

27 603

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2003

U heeft aangegeven dat binnen de commissie grote zorg is ontstaan over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Baarda (27 603, nr. 88k). De motie is ingediend vanwege de zorg over de gelijkwaardige overgang van de PKB naar het nieuwe normenstelsel. De commissie legt daarbij een relatie met het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van het terug treden van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Ik hecht aan het vertrouwen van uw commissie. Naar mijn overtuiging wordt met de uitvoering zoals onderstaand toegelicht de beoogde gelijkwaardigheid bewerkstelligd.

Daarnaast heeft u aangegeven mijn lange termijnvisie op de mainport Schiphol te willen ontvangen.

Ik ben graag bereid om naast deze schriftelijke toelichting ook mondeling over deze zaken van gedachten te wisselen.

Motie Baarda

De motie bevat een aantal verzoeken:

1. Wijziging van de Wet luchtvaart, om daarin vast te leggen dat als bij de evaluatie van 2005 blijkt dat aan de eisen van gelijkwaardigheid niet is voldaan, het stelsel zodanig wordt gewijzigd dat deze gelijkwaardigheid met de PKB tenminste wordt gerealiseerd;
2. Vooruitlopend daarop een bepaling op te nemen in de uitvoeringsbesluiten (Schiphol AmvB's) dat uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding een milieueffectrapport wordt opgesteld, met name gericht op geluid en externe veiligheid;
3. Voor externe veiligheid een norm te ontwikkelen;
4. Indien uit het milieueffectrapport blijkt dat niet is voldaan aan de randvoorwaarden in de overgangsartikelen XI tot en met XIII van de Wet luchtvaart, de uitvoeringsbesluiten te wijzigen zodanig dat aan de eisen van gelijkwaardigheid wordt voldaan.

Hoe wordt de motie geïnterpreteerd

Op 26 juni 2002, daags na het indienen van de motie in de Eerste Kamer, is de Tweede Kamer door de toenmalig verantwoordelijk bewindspersoon geïnformeerd over de motie en de wijze van uitvoering daarvan: *«Dit betekent dat ik voornemens ben te bevorderen dat in de ontwerp uitvoeringsbesluiten, zoals deze in de Tweede Kamer ter behandeling voorliggen, een bepaling wordt toegevoegd met de volgende strekking. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de uitvoeringsbesluiten zal door mij een milieueffectrapport worden opgesteld. Dit rapport zal ex post inzicht moeten geven in de vraag of de gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe stelsel, zoals vastgelegd in de overgangsartikelen van het wetsvoorstel, in de praktijk ook werkelijk is gerealiseerd. In het geval dat uit het milieueffectrapport blijkt dat zulks niet is gebeurd, zal het stelsel worden aangepast opdat alsnog aan de eisen van gelijkwaardigheid, zoals geformuleerd in genoemde artikelen, kan worden voldaan.*

Verder ben ik, conform de motie, voornemens op korte termijn wetgeving te initiëren. Daarin zal worden vastgelegd dat, indien bij de evaluatie van het nieuwe stelsel in 2005 blijkt dat niet aan de eisen van gelijkwaardigheid met het PKB-stelsel, zoals hierboven aangegeven, wordt voldaan, het nieuwe stelsel moet worden aangepast opdat deze gelijkwaardigheid alsnog ten minste wordt gerealiseerd».

Deze brief¹ is door mijn voorganger vooraf afgestemd met de heer Baarda, de indiener van de motie, en in afschrift aan de voorzitter van de Eerste Kamer verstuurd.

Hoe wordt de motie uitgevoerd

In de uitvoeringsbesluiten, die zijn gepubliceerd op 18 december 2002 en die vanaf 20 februari 2003 van kracht zijn, is een bepaling opgenomen:

- dat uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding een milieueffectrapport wordt opgesteld;
- dat indien uit het milieueffectrapport blijkt dat niet is voldaan aan de randvoorwaarden in de overgangsartikelen XI tot en met XIII van de Wet luchtvaart, de uitvoeringsbesluiten zodanig worden gewijzigd dat aan de genoemde randvoorwaarden van gelijkwaardigheid wordt voldaan.

De tekst van de bepaling luidt als volgt:

1. *Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit wordt door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat een milieueffectrapport opgesteld.*
2. *Het rapport is gericht op een vergelijking van het beschermingsniveau, zoals dat wordt geboden door dit besluit, met het beschermingsniveau zoals dat voor de inwerkingtreding van artikel VI van de wet van 27 juni 2002 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) ten aanzien van het vijfbanenstelsel is beschreven in de PKB Schiphol en Omgeving. Artikel IX van die wet wordt hierbij in acht genomen.*
3. *Voor zover uit het rapport blijkt dat bij de vaststelling van dit besluit het bepaalde in de artikelen X tot en met XIII van de wet van 27 juni 2002 houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) niet in acht is genomen, bevordert Onze Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat zulks alsnog geschiedt.*

¹ Dit stuk is gedrukt onder 27 603, EK nr. 88 L, vergaderjaar 2001–2002.

Hiermee wordt het 1^e, 2^e en 4^e verzoek van de motie ingewilligd.

Zoals in mijn brief aan het Parlement van 17 december 2002¹ is aangegeven, is de wijziging van de Wet luchtvaart in voorbereiding. De uitwerking van de motie in de wetswijziging zal overeenkomstig de genoemde brief aan het Parlement van 26 juni 2002 zijn en overeenkomstig de evaluatiebepaling in de Schiphol AMVB's. Hiermee zal aan het 1e en 4e verzoek van de motie worden voldaan.

De planning van de wijziging van de Wet luchtvaart is als volgt:

1. Ambtelijke voorbereiding tot 11 april 2003
2. Ministerraad: 11 april
3. Advies Raad van State: eind juni/begin juli
4. Aanbieding wetsvoorstel aan Tweede Kamer: september 2003
5. Aanbieding wetsvoorstel aan Eerste Kamer: pm
5. Beoogde Inwerkingtreding: eind april 2004

Ook het verzoek om een norm te ontwikkelen voor externe veiligheid, het 3e punt van de motie, is ingewilligd. De uitvoeringsbesluiten bevatten normen voor externe veiligheid: het totaal risicogewicht in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en de sloopzones vanwege veiligheid in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol.

Toetsing aan gelijkwaardigheid met de PKB door de overgangsentikelen van de Wet luchtvaart

Zoals in de brief aan het Parlement van 26 juni 2002 is aangegeven, wordt aan de gelijkwaardigheid met de PKB getoetst door te bezien of in de praktijk aan de randvoorwaarden in de overgangsentikelen XI tot en met XIII van de Wet luchtvaart wordt voldaan.

De vraag kan gesteld worden, waarom aan deze overgangsentikelen wordt getoetst en niet direct aan de PKB zelf. Onderstaand wordt dit toegelicht.

In de PKB is stand still vastgelegd voor externe veiligheid, luchtkwaliteit en geur. Voor geluid is een forse verbetering ten opzichte van 1990 vastgelegd. Voor de uitvoering van de motie wordt achteraf getoetst of aan deze stand still en verbetering wordt voldaan. Dit wordt gedaan door te toetsen aan de randvoorwaarden in de overgangsentikelen in de wet. In de overgangsentikelen is immers door de wetgever de gelijkwaardige overgang van de randvoorwaarden voor milieu- en veiligheid van de PKB exact vastgelegd.

Deze vastlegging van de gelijkwaardigheid in de wet was nodig eenduidig vast te leggen wat onder gelijkwaardigheid met de PKB wordt verstaan. Om te beginnen is daarmee vastgelegd welke elementen van de PKB exact van belang worden geacht voor de gelijkwaardigheid: de randvoorwaarden voor geluid, externe veiligheid en luchtverontreiniging. De randvoorwaarden voor geur zijn al in de kabinetsnota's Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart en Toekomst Nationale Luchthaven verlaten.

Daarnaast was het voor externe veiligheid nodig de gelijkwaardigheid eenduidiger vast te leggen dan de randvoorwaarden van de PKB. De randvoorwaarden voor externe veiligheid in de PKB zijn als referentie onbruikbaar, omdat daarin feitelijk een flexibele norm is gehanteerd (als meer risico door luchtvaart, dan stand still bereiken door meer woningen te slopen) en daardoor een referentie ontbrak. Met andere woorden: elke risicosituatie kan voldoen aan de stand still van de PKB, mits maar voldoende woningen gesloopt worden. In de uitvoeringsbesluiten is deze flexibele norm vervangen door een harde grens aan het risico.

Tot slot is voor externe veiligheid en luchtverontreiniging het inzicht in de effecten van de luchtvaart verder gevorderd, wat heeft geleid tot verbetering van de rekenmodellen. In het MER Schiphol 2003 zijn deze

¹ Dit stuk is gedrukt onder 27 603, EK nr. 99, vergaderjaar 2002–2003.

nieuwe inzichten in detail beschreven en met wetenschappelijke onderzoek onderbouwd. Hierover is de Kamer destijds geïnformeerd.

De relatie tussen de PKB en de overgangsartikelen

In de bijlage bij deze brief geef ik een overzicht van de milieu- en veiligheidsrandvoorwaarden van de PKB enerzijds en de overgangsartikelen van de Wet luchtvaart, waarin de eisen voor de gelijkwaardige overgang zijn vastgelegd anderzijds. Daaruit blijkt dat met de toetsing aan de randvoorwaarden in de overgangsartikelen wordt voldaan aan de beoogde doelstellingen van de PKB. Onderstaand wordt de relatie tussen de PKB en de overgangsartikelen toegelicht.

Voor geluid zijn in de overgangsartikelen de PKB-randvoorwaarden overgenomen. Voor het aantal ernstig gehinderden is zelfs sprake van een aanscherping ten opzichte van de PKB.

Voor luchtverontreiniging zijn de PKB-randvoorwaarden overgenomen in de overgangsartikelen, met dien verstande dat de getallen van de PKB zijn herberekend volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten en tevens voor een groter gebied rond de luchthaven zijn bepaald (zie bijlage).

Voor de externe veiligheid zijn ook de meest recente inzichten over de effecten van de luchtvaart gehanteerd. Daarnaast is een oplossing gekozen voor de vertaling van de flexibele PKB-randvoorwaarde van stand still van het zogenaamde Gesommeerd Gewogen Risico (GGR). Als referentie voor de stand still is het aantal woningen binnen de risicocontouren 10^{-6} gehanteerd van de situatie in 1990. Strict genomen is elke veiligheidssituatie gelijkwaardig aan de PKB stand still, aangezien conform de PKB de GGR-stand still bereikt zou worden door net zoveel woningen in de risicozones te amoveren als daarvoor nodig. De PKB kende kortweg geen harde grens aan het risico dat door de sector werd veroorzaakt, maar een risicobeheersing door aan de ruimtelijke ordeningskant (aantal te slopen woningen) in te grijpen.

Relatie van de uitvoering van de motie Baarda en het Kamerdebat over de commissie deskundigen vliegtuiggeluid

In het debat in de Tweede Kamer op 18 december 2002, ben ik ingegaan op de relatie tussen de taken van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid en de motie Baarda.

De commissie deskundigen vliegtuiggeluid is in 2000 ingesteld voor advisering over de overgang naar de Europese geluidmaat Lden en de overgang van berekenen naar meten van vliegtuiggeluid. In 2001 is de taak van de commissie uitgebreid met een handhavingssysteem voor het «buitengebied». Deze taken staan los van de evaluatie van de gelijkwaardigheid van het nieuwe normenstelsel, waarin de commissie voor de milieueffectrapportage een toetsende rol zal vervullen.

Dat laat overigens onverlet dat ik groot belang hecht aan een voortvarende uitvoering van de taken van de commissie deskundigen vliegtuiggeluid. Ik ben bezig met de samenstelling van een nieuwe commissie, die tenminste dezelfde taken zal hebben als de voorgaande.

Lange termijn visie Mainport Schiphol

Met de ingebruikname van de Polderbaan zal de capaciteit van de luchthaven Schiphol groter worden. Uit het MER Schiphol 2003 kan worden opgemaakt dat naar verwachting van de luchtvaartsector binnen

de gestelde randvoorwaarden tussen de 500 000 en 600 000 vlieg-bewegingen mogelijk zullen zijn. Daarmee lijkt de luchthaven te kunnen voldoen aan de verwachte groei van de luchtvaart op de middellange termijn tot circa 2010.

In de afgelopen jaren is onderzoek gedaan naar de opties voor het geval de vraag naar luchtverkeer in ons land op termijn verder toe zou nemen. Op basis van deze onderzoeken is uiteindelijk in de nota Toekomst Nationale Luchthaven neergelegd dat de regering voor afzienbare tijd de locatie Schiphol aanmerkt als de plaats van de nationale luchthaven. Wel is een onderzoeksprogramma opgezet naar de aspecten van een eiland in de Noordzee (Flyland), als mogelijke optie voor het verplaatsen van de nationale luchthaven op lange termijn.

In mijn visie zal de locatie Schiphol de komende tientallen jaren de plaats voor de nationale luchthaven zijn. De onlangs aangenomen Schipholwet biedt ook het kader voor de langere termijnontwikkelingen op Schiphol. In een eerder stadium heeft de luchthaven onderzoek gedaan naar de behoefte aan een uitbreiding van het banenstelsel vanuit bedrijfseconomische optiek. Uit de aan u toegezonden kengetallen kosten batenanalyse van het CPB (per brief van 9 juli 2002) blijkt dat een verdere groei van de luchtvaart op Schiphol al dan niet met een uitbreiding van het banenstelsel niet onmogelijk lijkt te zijn. Om tot een afgewogen oordeel hierover te komen zal de sector eerst met concrete voornemens moeten komen, die in de vorm van een MER en begeleid door eventuele analyses op economisch – en luchtvaarttechnisch terrein op de consequenties worden bekeken. Daarbij hecht ik sterk aan het draagvlak voor de luchthaven in de betrokken regio en aan een goede inbedding in de ruimtelijke structuur van de Randstad. Vanzelfsprekend zullen de resultaten van de evaluatie zoals beschreven in de Schipholwet bekend moeten zijn alvorens er definitieve besluiten genomen worden.

De komende jaren ligt de nadruk op de werking van het nieuwe stelsel en de evaluatie ervan. Dat laat onverlet dat aandacht besteed zal worden aan de ontwikkelingen op langere termijn, gegeven de lange periode die nodig is om investeringsbeslissingen te nemen. Om die reden zal in de komende periode in overleg met de betrokken partijen onderzoek worden gedaan naar de aspecten die een rol spelen bij zowel de verdere ontwikkeling van Schiphol en de Randstad en die van de overige luchthavens in Nederland. Daarbij worden ook de resultaten betrokken van het onderzoeksprogramma Flyland.

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

Externe veiligheid

PKB Schiphol en omgeving	Wet luchtvaart artikel XI
Niet slechter dan in 1990 («stand still»).	Stand still ten opzichte van 1990
Stand-still te bereiken door sloop van alle woningen vanaf 2003 in de veiligheidszone in enge zin (gebied binnen de contour $5 \cdot 10^{-5}$ individueel risico) en geen toename van het Gesommeerd Gewogen Risico vanaf 2003 in de veiligheidszone in ruime zin (contour 10^{-5} individueel risico) desnoods door aanvullende sloop buiten de contour $5 \cdot 10^{-5}$ individueel risico en in het toetsingsgebied externe veiligheid (contour 10^{-6} individueel risico).	Grens aan externe veiligheidsrisico veroorzaakt door de sector gebaseerd op niet meer woningen binnen de individueel risico contour 10^{-6} dan in 1990. Op basis van genoemde 10^{-6} contouren worden veiligheids-sloopzones bepaald waarbuiten het externe veiligheidsrisico lager is dan 10^{-5} .

Geluidbelasting

Onderwerp	PKB Schiphol en omgeving	Wet luchtvaart artikel XII
Aantal woningen binnen de 35 Ke-zone	Maximaal 10 000 (in 1990 circa 15 100)	Maximaal 10 000
Aantal mensen ernstige hinder binnen de 20 Ke-contour	Aanzienlijk lager dan in 1990, indicatief referentiegetal 54 000	Maximaal 45 000 (dat wil zeggen ca. 50% lager dan in 1990)
Aantal woningen binnen de 26 dB(A) Laeq-nachtzone	Maximaal 10 100	Maximaal 10 100
Aantal mensen slaapverstoring binnen de 20 dB(A) LAeq-nachtcontour	Aanzienlijk lager dan in 1990, indicatief referentiegetal 39 000	Maximaal 39 000 (dat wil zeggen ca. 70% lager dan in 1990)

Uitstoot luchtverontreinigende stoffen

PKB Schiphol en omgeving	Wet luchtvaart artikel XIII		
Niet slechter dan in 1990 («stand still») voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen ten gevolge van alle bronnen in het studiegebied rond Schiphol gezamenlijk, waaronder luchtverkeer, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming. In de PKB voor 1990 de volgende cijfers voor het studiegebied van 10 x 10 km.	Stand still ten opzichte van 1990 door grenswaarden in het eerste luchthavenverkeerbesluit voor de emissie van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken dat de prognoses van dat moment ten aanzien van de emissies ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming in het studiegebied de waarden van 1990 niet overschrijden.		
Stof	Maximum emissie per jaar	Stof	Maximum emissie per jaar
CO	8 224 ton	CO	45 701 ton
NO _x	6 446 ton	NO _x	19 771 ton
VO _S	1 662 ton	VO _S	21 173 ton
SO ₂	283 ton	SO ₂	1 274 ton
PM10	246 ton	PM10	1 208 ton

In deze getallen in de PKB is abusievelijk de uitstoot van de andere bronnen dan luchtvaart niet meegenomen. Hierover is het Parlement per brief geïnformeerd.

Voor het peiljaar 1990 is in 1999 een herberekening uitgevoerd, naar aanleiding van een verbeterd rekenmodel waarin veranderde inzichten zijn verwerkt en tevens het studiegebied is vergroot (zie ook MER Schiphol 2003, Deel 2, blz. 109). De daarmee herberekende grenswaarden van de PKB voor de totale uitstoot in het studiegebied van 20 x 20 km zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Stof	Maximum emissie per jaar
CO	45 701 ton
NO _x	19 771 ton
VO _S	21 173 ton
SO ₂	1 274 ton
PM10	1 208 ton

Geur

PKB Schiphol en omgeving

Wet luchtvaart

Niet slechter dan in 1990 («stand still»)

Geen bepalingen, overeenkomstig de kabinetsnota's SBTL (1990) en TNL (1999). Bij de behandeling van de wet is aangegeven dat het niet mogelijk is «stand still» te realiseren. Daarvoor in de plaats zijn in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol gebruiksregels voor de luchthaven opgenomen die tot doel hebben de geuroverlast te beperken.
