

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2004

Met belangstelling hebben de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 23 september 2004. We constateren dat de vaste commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend heeft opgepakt nadat de nota van wijziging ten aanzien van groepsrisico is ontvangen.

In het verslag van de vaste kamercommissie is enerzijds begripvol gereageerd op het wetsvoorstel en de nota van wijziging, anderzijds is daarentegen op sommige punten twijfel of weerstand kenbaar gemaakt. Met deze nota hopen wij deze twijfel en weerstand te kunnen wegnemen.

Bij de beantwoording, die mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geschiedt, wordt eerst een algemene schets van de achtergrond van het voorliggende wetsvoorstel gegeven, alvorens over te gaan tot beantwoording van de gestelde vragen. Tot slot is bij de beantwoording zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen

Om te beginnen betreft het wetsvoorstel twee onderwerpen: de evaluatie van het nieuwe Schipholstelsel en het groepsrisico (nota van wijziging). Zoals bekend vloeit het opnemen van een evaluatieverplichting van het nieuwe Schipholstelsel voort uit de motie-Baarda c.s. (Kamerstukken I, 2002–2003, 27 603, nr. 88k). De evaluatie zal bestaan uit een verslag en een milieu-effectrapportage, zoals in het wetsvoorstel is opgenomen. Over de inhoud van de evaluatie hebben de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de Staatssecretaris van VROM uitgebreid gesproken tijdens de algemene overleggen van 2 september en 13 oktober jongstleden.

Het tweede onderwerp van het wetsvoorstel betreft het groepsrisico en meer in het bijzonder het zogenaamde statistisch-causaal model. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal eisen dat in de overgangsartikelen van de Schipholwet is opgenomen, gewijzigd. Deze eisen zien op drie onderwerpen. Ten eerste is in de praktijk gebleken dat het statistisch-causaal

model, zoals bedoeld in de wet, in technische zin niet zodanig te ontwikkelen is dat deze bruikbaar is voor een norm voor groepsrisico. Ten tweede zou dit model per 1 januari 2006 operationeel moeten zijn. Gezien de praktische problemen, zoals verderop aangegeven, is het uitgesloten dat het model voor deze datum gereed zal zijn. Ten derde wordt de norm gesteld dat het niveau van het groepsrisico niet lager mag zijn dan dat in 1990. Ook deze eis is niet realistisch. Om te kunnen bepalen op welk niveau het groepsrisico in 1990 lag, moet een model beschikbaar zijn met inbegrip van alle gegevens uit 1990. Beide zijn niet beschikbaar. Bovendien is het zeer onwaarschijnlijk dat het niveau van 1990 kan worden gehaald in het licht van de economische ontwikkelingen en de ontwikkelingen met betrekking tot het ruimtegebruik die sinds 1990 in de omgeving van de luchthaven Schiphol hebben plaatsgevonden. In plaats van deze standstill-norm voor groepsrisico, die zou worden gebaseerd op een statistisch-causaal model, wordt daarom interdepartementaal onderzoek verricht naar reële alternatieven voor groepsrisicobeleid.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voornemen van de regering om de evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol in de wet op te nemen. Bovendien delen zij de mening dat de overgangsartikelen met betrekking tot groepsrisico niet uitvoerbaar zijn.

De leden van de fractie van de PvdA hebben daarentegen met zorg kennis genomen van het wetsvoorstel. De voorgestelde wijziging kan hun goedkeuring niet wegdragen. Hoewel zij de wijze prijzen waarop de Staatssecretaris van VROM blijk heeft gegeven van het vermogen tot een nuchtere en realistische benadering, stellen zij dat het voorstel van de regering iedere noodzaak van wettelijke vastlegging van minimale bescherming tegen ongevallen ontkent.

Ten aanzien van dit punt willen wij graag opmerken dat het nieuwe, in ontwikkeling zijnde beleid gericht op de bescherming tegen (grootschalige) ongevallen een aanvullend beleid betreft. Het bestaande beleid en de bestaande normstelling uit de wet behelzen onder meer een grens aan het Totaal Risico Gewicht, ruimtelijke beperkingen in veiligheidsloopzones en 10–6 plaatsgebonden risico contouren. De wet voorziet dus al in een meer dan minimale bescherming. Het groepsrisicobeleid vormt daarop een aanvulling.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat met de voorgestelde wetswijziging beloften uit het verleden worden gebroken en het vertrouwen van bewoners in de overheid verder zal afnemen. De leden van de fractie van de SP hebben er op gewezen dat de eis dat het groepsrisico een standstill zou beleven ten opzichte van 1990 voor hen een harde eis is en dat mensen in de omgeving van Schiphol recht hebben op een betrouwbare overheid.

Wat deze opmerkingen betreft, willen de Staatssecretaris van VROM en ik wijzen op het AO van 18 november 2003, waarin de Staatssecretaris van VROM heeft aangegeven dat hij de problematiek in dit dossier concreet heeft willen benoemen en haar daarmee daadwerkelijk bespreekbaar heeft willen maken. Het benoemen van problemen is immers een voorwaarde voor oplossingen. Nadat is geconstateerd dat het gekozen beleid in dit geval niet realistisch noch uitvoerbaar is, moet op basis daarvan op zoek worden gegaan naar oplossingen en moeten keuzes worden gemaakt die wel realistisch zijn. Om dit mogelijk te maken worden momenteel de gevolgen van de onrealistische wens van het bereiken van een «standstill 1990» verder nagegaan in een aan het NLR en RIVM opgedragen onderzoek, dat naar verwachting eind dit jaar wordt opgeleverd. Ook vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid wordt het noodzakelijk geacht de toenmalige verwachtingen met de huidige inzichten

bespreekbaar te maken en nieuwe, realistische keuzes omtrent groepsrisicobeleid te maken om juist het vertrouwen van burgers te versterken.

Verder blijkt uit het verslag dat de leden van de PvdA-fractie zich niet kunnen en willen neerleggen bij de conclusie zoals verwoord in de memorie van toelichting: «tengevolge van de economische en ruimtelijke ontwikkelingen die sinds 1990 hebben plaatsgevonden rond de luchthaven is het groepsrisico echter toegenomen en dit risico zal op langere termijn verder toenemen».

Ten aanzien van het toenemen van het groepsrisico sinds 1990 en in de toekomst zal het al genoemde onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd door het NLR en het RIVM, meer inzicht geven in de specifieke bijdragen in de toename van het groepsrisico.

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat de leden van de VVD-fractie met instemming kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie betreuren daarentegen de voorgestelde wetswijziging. Naar hun mening tast deze wetswijziging op een drietal vlakken de externe veiligheid rondom de luchthaven Schiphol aan. Ten eerste menen deze leden dat omwonenden van en werkenden bij Schiphol recht hebben op een veilige leefomgeving.

Ten aanzien hiervan kunnen wij opmerken dat het groepsrisico dat in de wetswijziging centraal staat, niet gericht is op individuele bewoners of werknemers. De te verkennen alternatieve invulling van groepsrisicobeleid heeft met name betrekking op de gebieden met hoge (potentiële) dichtheid van de populatie in combinatie met verhoogde ongevalkansen. Door dit alternatieve beleid te stoelen op realistische en haalbare uitgangspunten en maatregelen wil de regering de veiligheidsrisico's juist beter beheersen.

Een tweede punt waarvan de leden van de SP-fractie menen dat de externe veiligheid rondom de luchthaven Schiphol wordt aangetast, betreft de sterke achteruitgang van de veiligheid wegens de toename van de luchtvaart in de afgelopen jaren.

Uit het antwoord op de eerste stelling van de SP-fractie blijkt dat door de werking van het huidige stelsel de veiligheid van individuele omwonenden en werknemers niet sterk achteruit is gegaan. In de meeste gebieden geldt zelfs dat het plaatsgebonden risico niet is toegenomen ten opzichte van 1990. Wat betreft het groepsrisico is eerder opgemerkt dat onder andere de populatiegroei (met meer dan 10%) in de omgeving heeft geleid tot een hoger groepsrisico. Hoe dit specifiek verdeeld is naar locaties en type bebouwing (woningen, instellingen en bedrijven) wordt momenteel onderzocht in het eerdergenoemde NLR-RIVM onderzoek. De beschikbare informatie over de ontwikkeling van het groepsrisico bevestigt weliswaar dat een standstill ten opzichte van 1990 niet wordt bereikt. Echter, een sterke toename van het groepsrisico is niet aan de orde.

Ten aanzien van het derde punt dat de SP-fractie aandraagt, te weten dat de garanties die wettelijk nog geboden werden grotendeels verdwijnen door deze wetswijziging, willen wij er graag op wijzen dat met deze wetswijziging wordt beoogd de onrealistische standstill-garantie voor groepsrisico, op grond van een hiertoe ongeschikt causaal model, te vervangen. In plaats daarvan wordt ingezet op een alternatief groepsrisicobeleid, waarbij alle partijen die een toename van het groepsrisico kunnen veroorzaken betrokken zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben aangegeven grote moeite te hebben met de wijziging. 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.

Om te beginnen willen de Staatssecretaris van VROM en ik benadrukken dat een gegarandeerde bescherming niet mogelijk is. Risico's bestaan, en er kan nooit een garantie worden gegeven dat op een bepaalde plaats geen ongeval zal plaatsvinden. Het beleid is er daarom op gericht om enerzijds de risico's te beperken, en anderzijds zo goed mogelijk met de risico's om te gaan. Ten aanzien van de bescherming tegen veiligheidsrisico's die door het huidige beleid wordt geboden, willen we graag verwijzen naar mijn reactie op de stelling van SP-fractie met betrekking tot een soortgelijk punt.

Wat betreft het beschermingsniveau dat was vastgelegd in de PKB Schiphol en Omgeving, kunnen wij het volgende opmerken. In de PKB Schiphol en Omgeving is een standstill als doelstelling voor het individuele risico, door middel van het begrenzen van het Gesommeerd Gewogen Risico, opgenomen. De standstill werd in de PKB bewerkstelligd door zonodig aanvullend woningen in de omgeving van Schiphol te slopen. Er was in de PKB geen grens bepaald voor het veiligheidsrisico dat door de luchtvaart wordt veroorzaakt. Voor het groepsrisico is in de PKB Schiphol en Omgeving in het geheel geen beleid noch normering opgenomen. Dit in ogenschouw genomen, kan worden geconstateerd dat met het huidige beleid het beschermingsniveau zoals vastgelegd in de PKB reeds wordt geboden. Het nog te ontwikkelen groepsrisicobeleid is hier een aanvulling op.

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie hebben in het verslag aangegeven dat zij graag van de regering willen vernemen hoe zij zal bepalen welke uitkomsten van het nog te ontwikkelen model relevant zijn voor de externe veiligheid. Bovendien wil men graag weten op welke wijze deze uitkomsten zullen worden verwerkt in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB).

In antwoord hierop merken wij op dat de beïnvloeding van de kans op ongevallen door specifieke omstandigheden en maatregelen centraal staat in het causale model. De ongevalkans is ook een centrale parameter in de berekening van het groepsrisico met het huidige rekenmodel. Hierdoor is een link tussen beide modellen te leggen. Er zal nog nagegaan moeten worden of er meer mogelijkheden zijn om rekenmodellen te koppelen of te integreren. Daar zullen de betrokken onderzoekers te zijner tijd uitsluitsel over geven, alsmede over mogelijkheden voor normering. Het is ook denkbaar dat met het gebruik van causale modellering een pakket concrete en haalbare maatregelen kan worden opgesteld, waarmee bijvoorbeeld de ongevalkans wordt beperkt en de externe veiligheid bij Schiphol verbeterd. Het onderzoek naar het causale model is momenteel nog niet afgerond. Het is daarom vooralsnog onduidelijk welk concreet beleid kan worden ingezet voor de verdere beheersing van het groepsrisico. Maatregelen die zich richten op het gebruik van het banen- en routestelsel van de luchthaven en de wijze van vliegen, zullen in het LVB kunnen worden opgenomen. Maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening zullen, zo mogelijk, in het LIB worden opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben aangegeven dat zij het onaanvaardbaar vinden 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*. Zij hebben de regering om een reactie gevraagd op hun standpunt dat een dergelijke periode als een zwart gat moet worden beschouwd, waar zij geen verantwoordelijkheid voor willen dragen.

Om te beginnen willen de Staatssecretaris van VROM en ik in reactie hierop ten aanzien van het ontbreken van een norm voor groepsrisico het volgende opmerken. De huidige wetsartikelen gaan uit van een situatie waarin er geen norm is voor groepsrisico tot eind 2005. Gezien de niet-uitvoerbaarheid van deze overgangsartikelen is gekozen voor een wetswijziging. Deze voorgestelde wetswijziging komt erop neer dat naar verwachting op basis van de ex ante evaluatie, die in februari 2006 zal zijn afgerond (zie verderop voor nadere uitleg), een alternatief voor groepsrisicobeleid voorligt. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat destijds door de Minister van VROM ter verdere beheersing van het groepsrisico in de omgeving van de luchthaven Schiphol nog specifieke afspraken zijn gemaakt met de regio over aanvullende beperkingen aan het ruimtegebruik, met name voor nieuwe bedrijventerreinen. Bovendien zijn in het LIB in de zogenaamde 10-6 PR-contour aanvullende beperkingen opgenomen voor bedrijven.

Dit punt zouden we willen aangrijpen om tevens in te gaan op de vraag van de VVD-fractie om een nadere toelichting op deze afspraken met de regio. In de brief van 23 november 2001 (Kamerstukken II, 2001-2002, 26 959, nr. 19) zijn de aanvullende beperkingen aan het ruimtegebruik ter beheersing van het groepsrisico rond Schiphol door de toenmalige Minister van VROM uiteengezet. Korthedshalve willen wij graag naar de inhoud van die brief verwijzen.

Tevens wordt in reactie op de stelling van de PvdA-fractie opgemerkt dat met het huidige Schipholbeleid en het algemene veiligheidsbeleid het groepsrisico al in grote mate wordt beheerst. Net als in andere landen wordt het groepsrisico namelijk beperkt door a) bronbeleid, gericht op het voorkomen van ongevallen met vliegtuigen (interne veiligheid), b) beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening waarin beperkingen worden opgelegd aan ontwikkelingen in de omgeving van de bron, en c) door adequate voorbereiding op rampen door middel van rampenbestrijdingplannen.

Verder hebben de leden van deze fractie de regering gevraagd om een reactie op de zienswijze dat de wetswijziging niet moet worden beschouwd 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 voor beperking van veiligheidsrisico's uit te stellen.

Met de voorgenomen wetswijziging zal uiteindelijk zowel meer inzicht verkregen worden in het risico aan de bronkant (via het causaal model) als aan de effectkant. Daarvoor is (beperkt) meer tijd nodig. Voorzien wordt dat het causale model eind 2007 wordt opgeleverd. De indruk dat beleidsvorming ten behoeve van het beperken van het veiligheidsrisico daarmee uitgesteld wordt, is echter niet terecht. Met het huidige beleid worden de risico's al in grote mate beheerst. Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is al op dit beleid ingegaan.

Vervolgens hebben de leden van de PvdA-fractie te kennen gegeven dat zij niet overtuigd zijn door de argumentatie met betrekking tot de in de toelichting beschreven problematiek bij het ontwikkelen van een statistisch-causaal model voor interne en externe veiligheid. Naar hun mening is 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 hebben de regering om een uiteenzetting van haar overwegingen op dit onderwerp gevraagd.

Deze vraag bevat twee elementen, te weten de vraag naar een alternatief model en die naar een tijdelijke werkwijze. Wat betreft de overwegingen van de regering bij het (niet) zoeken naar een alternatief model willen wij de leden van de PvdA-fractie er graag op wijzen dat de ontwikkeling van een demoversie van het causale model reeds was aanbesteed voordat de

toepassing voor groepsrisico eraan werd verbonden via het zogenaamde amendement-Van Gijzel in oktober 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 603, nr. 62). In verband met de aanbestedingsprocedure en contractuele verplichtingen is ervoor gekozen deze eerste fase in de ontwikkeling van het model door te laten gaan en na 1 jaar te bezien welke wijzigingen dan wel aanvullende werkzaamheden nodig zouden zijn om het causale model geschikt te maken voor groepsrisico. Eind 2002 werden de demo-versies opgeleverd en volgde overleg met de betrokken sectorpartijen over het vervolg. Toen werd pas duidelijk waar de zwakke elementen in het model zaten, maar ook dat het in die vorm niet geschikt is voor groepsrisicobeleid. Zo worden ontwikkelingen in de populatie niet meegenomen in een dergelijke model, terwijl die ontwikkelingen voor het bepalen van het groepsrisico cruciaal zijn. Wel zou het mogelijk zijn via de ongevalkans een koppeling te leggen met het huidige rekenmodel externe veiligheid. Daarmee zou dan het groepsrisico berekend kunnen worden, echter zonder de gewenste specifieke inzichten in de gevolgenketens. Een bruikbaar alternatief was daarmee niet voorhanden.

Ten aanzien van het tweede element van de vraag, de overwegingen van de regering bij het al dan niet zoeken naar een tijdelijke werkwijze om toename van veiligheidsrisico's te voorkomen, willen wij graag in herinnering brengen dat de Tweede Kamer bij de behandeling van het nieuwe Schipholbeleid geen noodzaak zag voor een dergelijke tijdelijke werkwijze of interim beleid voor groepsrisico. De huidige wetsartikelen gaan dan ook uit van een situatie waarin er geen norm is voor groepsrisico tot eind 2005, maar de ontwikkeling van het groepsrisico door het huidige beleid wel degelijk wordt beperkt. Deze situatie zal niet wezenlijk anders liggen met de voorgestelde wetwijziging en de verwachting dat op basis van de ex ante evaluatie, die in februari 2006 zal zijn afgerond, een alternatief voor groepsrisicobeleid voorligt.

De leden van de PvdA-fractie zijn er voorts van overtuigd dat niet het onuitvoerbaar zijn van het statistisch-causaal model het probleem is, maar de haalbaarheid van de standstill 1990. Graag willen wij in dit kader verwijzen naar de algemene toelichting op de achtergrond van het wetsvoorstel en de nota van wijziging.

Tevens zijn deze leden van mening dat de doelstelling dat het risico ten opzichte van 1990 niet mag toenemen centraal moet blijven staan en dat het middel daarbij slechts instrumenteel is. Zij nemen op dit punt dan ook het advies van de Raad van State over dat erop wijst dat in ieder geval tijdens een langere periode waarin er nog geen model het groepsrisico tot stand is gebracht, het risico niet zal mogen toenemen door regionale ontwikkelingen.

Met betrekking op de door de leden bedoelde doelstelling, willen wij graag wijzen op de brieven die de Staatssecretarissen van VROM en VenW naar de Tweede Kamer hebben gestuurd (Kamerstukken II, 2003–2004, 26 959, nr. 53 en Kamerstukken II, 2003–2004, 23 552, nr. 83), het algemeen overleg op 18 november 2003 en het verslag algemeen overleg op 25 november 2003, waarin duidelijk is aangegeven dat, gegeven de ruimtelijke ontwikkelingen die al hebben plaatsgevonden, een standstill voor het groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is.

Wat betreft de noodzaak dat het groepsrisico in de periode tot de totstandkoming van een alternatief groepsrisicobeleid niet verder mag toenemen, verwijzen we naar het hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de PvdA-fractie. Verder willen we nog opmerken dat het verslag met de ex ante evaluatie over een alternatief groepsrisicobeleid, dat uiterlijk februari 2006 bij de evaluatie van het hele Schipholbeleid zal worden gevoegd, de inzet zal zijn voor een discussie met de Kamer over een definitieve invulling van het groepsrisicobeleid.

De regering is door de PvdA-fractie gevraagd een uiteenzetting te geven van de in overige West-Europese landen gehanteerde modellen en methoden om de maximale interne en externe veiligheidsrisico's te bepalen en te handhaven. Tevens is gevraagd om een reactie te geven op deze uitkomsten, voor zover deze zouden kunnen worden toegepast in Nederland.

Verondersteld wordt dat hiermee wordt bedoeld op modellen waarbij een relatie wordt gelegd met het groepsrisico rondom luchthavens. De uiteenzetting ten aanzien van dit onderwerp is erg kort. Er zijn geen West-Europese landen bekend die dergelijke modellen of methoden hanteren, aan de hand waarvan tevens sturing dan wel handhaving plaatsvindt. Wel worden in Groot-Brittannië vergelijkbare berekeningen gemaakt ter bepaling van de plaatsgebonden risicocontouren. Deze dienen dan als advieszones voor het lokale bevoegde gezag met betrekking tot ruimtelijke ordening. Ten aanzien van de zorg voor groepsrisico wordt veelal gewezen op de effecten van maatregelen op andere terreinen, bijvoorbeeld het ruimtelijke orderingsbeleid in geluidszones, waarmee tevens het groepsrisico wordt beperkt. Dit werd geconstateerd op een internationale conferentie over groepsrisico rondom Schiphol die in februari 2000 in Amsterdam is gehouden. De Tweede Kamer is destijds op de hoogte gebracht van de bevindingen van deze conferentie door middel van de brief van de Minister van VenW van 7 juli 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 959, nr. 3). Gegeven het voorgaande kan gesteld worden dat het beleid en de regelgeving in Nederland op het gebied van externe veiligheid en groepsrisico ten minste gelijkwaardig zijn aan die in andere West-Europese landen. Met de verplichte beperkingen van het ruimtegebruik gericht op groepsrisico en het mogelijke alternatieve beleid voor groepsrisico is het Nederlandse beleid zelfs strenger.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie om nadere informatie op de voorgestelde wetswijziging wat betreft de termijnen waarop het nieuwe causaal model uiterlijk gereed zal zijn, kunnen we aangeven dat verwacht wordt dat de verdere ontwikkeling van het causale model nog ongeveer drie jaar vergt. Echter, uit de demofase blijkt dat het vinden van betrouwbare oplossingen voor een aantal zwakke elementen daarbij cruciaal is. Dit heeft tevens betrekking op het nagaan van een mogelijke betekenis van het causale model voor externe veiligheid. Er is voor gekozen om de verdere uitwerking van het causale model te laten uitvoeren door een consortium onder leiding van prof. dr. B.J.M. Ale van de Technische Universiteit Delft, waardoor alle benodigde kennis in Nederland op dit gebied wordt gebundeld. Daarnaast is ook de Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA) betrokken. Voorzien wordt dat het model eind 2007 wordt opgeleverd.

Daarnaast heeft zowel de PvdA-fractie als de GroenLinks-fractie gevraagd om een toelichting op de zinsnede «wordt rekening gehouden» bij de voorgestelde wijziging van artikel XI, vijfde lid. Op de precieze mogelijkheden die toepassing van het causale model biedt voor externe veiligheid kan niet vooruitgelopen worden. Te denken valt echter aan het toepassen van causale modellering om de ongevalkans, een dominante parameter in het Totaal Risicogewicht, te beïnvloeden (verlagen) en een daartoe strekend maatregelenpakket te genereren. Causale modellering kan ook nuttig zijn voor periodieke veiligheidsrapportages, waarmee de inspanning van sectorpartijen op het punt van veiligheidsbeheer wordt aangetoond.

In aanvulling op voorgaande vraag heeft de GroenLinks-fractie de regering gevraagd aan te geven hoe dwingend de in artikel XI, vijfde lid, van het wetsvoorstel bedoelde «voor externe veiligheid relevante uitkomsten» zijn. Hierop kunnen wij aangeven dat aan de hand van de bedoelde uitkomsten kan worden bepaald welke concrete sturingsmaatregelen

voorhanden zijn om de doelstellingen voor externe veiligheid, althans ten aanzien van het groepsrisico, te halen. Deze maatregelen zullen voorts alsnog eerst onderwerp zijn van politieke besluitvorming. Alsdan zullen, indien noodzakelijk, de gekozen maatregelen ten aanzien van het groepsrisico en de in het LIB en LVB vastgelegde sturingsmaatregelen ten aanzien van het plaatsgebonden risico op elkaar worden afgestemd. Indien bij de evaluatie blijkt dat het externe veiligheidsrisico, afgezien van groepsrisico, onvoldoende wordt beheerst, schrijft de motie een aanpassing van het LIB dan wel het LVB voor.

Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie aangegeven dat zij van mening zijn dat het wel mogelijk is met het bestaande statistisch-causaal model de externe veiligheid te modelleren. Tevens zou het naar hun mening mogelijk moeten zijn om hiermee het niveau van de externe veiligheid anno 1990 te benaderen, al dan niet op basis van oude luchtfoto's, hetgeen vervolgens als norm gehanteerd zou kunnen worden. Deze leden hebben de minister gevraagd om die gegevens aan de Kamer toe te zenden. De speciale belangstelling van de leden van de PvdA-fractie gaat in dit kader uit naar het aandeel dat veroorzaakt wordt door toename in de ontwikkelingen van het ruimtegebruik en het deel dat door toename van de luchtvaart wordt veroorzaakt.

In reactie op de stelling van de PvdA-fractie verwijzen we naar het nog uit te brengen NLR/RIVM-onderzoek, dat eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht. Dit onderzoek zal onder meer duidelijkheid verschaffen over de bijdrage aan de toename van het groepsrisico in de omgeving van Schiphol door ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en het luchtverkeer.

De leden van de VVD-fractie hebben in het verslag geconstateerd dat als mogelijke alternatieve benadering van het groepsrisico de regering een gebiedsgerichte benadering, die momenteel interdepartementaal wordt onderzocht, in combinatie met maatregelen aan de bron heeft voorgesteld. In antwoord op de specifieke vragen van deze fractie over het interdepartementale onderzoek in aanvulling op voorgaande constatering, verwijzen wij graag naar de Voortgangsrapportage externe veiligheid, die op 7 september jongstleden aan de Tweede Kamer is toegestuurd (NDS/vrom⁰40 756). In deze voortgangsrapportage wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de voortgang van het onderzoek om te komen tot een nieuwe aanpak van het groepsrisico. Naast de Ministeries van VROM en VenW zijn ook de Ministeries van BZK, SZW en EZ betrokken bij dit proces. Ten aanzien van de stelling van de SP-fractie dat zij niet begrijpt waarom in 2002 een koppeling tussen het causale model en het groepsrisico nog wel mogelijk was en nu niet meer, merken wij op dat inmiddels is gebleken dat met een causaal model niet direct het groepsrisico berekend kan worden. Deze conclusie kon op het moment van de totstandkoming van de Schipholwet nog niet worden getrokken, aangezien het model destijds nog niet bestond.

Aan de door de leden van deze fractie geuite wens om alsnog een overduidelijke en transparante methode om het groepsrisico te kunnen beoordelen te ontwikkelen, wordt thans tegemoet gekomen door dit wetsvoorstel.

In antwoord op de vraag van de leden van fractie van de GroenLinks wat moet worden verstaan onder de interne veiligheid van het luchthavenluchtverkeer, kan worden opgemerkt dat de interne of bronveiligheid betrekking heeft op aspecten als de vliegwaardigheid, oftewel alle factoren die betrekking hebben op de kans van een ongeval met een vliegtuig in de gehele luchtvaartketen. Het heeft dus niet per se betrekking op de (on)veiligheid van passagiers of crew van een vliegtuig, waar de fractie op doelt.

Op de vragen van de fractie over de relevante uitkomsten van het causale model voor de externe veiligheid is eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag ingegaan.

De stelling van de GroenLinks-fractie dat de formulering van artikel XI, vijfde lid, van het wetsvoorstel suggereert dat het model gericht is op de interne veiligheid, en dat eventuele relevante uitkomsten voor externe veiligheid niet het primaire doel is van het model, kunnen wij beamen. Het voorkomen en beperken van ongevallen staat echter wel centraal in het interne veiligheidsbeleid waarbinnen dit instrument zou kunnen worden toegepast. Dat kan zowel betrekking hebben op ongevalsituaties met slachtoffers als op andersoortige schade. Omdat de ongevalkans een belangrijke parameter is in de externe veiligheid is er indirect een spin off voor dit beleidsveld.

Artikel XVI

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie aan de hand van welke criteria de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de krachtens de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart vastgestelde besluiten bepaald gaan worden, willen wij graag verwijzen naar de algemeen overleggen van 2 september en 13 oktober jongstleden met betrekking tot de inhoud van de evaluatie. Ook de brief van de Staatssecretarissen van VROM en VenW van 6 oktober jongstleden (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 665, nr. 2) betreft dit specifieke onderwerp.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat ten behoeve van het verslag een ex ante evaluatie van het groepsrisicobeleid zal worden uitgevoerd. Zij hebben de regering om een nadere toelichting op deze evaluatie gevraagd, waarbij wordt ingegaan op de inhoud en opzet ervan. Tevens wordt geïnformeerd naar de termijn waarop deze evaluatie van start zal gaan.

De opzet en inhoud van de uit te voeren ex-ante evaluatie kunnen pas worden vastgesteld nadat het eerdergenoemde NLR/RIVM-onderzoek en de door het Ministerie van VenW uitgevoerde verkenning naar de gebiedsgerichte benadering van het groepsrisico zijn afgerond. Helaas kunnen wij over de inhoud en de opzet van deze ex ante evaluatie dus nog geen duidelijkheid verschaffen. De evaluatie zal van start gaan in 2005.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben erop gewezen 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. Zij vragen zich af of deze toevoeging betekent dat deze dat getoetst zal worden aan de overgangsartikelen, of puur en alleen aan het niveau zoals beschreven in de PKB. Zij constateren 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.

Ten aanzien van deze vragen willen wij in de eerste plaats wederom verwijzen naar de algemene overleggen van 2 september en 13 oktober jongstleden en de eerdergenoemde brief van 6 oktober jongstleden, die ziet op de omvang van de evaluatie. Strikt genomen ziet de evaluatie volgens het wetsvoorstel enkel op de genoemde overgangsbepalingen. Deze overgangsartikelen waarborgen de gelijkwaardigheid met de PKB Schiphol en Omgeving. Dat er geen beschermingsniveau met betrekking tot groepsrisico is vastgelegd in de PKB Schiphol en Omgeving is een

juiste constatering. Dit onderwerp zal dan ook niet in het milieu-effectrapport ter evaluatie van het Schipholstelsel worden meegenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich verder af waarom een scheiding wordt gemaakt tussen groepsrisico in de lucht en op de grond. Bovendien wordt volgens deze leden het begrip groepsrisico verenigd tot het interne risico op ongelukken voor passagiers en bemanning. Zij vragen zich af waarom deze uitzondering wordt gemaakt aangezien bij het beleid voor externe veiligheid langs de weg en spoor of voor fabrieken en installaties toch ook niet alleen gekeken wordt naar het risico voor inzitenden, chauffeurs en pompbedienden. Deze leden menen dat externe veiligheid juist ook voor omwonenden op de grond genormeerd moet worden. Hierbij wordt de Bijlmerramp aangehaald, waarbij de meeste slachtoffers op de grond zijn gevallen. De leden van de fractie van GroenLinks hebben dan ook in dit kader de regering gevraagd aan te geven waarom zij de veiligheid op de grond niet mee willen nemen in het bepalen van het beschermingsniveau.

Klaarblijkelijk is met betrekking tot dit onderwerp sprake van een misverstand. Met betrekking tot groepsrisico is enkel sprake van het risico dat groepen mensen op de grond lopen. Graag verwijzen wij voor een nadere toelichting naar het antwoord op een voorgaande vraag van de GroenLinks-fractie ten aanzien van de betekenis van het begrip interne veiligheid.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben voorts geconstateerd 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 echter gesteld dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag moet worden opgesteld. De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten of dit betekent dat het model bijtijds gereed is om aan deze termijn van drie jaar te kunnen voldoen, dan wel of het denkbaar is dat het verslag wordt opgesteld zonder dat het model gereed is.

In antwoord op de gestelde vragen merken de Staatssecretaris van VROM en ik op dat deze twee onderwerpen van elkaar moeten worden gescheiden wat de procedure betreft. Om te beginnen komt er een verslag met een ex ante evaluatie van alternatief groepsrisicobeleid in februari 2006, dat gevoegd wordt bij de evaluatie van Schipholbeleid. Daarnaast zal over drie jaar naar alle waarschijnlijkheid het causale model klaar zijn. Dat model wordt niet meegenomen in de ex ante evaluatie, maar er wordt wel van bezien op welke wijze het model kan worden ingezet ten behoeve van het interne en/of externe veiligheidsbeleid.

Verder delen wij de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat maatregelen ten aanzien van bijvoorbeeld de ligging van vliegroutes, capaciteit en vluchtwegen manieren zijn waarop het groepsrisico (op de grond) beïnvloed kan worden. Op de vraag van deze fractie waarom er dan toch voor wordt gekozen om pas in het verslag in te gaan op mogelijke beheersmaatregelen, willen wij er graag op wijzen dat maatregelen bij de bron of gericht op de omgeving in samenhang gezien moeten worden. Daarvoor moet een geschikt instrument worden ontwikkeld, aangezien dat momenteel nog niet bestaat.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vervolgens de vraag gesteld of het niet beter is 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.

Deze suggestie van de GroenLinks-fractie kunnen wij niet overnemen. Ten eerste is geconstateerd dat het uitgangspunt van een standstill voor groepsrisico ten opzichte van 1990 niet reëel is. Een alternatieve norm of invulling van groepsrisicobeleid is nog niet duidelijk aan te geven. Een norm die wel reëel is, volgt mogelijk uit de al genoemde gebiedsgerichte benadering, die op dit moment wordt onderzocht. Bovendien zijn de sturingsmaatregelen en de mate waarin zij van invloed zijn op het groepsrisico, nog niet volledig in kaart gebracht. Ook dit zal mogelijk volgen uit de gebiedsgerichte benadering (maatregelen gericht op de omgeving), eventueel in combinatie met de relevante uitkomsten van het causale model (maatregelen gericht op de bron).

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

Zoals echter al eerder is opgemerkt en tevens blijkt uit het vierde en vijfde lid van artikel XVI, ziet het milieu-effectrapport op een ex post evaluatie van de Schipholwet, het LIB en het LVB. Aangezien noch de PKB Schiphol en Omgeving, noch de overgangsartikelen het groepsrisico betreffen, zal het beleid ten aanzien van dit onderwerp ook niet worden meegenomen in dit speciale milieu-effectrapport.

In aanvulling op de beantwoording van de reeds door de leden van de vaste kamercommissie gestelde vragen omtrent onderhavig wetsvoorstel, willen de Staatssecretaris van VROM en ik graag gebruik maken van de gelegenheid om aan te kondigen dat op korte termijn een tweede nota van wijziging zal worden ingediend met betrekking tot het milieu-effectrapport ter evaluatie van het Schipholbeleid. Meer specifiek zal deze nota van wijziging de te volgen procedure betreffen, zoals reeds ter sprake is gekomen tijdens het algemeen overleg van 13 oktober jongstleden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs