

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 augustus 2003 en het nader rapport d.d. 19 december 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2003, no. 03.002468, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting 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.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een deel van de in de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanvaarde motie die door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van die Kamer is ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart (WLV) inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (hierna: Schipholwet).² In die motie is de regering verzocht om in de Schipholwet een evaluatieverplichting op te nemen met betrekking tot de vraag of met de overgang naar het stelsel met geluidsgrenswaarden een vergelijkbaar beschermingsniveau wordt verkregen als die onder de werking van de Planologische Kernbeslissing Schiphol en omgeving. In dezelfde motie is de regering ook verzocht om vooruitlopend op de totstandkoming van de daartoe strekkende wetswijziging in de beide uitvoeringsbesluiten van de Schipholwet, het Luchthavenindelingsbesluit en het Luchthavenverkeersbesluit (hierna gezamenlijk: uitvoeringsbesluiten), een verplichting tot een milieueffect-rapportage (MER) ex post op nemen. Aan dat onderdeel van de motie is inmiddels uitvoering gegeven in artikel 3.1 van het Luchthavenindelingsbesluit en artikel 6.1 van het Luchthavenverkeersbesluit. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot de verhouding tussen de evaluatieverplichting en de MER-verplichting en met betrekking tot de opzet van de evaluatie.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Motie Baarda c.s.; Kamerstukken I 2001/02, 27 603, nr. 88k.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juni 2003, nr. 03.002468, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2003, nr. W09.03.0209/V, bied ik U, mede

namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan zijn advies aandacht is geschonken.

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

1. De evaluatie

a. In het wetsvoorstel wordt in een aan de Schipholwet toe te voegen artikel XVIa voorgeschreven dat uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Schipholwet (20 februari 2003) aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de krachtens de artikelen 8.4 en 8.15 WLV vastgestelde besluiten (de hiervoor genoemde uitvoeringsbesluiten). Ingevolge het tweede lid van dat artikel zal dat verslag vergezeld dienen te gaan van een milieueffectrapport, waarop de paragrafen 7.5 tot en met 7.7 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn. Evenals in de regeling van deze MER in de beide uitvoeringsbesluiten is in het derde lid bepaald dat die rapportage dient te geschieden langs de lijnen van de artikelen XI tot en met XIII van de wijzigingswet.¹ In de memorie van toelichting wordt over de verhouding tussen de evaluatieverplichting in het eerste lid en de regeling van de MER ex post in de volgende leden van artikel XVIa opgemerkt dat het (evaluatie)verslag de meerwaarde heeft dat hierin aandacht zal worden besteed aan de doeltreffendheid en de effecten van de uitvoeringsbesluiten, terwijl het milieueffectrapport in het bijzonder gericht zal zijn op een vergelijking van het beschermingsniveau. Verder wordt nog opgemerkt dat in die evaluatie van het nieuwe stelsel ook de gehanteerde grenswaarden worden meegenomen.

Naar de mening van de Raad zal in die evaluatie mede de systematiek moeten worden betrokken die in de overgangsbepalingen XI tot en met XIII van de wijzigingswet is voorgeschreven. Met die systematiek moet immers worden gewaarborgd dat het beschermingsniveau op basis van geluidsgrenswaarden gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau dat wordt geboden aan de hand van geluidscontouren in de Planologische kernbeslissing (PKB) Schiphol. De Raad adviseert daarover duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

b. Voorts zal vooraf duidelijk moeten zijn hoe de regering het onderdeel van de evaluatie zal uitvoeren dat betrekking heeft op het stelsel van geluidsgrenswaarden en op de systematiek die voor de overgang van het oude naar dit nieuwe stelsel is voorgeschreven in de artikelen XI tot en met XIII van de Schipholwet. Uitgangspunt van artikel XII van de Schipholwet is dat het nieuwe stelsel een geografische begrenzing mogelijk maakt waarbinnen het aantal daarbinnen aanwezige geluidsbelaste woningen kan worden vastgesteld. Deze begrenzingen zijn de 35 Ke-contour, de 20 Ke-contour voor de etmaalwaarde en de 26 dB(A)LAeq en 20 dB(A)Aeq contouren voor de nachtwaarde, berekend volgens het oude stelsel. Het in artikel XII maximaal aantal geluidsbelaste woningen casu quo het maximaal aantal ernstig gehinderden binnen deze contouren mag niet worden overschreden onder het nieuwe stelsel. Het nieuwe normenstelsel werkt echter niet met geluidszones maar met zogenaamde handhavingpunten. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de PKB Schiphol en omgeving zal daarom een geografische begrenzing moeten kunnen worden vastgesteld die overeenkomt met de geluidszonering volgens het oude stelsel waarbinnen de geluidsbelaste woningen zich bevinden. Tevens is van belang dat, in het bijzonder in een situatie met gewijzigde indicatoren, de te gebruiken onderzoeksmethode achteraf niet ter discussie kan worden gesteld. Naar de mening van het college zou een discussie over de onderzoeksmethode en de daaruit voortvloeiende resultaten kunnen worden beslecht door het kiezen van extra meetpunten, onder meer in het zogenaamde buitengebied. Op die manier kan worden aangetoond dat het aantal en de locatie van de thans gekozen meetpunten juist zijn en wordt voldaan aan het door de wet vereiste gelijkwaardige beschermingsniveau. Het college adviseert de toelichting ook op dit punt aan te vullen.

¹ Volgt uit de verwijzing naar artikel IX, dat zelf verwijst naar de artikelen X tot en met XII.

1. a. In tegenstelling tot de visie van de Raad ben ik van mening dat er in de artikelen X tot en met XIII van de Schipholwet geen sprake is van een systematiek, maar van eisen die worden gesteld aan de beschermingsniveaus om een gelijkwaardige overgang van het PKB-stelsel naar het nieuwe Schipholstelsel te waarborgen. De eisen als zodanig worden niet geëvalueerd, zij zijn een gegeven. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal onder andere in het milieueffectrapport worden beschreven of in de praktijk wordt voldaan aan de eisen zoals gesteld in de artikelen X tot en met XIII van de Schipholwet. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad verduidelijkt. Zoals door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is toegezegd in het algemeen overleg met de Eerste Kamer van 1 april 2003 zal het buitengebied gelijkwaardig beschermd worden, met dien verstande dat het overgangsartikel XII van de Schipholwet een gunstigere bescherming biedt dan in de PKB was voorzien. Tevens wordt artikel IX daarbij in acht genomen.

b. Ten aanzien van het punt met betrekking tot de geografische begrenzing zou ik willen opmerken, dat in lijn met artikel XII van de Schipholwet, in het milieueffectrapport ten behoeve van de vergelijking van het beschermingsniveau ten opzichte van de PKB Schiphol en omgeving de 20 Ke-contour en 35 Ke-contour en de 20 dB(A) Laeq-contour en 26 Laeq-contour zullen moeten worden opgenomen, waarmee een geografische begrenzing wordt vastgesteld die overeenkomt met de geluidzonerings volgens het oude stelsel. Daarbij wil ik opmerken dat de wet alleen het maximum aantal woningen casu quo ernstig gehinderden bepaalt en geen eisen stelt aan de ligging van de contouren. De Raad adviseert bovendien om extra meetpunten te kiezen. Bij de evaluatie wordt niet alleen gekeken naar de 35 meetpunten (etmaal), maar naar de feitelijke belasting van het gehele gebied. Anders zou ook niet kunnen worden getoetst aan de eisen van de overgangsartikelen en bijvoorbeeld worden bepaald hoeveel woningen binnen de 35 Ke-contour liggen. Overigens gaat eenzelfde redenering op voor externe veiligheid. In de evaluatie zal de geografische ligging van de contouren (Ke en Lden) worden onderzocht. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Verhouding tot de uitvoeringsbesluiten

Nu in het wetsvoorstel de bepalingen betreffende de milieueffectrapportage in artikel 3.1 Luchthavenindeliingsbesluit en artikel 6.1 Luchthavenverkeersbesluit zijn verwerkt, zullen die naar het de Raad voorkomt, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen zelfstandige betekenis meer hebben. De Raad adviseert hierop nader in te gaan in de memorie van toelichting.

2. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een tweetal bepalingen op te nemen die worden opgenomen in de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) indien de evaluatie daadwerkelijk wijzigingen voor het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het Luchthavenindeliingsbesluit Schiphol tot gevolg heeft. Deze bepalingen waarborgen dat het beschermingsniveau dat als maatstaf wordt gebruikt voor volgende besluiten, het niveau is zoals dat wordt gegeven door de gewijzigde besluiten.

Tevens is in de memorie van toelichting een alinea opgenomen met betrekking tot de administratieve lasten die met het wetsvoorstel gepaard gaan.

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

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

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel

van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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