

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. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 8 september 2004

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1.

Artikel I komt te luiden:

ARTIKEL I

De wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel XI, vijfde lid, komt te luiden:

5. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ontwikkelen zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk een causaal model dat is gericht op interne veiligheid van het luchthavenluchtverkeer. Met de voor externe veiligheid relevante uitkomsten van het model wordt rekening gehouden in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol.

B

Artikel XVI komt te luiden:

ARTIKEL XVI

1. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat zendt uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de

praktijk van de krachtens de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart vastgestelde besluiten.

2. In het verslag wordt in ieder geval aangegeven op welke wijze het groepsrisico voor mensen op de grond kan worden bepaald en beheerst door middel van instrumenten die zijn gericht op het gebruik van de luchthaven in combinatie met de ruimtelijke ordening in de omgeving van de luchthaven. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voeren daartoe een ex ante evaluatie ten aanzien van het groepsrisicobeleid uit.

3. Het verslag gaat vergezeld van een milieueffectrapport. De paragrafen 7.5 tot en met 7.7 van de Wet milieubeheer zijn op dit rapport van overeenkomstige toepassing.

4. Het milieueffectrapport is gericht op een vergelijking van het beschermingsniveau zoals dat wordt geboden door de krachtens de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart vastgestelde besluiten, met het beschermingsniveau zoals dat voor de inwerkingtreding van artikel VI ten aanzien van het vijfbanenstelsel is beschreven in de PKB Schiphol en Omgeving. Artikel IX wordt hierbij in acht genomen.

5. Voor zover uit het rapport blijkt dat niet aan de artikelen X tot en met XIII is voldaan, bevordert Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat zulks alsnog geschiedt door wijziging van de in de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart bedoelde besluiten.

2.

In artikel II wordt «artikel XVIa van de wet van 27 juni 2002» telkens vervangen door: artikel XVI van de wet van 27 juni 2002.

Toelichting

Deze nota van wijziging heeft betrekking op het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 juni 2003 (Stb. 374), de zogenaamde Schipholwet. Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de motie-Baardas (Kamerstukken I 2001–2002, 27 603, nr. 88k) met betrekking tot de evaluatie van het per 20 februari 2002 geldende Schipholstelsel. Hiertoe wordt een nieuw artikel 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) ingevoegd. Inmiddels is gebleken dat de artikelen XI, vijfde lid, en XVI van deze wet betreffende het statistisch-causaal model met betrekking tot de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer wijziging behoeven wegens onuitvoerbaarheid. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hebben de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de onuitvoerbaarheid van de huidige artikelen door middel van separate brieven (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. In het overleg met de Tweede Kamer is daarom voorgesteld desbetreffende artikelen te wijzigen.

De toepassing van de genoemde artikelen is om een drietal redenen niet haalbaar. Ten eerste is in het huidige artikel XI, vijfde lid, en artikel XVI van de wet de eis opgenomen dat er een statistisch-causaal model met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer wordt ontwikkeld, hetgeen als grondslag zal dienen voor het bepalen van het groepsrisico van de mensen op de grond. In het Plan van Aanpak Causale Modelling¹ is de wijze vastgelegd waarop een dergelijk model zou worden uitgewerkt. Uit de resultaten van de eerste fase van het project is echter gebleken dat een causaal model ongeschikt is om te komen tot een toegesneden maat

¹ In december 2000 aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat gestuurd, vv00001451.

voor het bepalen van het groepsrisico. Het beoogde model analyseert relaties in de veiligheidsketen van het gehele luchtvaartstelsel, waarbij de bijdragen aan de kans op ongelukken wordt gekwantificeerd. Daarmee is het model primair gericht op interne veiligheid en kan alleen indirect gerelateerd worden aan externe veiligheid. De invloed die veranderingen in de populatie in de omgeving van Schiphol hebben op het groepsrisico kan niet worden meegenomen in het causale model. Omdat het groepsrisico zowel door externe veiligheid als de populatie op de grond wordt bepaald, is de uitvoering van het huidige wetsartikel niet goed mogelijk. Het verbinden van (een standstill voor) het groepsrisico aan een statistisch-causaal model dat ziet op interne veiligheid is dan ook praktisch onuitvoerbaar. Daarom wordt de koppeling die in beide artikelen wordt gelegd tussen het causale model en groepsrisico losgelaten.

Een tweede reden voor het wijzigen van met name artikel XI, vijfde lid, ligt in de vereiste standstill voor het groepsrisico ten opzichte van het jaar 1990. Deze eis is ten tijde van de behandeling van de Schipholwet in de Tweede Kamer in de wet opgenomen op grond van het amendement van Van Gijzel *cs.* (Kamerstukken II 2001–2002, 27 603, nr. 62). De staatssecretaris van VROM heeft in zijn brief van 4 november j.l. aangegeven om welke redenen deze standstill niet uitvoerbaar is. Deze stelling is gebaseerd op met name twee onderzoeken, te weten het NLR-rapport betreffende de invloed op het groepsrisico van de afspraken, die de toenmalige minister van VROM heeft gemaakt over aanvullende ruimtelijke maatregelen ter beheersing van het groepsrisico, en op de Milieubalans van het RIVM. Uit de 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 echter toegenomen en dit risico zal op langere termijn verder toenemen. Dit betekent niet dat de bestaande beperkingen aan het ruimtegebruik in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en de aanvullende ruimtelijke beperkingen die de minister van VROM met de regio afgesproken heeft, geen effect hebben op het groepsrisico. Echter, deze compenseren de toename van het risico maar gedeeltelijk.

Naast de koppeling tussen het statistisch-causaal model en het groepsrisico en het standstill-principe, is ook de termijn waarop het model moet worden ontwikkeld niet haalbaar. De resultaten van de demo's en de reviews laten zien dat er reële mogelijkheden bestaan om een volledig en bruikbaar model voor de verbetering van de interne veiligheid te ontwikkelen, maar een operationele toepassing van het model op 1 januari 2005 moet worden uitgesloten. Het streven is om zo spoedig mogelijk een model te ontwikkelen, maar aangezien niet geheel duidelijk is op welke termijn een model kan worden geoperationaliseerd, is afgezien van een concrete datum.

Na de constatering dat de artikelen XI, vijfde lid, en XVI niet uitvoerbaar zijn wegens bovenstaande redenen, hebben de staatssecretaris van VROM en de staatssecretaris van V&W in hun contacten met de Tweede Kamer gepleit voor een andere benadering van het groepsrisico. In dit kader wordt benadrukt dat niet wordt afgezien van specifiek groepsrisicobeleid, maar dat een andere benadering gewenst is, waarbij zoveel mogelijk wordt voldaan aan de intenties van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Wet luchtvaart. De huidige rekenwijze voor groepsrisico betreft namelijk enkel het risico op een ongeluk en de gevolgen daarvan ten aanzien van een groot gebied. Hiermee wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe dit totale risico is verdeeld over de afzonderlijke omliggende gemeenten en gemeenschappen rond de luchthaven. Voorgesteld is om

bij de in 2006 geplande evaluatie eveneens te bezien welke alternatieve benadering van het groepsrisico zal moeten worden gehanteerd. Beide staatssecretarissen hebben al aangegeven dat zij in elk geval 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 de risico's voor de mensen op de grond. Dit krijgt vorm door het bepalen en accepteren van een mogelijk veiligheidsniveau, dat uitvoerbaar is en waarmee het risico hanteerbaar wordt in het kader van de ruimtelijke planvorming en het gebruik van de luchthaven. De veiligheid van de inwoners en werkenden in het gebied rondom de luchthaven wordt als uitgangspunt genomen. Bovendien zal sturing ten aanzien van ruimtelijke ordening en het gebruik van de luchthaven worden vergemakkelijkt. De uitwerking van een mogelijke gebiedsgerichte benadering zal tevens een economische component bevatten, welke een rol zal spelen bij de politiek/bestuurlijke afweging van kosten, baten en risico's van een activiteit of activiteiten. In dit verband wordt erop gewezen dat Schiphol zorgt voor circa 50 000 directe en 125 000 indirecte banen en dat groei of krimp van de luchthaven ongetwijfeld hun invloed op deze aantallen zullen doen gelden. 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.

Deze gebiedsgerichte benadering wordt momenteel in interdepartementaal verband nog bestudeerd.

Concreet krijgen deze wijzigingen als volgt hun beslag in het wetsvoorstel. In artikel XI, vijfde lid, wordt een drietal aanpassingen gepleegd. Ten eerste wordt artikel XI, vijfde lid, zodanig aangepast dat de koppeling tussen het causaal model en het groepsrisico voor mensen op de grond wordt losgelaten. Bovendien wordt de vereiste standstill met betrekking tot het groepsrisico ten opzichte van 1990 uit het lid verwijderd. Tot slot wordt ook de termijn waarop het model moet zijn ontwikkeld aangepast. Aangezien niet exact duidelijk is op welke termijn het causaal model gereed zal kunnen zijn, is ervoor gekozen om een inspanningsverplichting op te nemen om het model zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is te ontwikkelen.

Vervolgens komt artikel XVI van de Schipholwet te vervallen. Dit artikel behelst zowel de streefdatum van 1 januari 2005 voor het causaal model als de koppeling met het groepsrisico. Aangezien de plicht tot het ontwikkelen van het causaal model al in artikel XI, vijfde lid, is opgenomen, is er geen reden om artikel XVI te handhaven.

Aangezien artikel XVI komt te vervallen en in het wetsvoorstel een artikel XVIa met betrekking tot de evaluatie in de Schipholwet zou worden ingevoegd, is de keuze gemaakt om het voorgestelde artikel XVIa te vernummeren tot artikel XVI. Dit heeft als gevolg dat het huidige artikel XVI ten aanzien van het statistisch-causaal model zal worden vervangen door een nieuw artikel XVI met betrekking tot de evaluatie in 2006.

Een laatste wijziging die plaatsvindt op grond van bovenstaande betreft het betrekken van alternatieve benaderingen ten aanzien van het groepsrisico in de evaluatie. Hiertoe is in het voorgestelde artikel XVI een nieuw lid opgenomen. In het verslag zal worden bezien op welke wijze het groepsrisico voor mensen op de grond kan worden bepaald en beheerst. De beheersing van het groepsrisico zal met name zien op instrumenten die betrekking hebben op het gebruik van de luchthaven in combinatie met de ruimtelijke ordening in de omgeving van de luchthaven Schiphol. Om hiertoe te komen zal een ex ante evaluatie ten aanzien van het groepsrisicobeleid plaatsvinden. Deze ex ante evaluatie zal eveneens worden opgenomen in het verslag en wordt aldus tevens aan de Staten-Generaal overgelegd. Zoals uit het artikel en het karakter het

milieueffectrapport al blijkt, zal het groepsrisicobeleid niet worden behandeld in het milieueffectrapport.

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

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker