewoners in de overheid verder zal afnemen. De leden van de PvdA-fractie kunnen en willen zich niet neerleggen bij de conclusie zoals verwoord in de Memorie van Toelichting dat «tengevolge van de economische en ruimtelijke ontwikkelingen die sinds 1990 hebben plaatsgevonden rond de luchthaven is het

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), Ondervoorzitter, Atsma (CDA), Voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), de Ruiter (SP), Slob (CU), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en Buijs (CDA)

groepsrisico echter toegenomen en dit risico zal op langere termijn verder toenemen».

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet van 27 juni 2002 in verband met de invoering van een evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol. De deze leden zouden graag van deze gelegenheid gebruik willen maken om over dit voorstel een aantal vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie betreuren de wetswijziging van de wet met de evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol. Deze wetswijziging tast op een drietal onder artikel I genoemde vlakken de externe veiligheid rondom luchthaven Schiphol aan. Deze leden menen dat omwonenden van en werkenden bij Schiphol recht hebben op een veilige leefomgeving. Met de toename van de luchtvaart de afgelopen jaren is deze veiligheid sterk achteruitgegaan. De garanties die wettelijk nog geboden werden, verdwijnen grotendeels door deze wetswijziging. Op deze drie vlakken wijzen de leden van de SP-fractie deze wetswijziging dan ook af.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van de nota van wijziging. Zij hebben grote moeite met de wijziging, waarbij niet langer een evaluatie van de het groepsrisico door middel van een statistisch causaal model wordt voorgeschreven. Zij menen dat toetsing door middel van een model zoals de regering nu voorstelt niet zorgt voor een gegarandeerde bescherming tegen ongevallen, met het beschermingsniveau zoals vastgelegd in de PKB.

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie zouden van regering willen vernemen hoe zij voornemens is om te bepalen welke uitkomsten van het in Artikel XI, vijfde lid, genoemde nog te ontwikkelen causaal model dat is gericht op interne veiligheid van het luchthavenverkeer, relevant zijn voor de externe veiligheid. En op welke wijze zij deze vervolgens wil verwerken in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het onaanvaardbaar dat in afwachting van een nieuw causaal model en nieuwe normen voor de interne- en externe veiligheid van de luchthaven, een norm voor het groepsrisico ontbreekt. Deze leden beschouwen een dergelijke periode als een zwart gat, waar zij geen verantwoordelijkheid voor willen dragen. Zij vragen de regering om een reactie op dit standpunt.

Deze leden zien de wetswijziging niet als een methode om op een transparante en inzichtelijke wijze de risico's van Schiphol te schetsen, maar vooral als een middel om tijd te creëren en daarmee beleidsvorming ten aanzien van beperking van veiligheidsrisico's uit te stellen. Zij vragen de regering om een reactie op dit standpunt.

De leden van de fractie van de PvdA hebben kennis genomen van de in de Memorie van Toelichting beschreven problematiek bij het opstellen van een statistisch-causaal model voor interne en externe veiligheid, maar zijn niet overtuigd door deze argumentatie. In hun ogen is er onvoldoende inspanning geleverd om te zoeken naar een alternatief model of naar een tijdelijke werkwijze, waarmee voorkomen kan worden dat de veiligheidsrisico's in de komende periode ongecontroleerd kunnen toenemen. Zij vragen de regering om een uiteenzetting van haar overwegingen op dit onderwerp.

De leden van de fractie van de PvdA zijn ervan overtuigd dat niet het onuitvoerbaar zijn van het statistisch-causaal model het probleem is, maar de haalbaarheid van de standstill 1990. Deze leden zijn van mening dat het doel: niet meer risico dan in 1990 centraal moet blijven staan, het middel is daarbij slechts instrumenteel. Zij onderschrijven dan ook het Advies van de Raad van State dat erop wijst dat in ieder geval tijdens een langere periode waarin er nog geen model is het groepsrisico niet toe zal mogen nemen door regionale ontwikkelingen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een uiteenzetting van de gehanteerde modellen en methoden in overige West-Europese landen bij het bepalen en handhaven van de maximale interne en externe veiligheidsrisico's. Ook vragen zij om een reactie van de regering op deze uitkomsten, voor wat betreft mogelijke toepassing in Nederland.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een toelichting op de voorgestelde wetwijziging voor wat betreft de termijnen waarop het nieuwe causaal model voor interne veiligheid van het luchthaven-luchtverkeer en het model voor externe veiligheid uiterlijk gereed zullen zijn. Daarnaast vragen zij om een toelichting op de zinsnede «wordt rekening gehouden» bij de voorgestelde wijziging van artikel XI, vijfde lid.

De leden van de PvdA-fractie zijn tot slot van mening dat het mogelijk is met het bestaande statistisch-causaal model de externe veiligheid te modelleren. Ook moet het mogelijk zijn hiermee de externe veiligheid anno 1990 te benaderen, al dan niet op basis van oude luchtfoto's. Dit kan vervolgens als norm gehanteerd worden. Deze leden vragen de minister om die gegevens aan de Kamer toe te zenden. Zij zijn daarbij benieuwd naar het aandeel dat veroorzaakt wordt door toename in de ruimtelijke ontwikkelingen en het deel dat door toename van de luchtvaart wordt veroorzaakt.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de toelichting op de Nota van Wijziging gesteld wordt dat een standstill voor het groepsrisico ten opzicht van 1990 mede niet haalbaar is vanwege de economische en ruimtelijke ontwikkelingen die zich sinds 1990 hebben voorgedaan rond de luchthaven Schiphol. Deze leden willen voorkomen dat dergelijke ontwikkelingen in de toekomst afbreuk kunnen doen aan een aanvaardbaar veiligheidsniveau. De regering denkt hiervoor over voldoende mogelijkheden te beschikken omdat er naast bestaande wettelijke beperkingen aanvullende afspraken zijn gemaakt met de regio. Kan de regering nader toelichten met wie deze afspraken zijn gemaakt en concreet aangeven welke beperkingen deze afspraken aan toekomstige economische en ruimtelijke ontwikkelingen opleggen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat als mogelijke alternatieve benadering van het groepsrisico de regering een gebiedsgerichte benadering in combinatie met maatregelen aan de bron heeft voorgesteld. De gebiedsgerichte benadering is nu onderwerp van interdepartementaal onderzoek. Deze leden vragen de regering om een nadere toelichting op dit onderzoek te geven. Zijn er buiten de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat nog andere ministeries en/of instanties bij dit onderzoek betrokken? Waarop richt zich het onderzoek? Op welke termijn denkt de regering de Kamer te kunnen informeren over de (tussentijdse) uitkomsten van dit onderzoek?

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom in 2002 een koppeling tussen het causale model en het groepsrisico nog mogelijk was en nu niet meer. Graag zien deze leden alsnog een overduidelijke en transparante methode om het groepsrisico te kunnen beoordelen.

De eis dat het groepsrisico een standstill zou beleven ten opzichte van 1990 is voor de SP een harde eis. Mensen in de omgeving van Schiphol hebben recht op een betrouwbare overheid. De leden van de SP-fractie wensen niet verantwoordelijk te zijn voor een toename van de risico's

voor de mensen in de omgeving van Schiphol. Het loslaten van de termijn waarop het model ontwikkeld moet worden en dit vervangen wordt door een inspanningsverplichting vinden deze leden te vrijblijvend. Graag zien zij hier een ambitieuze datum genoemd worden, om niet nog langer de omwonenden van Schiphol in spanning te laten.

De leden van fractie van de GroenLinks constateren dat het causaal model gericht moet zijn op de interne veiligheid van het luchthavenluchtverkeer. Deze leden vragen wat hieronder verstaan moet worden. Gaat het om het risico voor inzittenden van vliegtuigen onderweg van en naar de luchthaven? Zij hebben moeite met de formulering dat «rekening gehouden moet worden met de voor externe veiligheid relevante uitkomsten». Ten eerste is onduidelijk wat «rekening houden met» inhoudt. Kan de regering aangeven hoe dwingend de uitkomsten zijn? Is het zo dat als de normen voor externe veiligheid overschreden worden dit automatisch tot een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit en het Luchthavenindelingbesluit leidt? Of gaat hier nog een afweging aan vooraf? Zo ja, hoe vindt die afweging dan plaats?

Daarnaast suggereert de formulering dat het model gericht is op de interne veiligheid, en dat eventuele relevante uitkomsten voor externe veiligheid niet het doel is van het model maar een bijkomstigheid. Deze leden vragen de regering duidelijkheid te verschaffen of externe veiligheid een primair doel is van het ontwikkelen van het causale model.

Artikel XVI

De leden van de CDA-fractie vragen de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, hoe de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk, van de krachtens de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet Luchtvaart vastgestelde besluiten, gaan bepaald worden. Op basis van welke criteria zal dit gebeuren?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er ten behoeve van het verslag een ex ante evaluatie van het groepsrisicobeleid wordt uitgevoerd. Zij vragen de regering om een nadere toelichting op deze evaluatie, waarbij wordt ingegaan op de inhoud en opzet ervan. Wanneer zal deze evaluatie van start gaan?

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat onduidelijkheid bestaat over de formulering van het vierde lid van het voorgestelde artikel XVI. Enerzijds wordt gesteld dat het beschermingsniveau krachtens de Wet Luchtvaart vergeleken moet worden met het niveau dat is beschreven in de PKB Schiphol. Anderzijds wordt gesteld dat Artikel IX hierbij in acht wordt genomen. Betekent deze toevoeging dat getoetst zal worden aan de overgangsartikelen, of puur en alleen aan het niveau zoals beschreven in de PKB? Want is het niet zo dat de overgangsartikelen helemaal geen beschermingsniveau ten aanzien van het groepsrisico vastleggen? De leden van de fractie van GroenLinks menen dat duidelijk moet zijn dat het beschermingsniveau zoals vastgelegd in de PKB gehandhaafd dient te worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom er een scheiding wordt gemaakt tussen groepsrisico in de lucht en op de grond. Dit is voor het eerst. Daarbij wordt het begrip groepsrisico verengt tot het interne risico op ongelukken voor passagiers en bemanning. Zij vragen zich af waarom deze uitzondering wordt gemaakt. Bij het beleid voor externe veiligheid langs de weg en spoor of voor fabrieken en installaties wordt toch ook niet alleen gekeken naar het risico voor inzittenden, chauffeurs en pompbedienden? Deze leden menen dat externe veiligheid juist ook voor omwonenden op de grond genormeerd moet worden. Is het niet zo dat bij de Bijlmerramp, helaas een goed voorbeeld van veiligheids-

risico's van de luchtvaart, de meeste slachtoffers op de grond zijn gevallen? De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering aan te geven waarom zij de veiligheid op de grond niet mee willen nemen in het bepalen van het beschermingsniveau.

De leden van de fractie van Groenlinks constateren voorts dat onduidelijk is wat de termijn is waarop het model operationeel moet zijn. Immers, in de toelichting wordt gesteld dat er een «inspanningsverplichting is om het model zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is te ontwikkelen». Tegelijkertijd wordt gesteld dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet er een verslag moet worden opgesteld. Betekent dit dat het model bijtijds gereed is om aan deze termijn van drie jaar te kunnen voldoen? Of is het denkbaar dat het verslag wordt opgesteld zonder dat het model gereed is?

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat maatregelen ten aanzien van bijvoorbeeld routes, capaciteit en vluchtpaden manieren zijn waarop het groepsrisico (op de grond) beïnvloed kan worden. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, waarom kiest zij er dan voor om pas in het verslag in te gaan op mogelijke beheersmaatregelen? Is het niet beter, zo vragen zij de regering, om bij het formuleren van de evaluatieverplichting, zoals dit wetsvoorstel regelt, aan te geven op welke punten gestuurd kan worden om aan het vastgelegde beschermingsniveau te gaan voldoen?

Onduidelijk voor deze leden is tenslotte waarom het groepsrisico niet wordt opgenomen in het milieueffectrapport. Deze inperking van het MER wordt zonder toelichting toegepast.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De griffier van de commissie,
Roovers