

## 27 603

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

#### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT<sup>1</sup>

Vastgesteld 21 december 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

#### 1. Algemeen

Alvorens in te gaan op enkele deelaspecten van dit wetsvoorstel wenste de commissie ter inleiding een aantal opmerkingen van algemene aard aan de regering voor te leggen.

Allereerst merkte zij op dat zij zich ervan bewust is dat het 1 op 1 overbrengen van een stelsel van normen uit de PKB naar een systeem van wet en daarop berustende algemene maatregelen van bestuur een buitengewoon complexe zaak is. Dat overbrengen zou, zo zegde de regering na te streven, moeten plaatsvinden op basis van het uitgangspunt: gelijkwaardigheid of verbetering.

Naar het oordeel van de commissie heeft de regering zich onvoldoende ingespannen om aannemelijk te maken dat zij in dat streven geslaagd is. Op tal van momenten in de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de Tweede Kamer uit de regering daartoe weliswaar vele beweringen, de onderbouwingen van die beweringen zijn echter mager, laat staan meetbaar. Nu de regering op vragen dienaangaande te kennen heeft gegeven niet van zins te zijn die meetbare onderbouwingen alsnog te verstrekken, meent de vaste commissie dat de regering daarmee een onbevredigende situatie heeft doen ontstaan. Die situatie is niet alleen onbevredigend voor de vaste commissie die zich over het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelen moet buigen, maar bovenal voor de Nederlandse bevolking, meer in het bijzonder de Nederlandse burgers die in de omgeving van Schiphol wonen voor wie deze wet- en regelgeving, ter wille van haar zo noodzakelijke acceptatiegraad, doorzichtig en begrijpelijk moet zijn. De vaste commissie zou het op prijs stellen wanneer de regering haar reactie geeft op bovenstaande opmerkingen en aangeeft welke mogelijkheden zij ziet de geloofwaardigheid van haar bestuurlijk handelen alsnog te vergroten.

<sup>1</sup> Samenstelling: Baarda (CDA), (voorzitter), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66), (plv. voorzitter), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), Pormes (GL) en De Blécourt-Maas (VVD).

## 2. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling en met toenemende zorg te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel, waarbij het gaat om de noodzakelijke wettelijke grondslagen voor het in gebruik nemen van het vijfbanenstelsel op de luchthaven Schiphol met een nieuw stelsel van grenzen en een nieuw stelsel van informatievoorziening en handhaving. In het wetsvoorstel worden twee belangrijke besluiten aangegeven: het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit. Op het tijdstip waarop het eerste luchthavenindelingbesluit en het eerste luchthavenverkeerbesluit in werking treden vervalt de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving. In deze PKB is ondermeer een plafond vastgesteld voor het aantal passagiers (44 miljoen) en het aantal tonnen vracht (3,3 miljoen) dat per jaar door Schiphol afgehandeld mag worden. Bij de behandeling van de PKB in de Eerste Kamer op 28 november 1995 had de CDA-fractie zich verzet tegen het aanbrengen van deze plafonds. De fractie was van mening dat niet het aantal passagiers en tonnen vracht doorslaggevend moet zijn, maar het aangeven van milieuvoorwaarden en het handhaven daarvan. Ook bleken de jaarlijkse groeicijfers en prognoses, waarop de PKB was gebaseerd, veel te laag te zijn. De regering was in 1995 van mening dat het niet mogelijk is dat de geluidszones meer passagiers zouden toelaten dan het genoemde maximum aantal van 44 miljoen. Inmiddels is de regering tot een ander inzicht gekomen en had zij dit vastgelegd in een integrale beleidsvisie waarin is uitgesproken dat het mogelijk moet zijn dat de luchtvaart groeit boven de volumeplafonds van de PKB, mits er een balans is tussen milieu en economie en mits het beslag dat op de beschikbare ruimte wordt gelegd binnen aanvaardbare grenzen blijft. De CDA-fractie acht dit een juist uitgangspunt. Maar dit roept wel de vraag op om een nadere verduidelijking van de standpuntwijziging van de regering binnen zo korte termijn. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport «Groeicijfers Schiphol» (TK 1998–1999, 26 265, nrs. 1–2, d.d. 27 oktober 1998) aangegeven dat de algemeen bekende prognoses omtrent de groei van het luchtverkeer bewust buiten de beleidsvoorbereiding zijn gehouden. Wil de regering nader aangeven waarom dit zo is gebeurd? Immers, dit heeft geleid tot een jaarlijks «tumult» over overschrijdingen van de geluidszones, gewijzigde gebruiksplannen, gedoogbesluiten en gerechtelijke procedures.

De leden van de CDA-fractie wilden de regering er nu reeds op wijzen dat alleen heldere en harde toezeggingen naar aanleiding van alle gestelde vragen noodzakelijk zijn, wil de CDA-fractie kunnen instemmen met dit wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

De meer principiële verdeling van verantwoordelijkheden, alsmede de «stolp» benadering t.a.v. de aan de luchthaven toegekende milieu-gebruiksruimte spreken hen aan. Ook de gekozen systematiek van een kaderwet met daaraan gekoppeld een luchthavenindelingsbesluit en een luchthavenverkeersbesluit, mits deze laatste via een passende procedure totstandkomen, heeft de instemming van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op met grote belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol een wettelijke basis dient te geven. Het is een nieuwe en wellicht beslissende stap in de richting van een regime dat, zoals recent in deel 3 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening omschreven, «is gericht op het accommoderen van duurzame groei en behoud van de positie in het internationale luchtverkeer, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het

milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu». (-) Het beleid rond de luchthaven Schiphol is gericht op een versterking van de z.g. «mainport» binnen leefbare en duurzame grenzen. Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat is Schiphol inmiddels de meest gereguleerde luchthaven van de wereld. Dat neemt niet weg dat veel ontwikkelingen door burgers en bestuurders met de nodige scepsis worden gezien. Zonder wijfel wordt die houding mede gevoed door de complexiteit van wet- en regelgeving die onlosmakelijk verbonden is met de voortdurend aan veranderingen onderhevige belangenafweging. De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat het uiterste moet worden gedaan om de geloofwaardigheid van de inzet te laten beklijven.

De leden van de **GroenLinks**-fractie deelden mee kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Instemming is bij de leden van de GroenLinks-fractie vooralsnog niet aanwezig. Om te komen tot een finale besluitvorming achtten zij het verkrijgen van nadere informatie wenselijk.

De leden van de fractie van **D66** achtten de algemene gedachtegang waarop het wetsvoorstel berust juist. De overheid moet zich als regel niet bezighouden met aantallen vliegtuigen en passagiers, of met tonnen vracht, maar met de gevolgen die het vliegverkeer heeft voor de omgeving van de luchthaven. De overheid stelt grenzen aan luchtverontreiniging, geluidsbelasting, onveiligheid; het is aan de luchthaven om te bepalen wat er binnen die grenzen mogelijk is en om de luchtvaartactiviteiten binnen die grenzen te optimaliseren.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** merkten op met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, ter vervanging van de PKB Schiphol en Omgeving. Uitgangspunt hierbij is dat de PKB-normen gelijkwaardig in de wet worden opgenomen. Naar onze mening is hierbij grote zorgvuldigheid geboden, omdat Schiphol op een aantal essentiële punten niet als een normaal bedrijf wordt behandeld. Dit geldt het milieubeleid, maar ook de besluitvormingsprocedures en de handhavingstructuur.

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF)** merkte op met grote belangstelling uit te zien naar de vertaling van de dubbeldoelstelling uit de PKB Schiphol en Omgeving naar de wijziging van de Luchtvaartwet. Vooralsnog was hij onvoldoende overtuigd van het antwoord op de vraag of, en zo ja, hoe deze vertaling gelijkwaardigheid garandeert op de aspecten veiligheid, gezondheid en milieu.

### **3. Opnieuw horen van de Raad van State**

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van het kritische advies van de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel en van de uitvoerige behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Vastgesteld moet worden dat het wetsvoorstel, zoals het thans voorligt bij de Eerste Kamer, op belangrijke onderdelen is gewijzigd ten gevolge van nota's van wijziging en amendementen. Dit roept de vraag op waarom niet opnieuw advies is gevraagd aan de Raad van State. Wat zijn de redenen waarom de regering dit advies niet heeft gevraagd? Is de regering bereid om alsnog, vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, nader advies aan de Raad van State te vragen? Zo niet, wat zijn daarvoor dan de argumenten?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** stelden, dat, kort samengevat kan worden vastgesteld dat de ontwikkelingen in de

luchtvaart de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving hebben ingehaald, waarbij het overigens de vraag blijft of niet in een veel eerder stadium had kunnen worden voorzien dat het criterium uit de PKB zo snel achterhaald zou worden. Daarvoor in de plaats komt een nieuw wettelijk regime dat vooralsnog uitsluitend voor Schiphol zal gelden. Genoemde leden waren aanvankelijk gecharmeerd door de ogenschijnlijke eenvoud van het wetsvoorstel, maar moesten mede aan de hand van het advies van de Raad van State en de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, vaststellen dat uiteindelijk gesproken dient te worden van een omvangrijk en ingewikkeld proces van wet- en regelgeving waarvan de inhoud inmiddels vele wijzigingen heeft ondergaan. Van verschillende kanten is erop gewezen dat het, tegen de geschetste achtergrond, wenselijk zou zijn de door de Tweede Kamer vastgestelde tekst opnieuw voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Hoewel de leden van de PvdA begrijpen dat de Regering het verdere wetgevingstraject zo snel mogelijk wil afronden, vroegen zij zich toch af of een dergelijke stap, mede gezien de ervaringen met de PKB en het aanhangige wetsvoorstel, geen nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan een uiteindelijk voorspoedige «landing» van de wet. Zij verwezen daarbij, wellicht ten overvloede, naar de opmerking in het advies van de Raad van State waarin naar voren wordt gebracht dat het onderwerp Schiphol inmiddels meer beladen is geraakt dan goed is voor de toekomst van deze luchthaven.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering kan uitleggen waarom de Raad van State alleen heeft geadviseerd ten aanzien van het voorstel van wet zoals dat bij kabinetsmissive van 28 juni 2000 aan de Raad van State is voorgelegd? Met andere woorden: waarom heeft de regering het wetsvoorstel, nadat dit door zes nota's van wijziging en diverse amendementen ingrijpend was gewijzigd, niet opnieuw voor advies aan de Raad van State gestuurd.

Ook de leden van de fractie van **D66** wezen erop dat het wetsvoorstel in de loop van de behandeling nogal wat wijzigingen heeft ondergaan, waarover de Raad van State niet heeft kunnen adviseren. Zou het geen aanbeveling verdienen de Raad van State alsnog advies te vragen over deze aangelegenheden?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** merkten op dat de Raad van State kritiek uitte op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het wetsontwerp heeft sindsdien behoorlijke wijzigingen ondergaan. Naar hun mening is het gewenst om de Raad van State in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen over het wetsvoorstel zoals het ter behandeling is aangeboden aan de Eerste Kamer.

Het lid van de **OSF** stelde dat het wetsvoorstel ten opzichte van de oorspronkelijke versie zodanig is gewijzigd dat de OSF-fractie behoefte heeft aan een hernieuwd advies van de Raad van State. Van de adempauze kan gebruikt gemaakt worden om het Luchthaveninrichtings- en het Luchthavenverkeersbesluit definitief vorm te geven. Is de regering bereid om zo'n advies te vragen?

#### **4. Raamwet en projectwet; de plaats van de ruimtelijke ordening; verhouding tot andere regelgeving, onderlinge verhouding amvb's**

De leden van de fractie van de **VVD** deelden mee in te stemmen met de gekozen systematiek van een kaderwet met daaraan gekoppeld een luchthaveninrichtingsbesluit en een luchthavenverkeersbesluit, mits deze besluiten via een passende procedure tot stand komen.

De overige leden van de commissie wensten in de eerste plaats te vernemen waarom voor de materie die is geregeld in voorliggend wetsvoorstel, de vorm van wet is gekozen. Op grond van welke overwegingen meent de regering dat het past in het Nederlands stelsel van regelgeving, dat regels die uitdrukkelijk niet algemeen van aard zijn maar juist betrekking hebben op één inrichting, in een wet worden vastgelegd? Is het naar het oordeel van de regering te rijmen met het beginsel van rechtsgelijkheid dat voor het bedrijf Schiphol tot projectwetgeving wordt besloten terwijl voor grote bedrijven die qua omvang en vanuit milieurechtelijk perspectief minstens zo complex zijn als Schiphol (bijv. Hoogovens of DSM), besluiten worden vastgesteld die een rechtstreeks aan de Algemene wetbestuursrecht ontleende voorbereidingsprocedure kennen en waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter?

Als Schiphol wordt gezien als een inrichting, waarom is zij dan niet gebracht onder de werking van de Wet milieubeheer? Wil de regering uitleggen waarom voor de overige luchthavens in Nederland wel een PKB moet gelden en voor de nationale luchthaven Schiphol niet? Zijn er meer voorbeelden waarbij voor één inrichting, in dit geval een mainport, aparte wetgeving tot stand wordt gebracht?

In de nota naar aanleiding van het verslag (27 603, nr. 6) lazen de leden van de commissie op bladzijde 13, dat de luchthaven Schiphol zich thans niet meer in de door de PKB geschetste fase van ontwikkeling bevindt en dat daarmee het overgrote deel van de PKB zijn directe betekenis heeft verloren. De commissie ontvangt graag een nadere verduidelijking van deze stelling. Onder welk wettelijk regime valt Schiphol dan thans wel? Op welke termijn kan Schiphol gebracht worden onder de werking van de Rijksprojectenprocedure, aangezien deze procedure ook voor luchtvaartbesluiten geldt?

De commissie wenste vervolgens graag inzicht in de verhouding tussen het Luchthavenindelingsbesluit en het Luchthavenverkeersbesluit. In hoeverre zijn deze ontwerp-besluiten op elkaar afgestemd? Leidt herziening van het ene besluit tot aanpassing van het andere? Kan de regering mededelen waarom de overeenstemming met de minister van VROM bij de totstandkoming van de amvb's uit het wetsvoorstel verdwenen is?

Welke wordt nu de positie van de minister van VROM?

De commissie zou vervolgens gaarne antwoord ontvangen op de navolgende vragen.

Wordt bij een toekomstige wijziging van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit, gericht op een substantiële wijziging van de vliegroutes, van het banenstelsel of van de vliegprocedures, een MER gemaakt en is dan paragraaf 7.4 van de Wet milieubeheer wel van toepassing?

Hoe wordt in het totstandkomingsproces van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit de brede en integrale afweging met een zware ruimtelijke component die eigen is aan een PKB, verzekerd?

Wordt, voorafgaand aan een toekomstige wijziging van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit gericht op een substantiële wijziging van de vliegroutes of het banenstelsel van Schiphol, een PKB – of in de nieuwe termen na wijziging van de WRO een structuurvisie met instructies gemaakt?

Wat zijn de redenen waarom Schiphol niet verplicht is tot het maken van een jaarlijks gebruiksplan dat openbaar is? Het niet meer vooraf goedkeuren van het gebruiksplan staat het verplicht maken van zo'n plan toch niet in de weg.

## 5. Rechtsbescherming

De leden van de commissie merkten op dat in wetsvoorstel het aanvankelijk bij de Tweede Kamer was een afdeling 8.7 opgenomen met de titel «rechtsbescherming». Ingevolge artikel 8.34 uit deze afdeling van het wetsvoorstel was het mogelijk om tegen het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij zesde nota van wijziging (d.d. 18 oktober 2001) is het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat de hele afdeling rechtsbescherming uit het aanvankelijk wetsvoorstel is komen te vervallen. Beroep op de bestuursrechter met betrekking tot het luchthavenindelingbesluit en het luchthavenverkeerbesluit is hierdoor niet meer mogelijk. In de toelichting bij deze zesde nota van wijziging verwijst de Minister naar een wens van de Tweede Kamer met betrekking tot het zogenaamde «primaat van de politiek» en naar de mogelijkheid om de burgerlijke rechter in zijn rol van «restrechter» in te schakelen.

- a. Deelt de regering de opvatting dat politieke controle staatsrechtelijk gezien van een volstrekt andere orde is dan rechtsbescherming?
- b. Zo ja, kan zij uitleggen hoe het staatsrechtelijk mogelijk is dat in het voorliggende wetsvoorstel politieke controle dient ter vervanging van rechtsbescherming?
- c. Is de regering het met de leden van de commissie eens dat in Nederland een systeem van rechtsbescherming bestaat dat nu juist een uitdrukkelijk onderscheid kent tussen bestuursrecht en burgerlijk recht, welk onderscheid tot uitdrukking komt in het feit dat bij geschillen van privaatrechtelijke aard in beginsel de civiele rechter bevoegd is, terwijl voor geschillen over overheidsbeslissingen de bestuursrechter bij uitstek de aangewezen rechter is?
- d. Is de regering het met de leden van de commissie eens dat alleen in dié gevallen waarin het bestuursrecht ongewild lacunes bevat, als noodoplossing een weg openstaat naar de civiele rechter, die in dat geval als zogenaamde «restrechter» fungeert?
- e. Zo ja, kan de regering uitleggen waarom in het nu voorliggende wetsvoorstel voor een materie die mede qua inhoud zo duidelijk is voorbehouden aan het bestuursrecht en de bestuursrechter, de minister van Verkeer en Waterstaat verwijst naar een rechtsgang die uitdrukkelijk alleen bedoeld is om ongewilde lacunes te ondervangen, te weten een rechtsgang naar de civiele rechter?

Overigens wensten de leden van de commissie graag te vernemen hoe de procedure met betrekking tot de totstandkoming van de twee amvb's nu zal gaan verlopen. Welke zal de rol van de Staten-Generaal zijn en op welke wijze krijgt de rechtsbescherming van burgers en bedrijven vorm?

## 6. Gelijkwaardigheid

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat hadden vastgesteld dat, met de afhandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, de discussie over de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol allesbehalve teneinde loopt. Zowel vanuit de natuur- en milieubeweging, maar ook van de kant van burgers en bestuurders in een wijde omgeving rond de luchthaven bestaat zorg over de toekomst van de kwaliteit van de leefomgeving. Die leefomgeving betreft de veiligheid van de omwonenden, de milieuaspecten zoals de uitstoot van belastende stoffen, de hinder zoals geluidsoverlast. Voor ieder van die componenten wordt op zich wet- en regelgeving voorgesteld vanuit verschillende ministeries. De samenhang en afweging dienen te worden gewaarborgd. Hoe vindt die plaats? In verschillende gesprekken die leden van de commissie hebben gevoerd wordt die zorg voor een belangrijk deel gedeeld.

In dit wetsvoorstel is bij amendement uitdrukkelijk vastgelegd dat de gelijkwaardigheid aan de PKBnormen moet worden gegarandeerd. Over de realisatie van deze gelijkwaardigheid bestaat in brede kring twijfel. Te noemen zijn, naast de Raad van State, de commissie MER de commissie Geluidhinder Schiphol, de commissie Van Gelder (ONL), commissie Berkhout, als ook de Vereniging Milieudefensie, de Stichting Natuur en Milieu en de Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol.

Wil de regering op schematische wijze gedetailleerd uiteenzetten hoe deze gelijkwaardigheid in het huidige wetsvoorstel wordt gegarandeerd op de aspecten geluid, (externe) veiligheid (groepsrisico), gezondheid, stank en CO<sub>2</sub>, alsmede op het standstill-beginsel ten opzichte van referentiejaar 1990 bij een groei van het luchtverkeer naar 520- tot 600 000 vlieg-bewegingen, dus hoger dan in de huidige PKB ter zake?

Brengt voornoemde garantie niet met zich dat te hanteren normen in de wet dienen te worden vastgelegd in plaats van in makkelijker te veranderen amvb's?

Inmiddels is een zeer kritische voorlopige beoordeling ontvangen van de MER-commissie over het concept milieu-effectrapport Schiphol 2003. De MER-commissie is van mening dat het concept-MER tekort schiet: het is onoverzichtelijk, ontoegankelijk en maakt mede daardoor niet duidelijk dat de voorgestelde overgang gelijkwaardig zou zijn. Hoe beoordeelt de regering dit advies van de MER-commissie en welke mogelijkheden ziet de regering om tot verbetering te komen?

In het eerste voorstel van wet (d.d. 5 februari 2001) werd in de artikelen 8.11 en 8.22 de afdeling 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing opgenomen op de voorbereiding van het luchthavenverkeersbesluit en het luchthavenindelingbesluit. In de zesde nota van wijziging is hiervoor in de plaats gekomen dat «wensen en bedenkingen ter kennis van de minister van Verkeer en Waterstaat kunnen worden gebracht». Kan de regering uitleggen waarom in het wetsvoorstel zoals dat aan de Eerste Kamer is gezonden deze afgezwakte terminologie, die uitdrukkelijk niet aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht, is opgenomen?

Bij het opstellen van het voorliggend wetsvoorstel, heeft de regering, zoals hierboven reeds vermeld steeds publiekelijk tot uitgangspunt genomen dat deze wet in alle opzichten gelijkwaardig zou zijn aan het nu nog geldend stelsel voor Schiphol (PKB, Aanwijzing). Kan de regering uitleggen waarom de al in de vorige vraag gesignaleerde afzwakking van de bestuursrechtelijke voorbereidingsprocedure niet in strijd is met deze belofte van gelijkwaardigheid, nu de instrumenten van het huidige stelsel (PKB, Aanwijzing) wèl volwaardige en rechtstreeks aan de Algemene wet bestuursrecht ontleende voorbereidingsprocedures kennen?

Wil de regering met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de CO<sub>2</sub>-normen meedelen hoe deze zich verhouden tot de in Bonn overeengekomen reductie, waaraan ook Nederland zal bijdragen?

Kan de regering aangeven hoe de totstandkoming van het statistisch causaal model t.a.v. de veiligheid in 2005 ook werkelijk zal worden geëffectueerd? Welke processtappen is zij van plan hiertoe te nemen?

De gekozen benadering suggereert dat de exploitant van de luchthaven er belang bij heeft binnen de milieuraandvoorwaarden zo goed mogelijk te presenteren om zich aldus groeimogelijkheden te verschaffen. Deze redenatie is plausibel in tijden van groei. Als er sprake is van krimp in de sector kan deze prikkel geheel verdwijnen. De situatie, die dan ontstaat,

staat op gespannen voet met het alara-beginsel uit de wet milieubeheer. Kan de regering aangeven welke prikkel(s) zij ziet om ook in een krimp-situatie tot duurzame exploitatie te komen?

Met betrekking tot de handhaving stelden de leden van de commissie vast dat meting, registratie en berekening ter controle van de gestelde (vlieg)regels en milieu- en externe veiligheidsnormen worden in handen gelegd van de exploitant. Zij hebben hierbij bedenkingen. Hierdoor worden naar hun zienswijze, én de beleidsuitvoerder én de handhavingsdienst afhankelijk van de door de exploitant verstrekte gegevens. Is de constatering juist, dat de handhaving van de vliegroutes alleen betrekking heeft op het startend luchtverkeer?

## **7. De nieuwe geluidsnormen; handhaving**

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat voor de bepaling van de geluidbelasting wordt uitgegaan van de zogenaamde 35 Ke-contour. De ligging van deze contour vormt het uitgangspunt voor de bepaling van de ligging van de punten waarop de grenswaarden van toepassing zijn. Het gaat dan om de handhavingpunten. Zoals bekend heeft de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid (Commissie Berkhout) op deze benadering ernstige kritiek. De Commissie Berkhout is van mening dat in het nieuwe stelsel borging van de afname van ernstig gehinderden en slaapgestoorde in het «buitengebied» zoals beoogd in de PKB onvoldoende is verzekerd. De commissie is voorts van mening dat die borging wel wordt gerealiseerd als gekozen wordt voor het door de Commissie voorgestelde systeem van een geluidlandschap in combinatie met een beperkt aantal handhavingpunten verspreid over het gehele gebied. Hoe beoordeelt de regering het advies van de Commissie Berkhout en is zij bereid de aanbevelingen van deze commissie onmiddellijk op te volgen. Waarom is er nu geen handhavingsoopdracht in de gebieden van 20 tot 35Ke? Wat wordt in de stukken bedoeld met monitoringspunten? Handhavingpunten zijn toch relevant? Waarom zijn de geluidnormen niet in de wet geformuleerd? Kunnen de reeds aanwezige registratiegegevens van de geluidbelasting in de omgeving van Schiphol ook gebruikt worden bij de invoer van de thans te maken berekeningen?

Moet de milieuproblematiek binnen de grenzen van Schiphol worden opgelost of ook daarbuiten? Kan de milieuproblematiek worden uitgesmeerd over een groter gebied van het land? In de voorliggende stukken wordt aangegeven dat de Lden- en L night-maat een Europese maat is voor geluidbeheersing. Is de in het wetsvoorstel gehanteerde systematiek in overeenstemming met de ontwerp-richtlijn van de Europese Commissie? Zo nee, wat zijn dan de afwijkingen? Wordt ook hier gestreefd naar harmonisatie van Europese regelgeving? Kan een overzicht worden gegeven van de situatie bij andere vergelijkbare grote luchthavens in Europa? In een artikel in het Parool van 28 november jl. lazen de leden van de CDA-fractie dat Schipholklagers het bellen moe zijn. Hoe wordt met klachten van burgers omgegaan en op welke wijze krijgen zij gehoor? De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de effectiviteit van de handhaving van milieunormen de afgelopen jaren is geweest. Hoe heeft de Handhavingsdienst Luchtvaart de laatste tijd de handhaving van de tolerantiegebieden van de uitvliegroutes rond Schiphol beoordeeld? Is er voldoende capaciteit in menskracht beschikbaar? Door het toepassen van de Europese Lden-norm voor de geluidbelastingberekeningen voor Schiphol ontstaat er voor de regionale luchthavens waar vooralsnog de Ke-maat wordt toegepast, een operationele en daarmee economische ongelijkheid, zo was de indruk van de aan het woord zijnde leden. Vluchtafhandeling in de avonduren en vroege ochtenduren kent een ongelijke juridische beoordeling in beide wettelijke regelingen. Het verschil in wegingsfactoren (nachtstraffactoren) over het etmaal tussen



beide systematieken, welke naast elkaar zullen bestaan, levert een concurrentienadeel op voor luchtvaartmaatschappijen die op regionale luchthavens in de late avond en vroege ochtenduren opereren. De leden van de CDA-fractie hadden de indruk, dat hier ook de tussenstaatse handel aan de orde is. Dat brengt dan spanning met artikel 86 (voorheen artikel 90) EEG-verdrag met zich mee. Is de regering bereid hierover het standpunt van de Europese Commissie in te winnen, eventueel (ook) een nader advies van de Raad van State?

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Eerste Kamer ontvingen een brief, gedateerd 3 december 2001, van de Stichting Platform Leefmilieu Regio Schiphol met daarbij gevoegd een Advies over de kwaliteit van wetgeving bij de Wijziging van de Wet luchtvaart inzake inrichting en gebruik van de luchthaven Schiphol (EK 2001–2002, 27 603, nr. 88) van Milieu en Juridisch Adviesbureau mr. drs. S.H. van der Kluit. De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne het commentaar van de regering op het advies van het bureau Van der Kluit, met name op het punt van verschil in grootte tussen Schiphol en de overige luchthavens in Nederland (NMA) en de effectiviteit van de handhaving.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of de regering de keuze voor het geringe aantal handhavingspunten voor geluid kan motiveren. Er wordt in meer hindergevoelige gebieden gemeten en niet «tussen de koeien».

Welke factoren spelen nog meer een rol bij deze beperkte aanpak?

Kan de minister toelichten wat precies de functie is van een monitoringpunt? Op welke wijze worden de gegevens van de monitoringpunten (meten) gekoppeld aan de rekenresultaten?

Hoe is in de systematiek van het wetsvoorstel het gebied tussen 35Ke en 20Ke beschermd? Hoe vindt handhaving plaats van de reductie-verplichting ex PKB in deze gebieden, wanneer daar handhavingspunten ontbreken?

Kan de minister aangeven hoe art. XIId gelezen moet worden? Laat het artikel plaatsing van handhavingspunten in het gebied tussen 35Ke en 20Ke toe? Binnen de EU tekent zich een ontwikkeling af (ontwerp-richtlijn) in de richting van de z.g. «noise-mapping», waaruit het totaal aantal ernstig gehinderden moet blijken. Is de in het wetsvoorstel gekozen systematiek in het licht van die ontwikkeling op termijn voldoende houdbaar?

Deelt de regering de opvatting van professor Berkhout, dat informatie over geluidsbelasting in beginsel op elk moment en voor iedereen (on-line) beschikbaar moet zijn (en dus niet slechts één maal per half jaar).

Is de constatering juist, zo vroegen deze leden, dat op het gebied van geluidsoverlast handhaving uitsluitend kan geschieden op basis van overschrijding van het toegestane TVG, of van de grenswaarde op één of meer handhavingspunten? Betekent dit dat maatregelen in de praktijk uitsluitend op de exploitant gericht kunnen zijn en in het algemeen pas aan het eind van een gebruiksjaar aan de orde zullen zijn?

Welke rol gaat de inspectie Verkeer en Waterstaat spelen t.a.v het valideren van door exploitant geregistreerde gegevens?

Met interesse hadden de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van de overgang van de bestaande geluidsnorm Kosteneenheid naar de op Europese schaal te introduceren «Lden» (Level; day, evening, night). Zij waren niet alleen geïnteresseerd in de betekenis die het nieuwe stelsel kan hebben voor de harmonisatie van de normering binnen de Europese Unie, maar vroegen zich evenzeer af hoe de eerder bedoelde gelijkwaardigheid op het punt van geluidsnormering zich verhoudt tot het tot nu toe gebruikte systeem. Hadden zij het goed begrepen dan zouden kleine verschillen, die nu eenmaal onontkoombaar zijn bij een overgang als de

geschetste, grote gevolgen kunnen hebben voor de intensiteit van het vliegverkeer, voor het nachtregime en voor en voor het gebruik van de luchthaven gedurende de randen van de nacht. Genoemde leden zouden het op prijs stellen wanneer nog eens helder uiteen zou worden gezet hoe de beide geluidsregimes zich in de praktijk tot elkaar verhouden en hoe – uiteindelijk – het nieuwe systeem ook in de periferie zal worden gehandhaafd. Vooral op dit punt, zo hadden zij vastgesteld, is sprake van brede en diepe zorg.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of het wetsvoorstel toestaat dat er in het Luchtverkeersbesluit ook binnen en buiten de 35 Ke-contour handhavingspunten komen. Komen er in het Luchtverkeersbesluit handhavingspunten in het dichtstbijzijnde woongebied recht voor de volgende banen:

- a. Schiphol Oostbaan (in Amsterdam ten zuidwesten van Vondelpark),
- b. Kaagbaan (in Buitenveldert-noord),
- c. Buitenveldertbaan (in Amstelveen-Buitenveldert en in Hoofddorp),
- d. Zwanenburgbaan (in Zwanenburg en in Rijsenhout),
- e. Aalsmeerbaan (in Badhoevedorp en in Aalsmeer en Oosteinde en in het bijzonder het in de PKB aangegeven punt K)?

Welke van deze handhavingspunten hebben betrekking op vliegverkeer tussen 23.00 en 7.00 uur en krijgen dus naast een grenswaarde in Lden ook een grenswaarde in Lnight? Hoe groot mag de afstand tussen twee handhavingspunten in een woongebied op 5 á 10 km van Schiphol maximaal zijn? Is bij die afstand rekening gehouden met het feit dat een horizontale verschuiving van de gemiddelde stroom vliegtuigen van een lijn recht over het ene handhavingspunt naar een lijn tussen beide handhavingspunten in (waardoor een significant lager berekend of gemeten geluidniveau op het eerste punt ontstaat), op het tweede handhavingspunt leidt tot een significant hoger geluidniveau? Kan in dat geval de geluidbelasting van de vliegtuigstroom ondanks verschuiving van de gemiddelde vliegtuigstroom correct worden getoetst aan gestelde grenswaarden? Kan de regering dezelfde vragen beantwoorden voor een woongebied op 20 á 30 km afstand van Schiphol?

Wat is een significante afwijking van het geluidniveau, gelet op het feit dat een verschil met 0,5 dB(A) Lden en 0,5 dB(A) Lnight gelijk staan aan meer dan 10% meer of minder vliegverkeer?

Is het waar, zo vroegen deze leden, dat voor de breedte van de luchtverkeerswegen aan 5 á 10 km gedacht wordt (zie concept-besluit) en dat daardoor de ligging van de hartlijn van de gemiddelde vliegtuigstroom vele km's kan variëren? Zo ja, waarom zijn deze luchtverkeerswegen zo breed en hoe kan aan de bewoners worden gegarandeerd dat het handhavingspunt in een woonwijk recht onder en niet naast de gemiddelde stroom vliegtuigen is gelegen?

Is er een doorslaggevende reden om in artikel IX van het wetsvoorstel niet expliciet op te nemen dat de geluidssituatie zodanig moet verbeteren dat het aantal ernstig gehinderden ten opzichte van 1990 met 50% afneemt en het aantal slaapverstoorden met 75%, conform de PKB, de Aanwijzing en de Nota TNL?

Wat is het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden in 1990, berekend met respectievelijk Lden en Lnight? Wordt dit aantal in de MER opgenomen? Waarom heeft de regering 50% van het voor 1990 met Lden berekende aantal ernstig gehinderden en 25% van het voor 1990 met Lnight berekende aantal slaapverstoorden niet opgenomen in artikel XII

lid 1b. (in plaats van de met Ke berekende 45 000) resp. lid 2b. (in plaats van de met 7-urige Laeq berekende 39 000)?

Wordt bij de berekening van de grenswaarden in Lnight ervan uit gegaan dat het relatieve aandeel vliegtuigbewegingen tussen 6.00 en 7.00 uur ten opzichte van het aantal in de gehele nacht ongeveer even groot is als in vliegscenario dat voor de berekening van de nachtzone uit de PKB en de Aanwijzing is gebruikt?

Zo nee, welk relatief aandeel wordt voor de Lnight-grenswaarden in het luchthavenverkeerbesluit gehanteerd en hoe was dit aandeel in het scenario van de Aanwijzing? Hoe kan het relatieve aandeel vliegtuigbewegingen tussen 6.00 en 7.00 uur groter zijn dan in het scenario van de Aanwijzing, zonder in strijd te komen met de criteria van 10 000 woningen, 45 000 ernstig gehinderden, 10 100 woningen en 39 000 slaapverstoorden?

Een relatief grote hoeveelheid vliegverkeer tussen 6.00 en 7.00 uur zal leiden tot relatief veel slaapverstoring in dit uur. De Aanwijzing staat dit niet toe. Hoe denkt de regering dit op te lossen? Hoe wordt het scenario voor de berekening van de grenswaarden in Lden en Lnight zodanig aangepast dat voldaan wordt aan het criterium van 50% resp. 75% reductie van het aantal ernstig gehinderden resp. slaapverstoorden? Worden daartoe verschillende scenario's in de MER doorgerekend? Is de regering bereid in de MER een vergelijking op te nemen van de geluidbelasting in Lden en Lnight zoals die met het scenario van de Aanwijzing zou zijn en volgens het in het luchthavenverkeerbesluit gekozen scenario en die vergelijking zowel geografisch (op kaart roze en rood waar het hoger is en licht groen en groen waar het lager is) te maken als qua aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden?

Waarom heeft de regering de commissie Berkhout ten behoeve van de behandeling van het luchthavenverkeerbesluit niet de opdracht gegeven te adviseren over de vraag welk aantal en welke locatie van handhavingspunten met welke Lden uitgedrukte waarde nodig is om de in de PKB aangegeven vermindering van het aantal ernstig gehinderden te kunnen realiseren en te handhaven?

De leden van de fractie van **D66** stelden vast dat voor wat betreft geluidbelasting gewerkt moet worden met nieuwe, door de EU gehanteerde eenheden, Lden en Lnight, in plaats van Kosteneenheden. Omrekening is lastig, omdat de L-waarden uitgaan van de hinder per lokatie, terwijl de Kosteneenheden gebaseerd zijn op contouren, ongeacht de ondervonden hinder per locatie. Met de geavanceerde computermodellen waarover het NLR beschikt kunnen contouren worden berekend die aangeven waar en in welke mate omwonenden geluidsoverlast ondervinden. Evenwel, de resultaten zijn afhankelijk van de input, die door metingen wordt verkregen. En de rekenmodellen kunnen worden verfijnd door steeds het rekenresultaat te vergelijken met meetgegevens en de modellen vervolgens aan te passen.

De commissie Berkhout is van mening dat de artikelen XII 1d, XII 2d en XII 3c ten onrechte vastleggen dat metingen moeten worden verricht op de 35Ke-contour en niet daar buiten. Maar metingen ook buiten de Ke-contour lijkt een verlangen. Het gaat immers om de werkelijk ondervonden hinder. Een berekening kan daar een voorspelling over doen, een meting kan hem feitelijk vaststellen.

Geluid veroorzaakt door vliegtuigen manifesteert zich niet als een homogeen veld. Het kan plaatselijk zeer verschillen, afhankelijk van gebruikte startbanen, windrichting en -sterkte, temperatuur. De door de EU gebruikte eenheid houdt meer rekening met de lokale verschillen dan de K-eenheid. Gebruik van de eerste is dan ook een verbetering, maar de fractie van D66 kan zich voorstellen dat er, zeker in het begin, een dichter

meetnet nodig is, dat zich uitstrekt tot gebieden verder verwijderd van de luchthaven, dan bij het werken met Kosteneenheden. Op die manier kan ook beter worden vastgesteld of er sprake is van een gelijkwaardige vertaling van de normen uit de PKB Schiphol en Omgeving. Uit het debat met de Tweede Kamer kan worden afgeleid dat de minister die mening niet deelt. Het is een complexe materie en de argumentatie is de D66-fractie nog niet geheel duidelijk. Graag ontvangen deze leden nog enige verheldering.

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** deelden mee van mening te zijn dat ook de geluidshinder buiten de 35Ke zonegrens moet worden gemeten.

Het lid van de **OSF** vroeg of de niet-gelijkwaardige ontwikkelingen op de aspecten geluid, (externe) veiligheid (groepsrisico), gezondheid, stank en CO<sub>2</sub> wellicht afgewenteld worden op het gebied buiten de 35 Ke-zone om ze binnen die zone min of meer gelijkwaardig te houden? Dit te meer waar in dat veel grotere gebied, buiten de 35 Ke, waar ook veel meer mensen wonen, gekozen is voor een meegroeiend plafond in plaats van een absoluut plafond.

Dienen er niet veel meer handhavingpunten te worden ingericht buiten de 35 Ke-zone ook buiten de 35 Ke-contour gelegen? Even voorbij die contour is het immers niet stil. Ligt het niet voor de hand om ter plekke niet alleen te monitoren, maar ook te meten en te handhaven om dit mogelijk dreigende gevaar van niet-gelijkwaardigheid in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en te bestrijden?

Vormt het feit dat 98% van de klachten komt uit het gebied tussen 20–35 Ke niet een indicatie dat de effecten van de groei buiten de 35 Ke-zone veel groter zullen zijn dan daar binnen? Is het niet ook uit een oogpunt van een verbetering van het imago van de luchtvaart belangrijk om op dit omstreden punt helderheid te verschaffen?

Is de regering bereid artikel 12 lid d in die zin aan te passen met de tekst «waarop en waarbuiten» de handhavingpunten kunnen liggen? Dwingt niet ook de gelijkwaardigheid met het PKB-gebied (35–20 Ke) tot een ruimere gebiedskeuze in de luchtvaartwet?

Wil de minister nog eens uiteenzetten hoe de gelijkwaardigheidsgarantie is gerealiseerd bij de overgang van Ke naar Lden als bij eenzelfde geluidsbelasting uitgedrukt in Lden in de tijdsperiode 07–08, 18–19 en 20–23 uur het aantal toe te stane vliegbewegingen hoger tot veel hoger kan zijn dan bij uitdrukking in Ke?

Is het juist dat bij toepassing van Lden meer in de nacht kan worden gevlogen zonder straf?

In Lden is slaapverstoring niet verwerkt. Hoe wordt gelijkwaardigheid met PKB/Ke dan gegarandeerd?

In deze wet is gekozen voor een top-down-benadering: van de lucht naar de grond, met als gevolg dat wordt berekend/gemeten waar gevlogen wordt/behoort te worden. (bieten-mythe) Is een bottum-up-benadering: van de grond naar de lucht niet te verkiezen? Dan wordt immers juist het effect van vluchten berekend/gemeten op plekken waar mensen wonen, zodat wordt gehandhaafd waar nodig?

## **8. Gezondheidsaspecten**

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennis genomen van het rapport Grote luchthavens en gezondheid van de Gezondheidsraad, uitgebracht bij brief van 2 september 1999. Dit advies werd uitgebracht door een internationale commissie van deskundigen. De centrale vraag van het advies luidt: beïnvloeden de activiteiten in een groot-vliegveldsysteem de

gezondheid? De commissie beantwoordt deze vraag met: ja. De visie van de commissie op de relatie tussen gezondheid en milieu houdt in, dat ook een aantasting van de kwaliteit van leven, zoals door voortdurende blootstelling aan geluid of geur, mogelijk op den duur tot ziekte leidt, zij het afhankelijk van allerlei factoren. Aandacht vraagt de commissie ook in dit verband voor de gevoeligheid van kinderen. Wat is het commentaar van de regering op dit rapport? Wordt in het onderhavige voorstel voldaan aan de in het rapport genoemde opvattingen? Waarom is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet betrokken bij de opstelling van dit wetsvoorstel?

De leden van de commissie stelden vast dat een behoorlijk aantal personen gezondheidsproblemen heeft vanwege het geluid. Zo zijn er veel slaapverstoorden. De regering heeft kennis kunnen nemen van de recente rapportage van de gemeenschappelijke GGD'en in de regio Amstelland en Meerlanden. Wat wordt hier concreet aan gedaan? Wil zij reageren op de inhoud van het rapport?

## 9. Verspreide opmerkingen

De leden van de **CDA**-fractie vroegen wat thans de stand van zaken is met betrekking tot de aanleg van de vijfde baan.

De leden van de **PvdA**-fractie spraken uit te hopen dat de BTW-maatregel die voor de binnenlandse luchtvaart is genomen, ook Europees ingang zal vinden. Duurzaamheid in de luchtvaart is het minst gediend door beprijzing die de integrale kosten niet in rekening brengt.

Het lid van de **OSF** vroeg waarom voortdurend van een vijfbanenstelsel wordt gesproken terwijl het in werkelijkheid om zes banen gaat? Mag hieruit worden opgemaakt dat na het gereedkomen van de zesde «Vijfde baan» bijvoorbeeld de Oostbaan met aanvliegeroute over de Amsterdamse binnenstad wordt gesloten? Zo niet, wil de regering dan uitleggen waarom er bij Schiphol anders geteld wordt dan de rekenkunde voorschrijft? Hoe verhoudt dit zich met de behandeling van Schiphol als een gewoon bedrijf?

## 10. Artikelen

De leden, behorende tot de **CDA**-fractie hadden met betrekking tot de artikelen van het wetsvoorstel nog de navolgende vragen.

art. 8.4. Waarom is het overeenstemmingsvereiste met de minister van VROM geschrapt?

art. 8.9, lid 3. In welke gevallen zijn afwijkingen mogelijk?

art. 8.15. Waarom is het overeenstemmingsvereiste met de minister van VROM geschrapt?

art. 8.22, lid 1. Kan worden aangegeven aan welke maatregelen wordt gedacht bij overschrijding van de grenswaarden?

art. 8.23, lid 2. Is verlenging van een vrijstelling mogelijk?

art. 8.29. Wanneer wordt het parlement geïnformeerd over het verslag van de inspecteur-generaal?

art. 8.31, lid 1. Door welke onpartijdige instantie wordt de schade beoordeeld en vastgesteld?

art. 11.18, lid 1. Door wie wordt het rapport opgesteld?  
artikel III. Welke beroepsmogelijkheden voor de burgers blijven nog over?  
art. XII, lid 1d, 2d en 3c. Kan ook buiten de aangegeven contour worden  
gemeten?

De voorzitter van de commissie,  
Baarda

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen