

27 603

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

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹ MET DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT OP 26 MAART 2002

Vastgesteld 19 april 2002

De Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat voerde op 26 maart 2002 mondeling overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van de briefwisseling tussen commissie en minister over de verdere behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (zie 27 603, Nr 88d). De minister had zich doen vergezellen van dr. ir. R. J. Dortland, Programmadirecteur Ontwikkeling Nationale Luchthaven. De commissie brengt van het gevoerde overleg als volgt verslag uit.

De Minister van Verkeer en Waterstaat deelde mee prijs te stellen op de gelegenheid enkele zaken, die met de verdere behandeling van het wetsvoorstel verband houden, nader toe te lichten.

Zij achtte dat in het bijzonder van belang omdat het gaat om de aanleg van een nieuwe baan bij de luchthaven Schiphol waarover sedert 1991 discussie gaande is en waaromtrent reeds veel procedureel en inhoudelijk overleg met Raad van State en Tweede en Eerste Kamer is gevoerd. Dit overleg gaat nog voort nu ten aanzien van twee algemene maatregelen van bestuur de zgn. voorhangprocedure volop in gang is en de Raad van State zijn licht over deze amvb's nog zal moeten laten schijnen. Voor de zorg van de Eerste Kamer over de inhoud van deze amvb's zei de minister wel begrip te kunnen opbrengen. Desgewenst kan echter, ook nadat de Raad van State zijn advies over de amvb's heeft uitgebracht, nog overleg met deze Kamer plaatsvinden teneinde die zorg weg te nemen. Ingaande op de kritiek van de Eerste Kamer inzake de wijze waarop de uitvoeringsbesluiten tot stand komen en de mogelijkheden om daartegen op te komen, merkte de minister op dat deze twee elementen op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Aangezien dit type wijzigingen wel vaker voor komt en de minister de sterke voorkeur van de Tweede Kamer voor beide elementen wel kon billijken had zij geen aanleiding gevonden om over deze elementen een nieuw advies aan de Raad van State te vragen. De minister sprak vervolgens de hoop uit dat de Kamer na ontvangst van de nadere memorie van antwoord snel zou willen overgaan tot de openbare behandeling. In een parallel traject kan dan tegelijkertijd de

¹ Samenstelling:

Baarda (CDA), (voorzitter), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66) (p/v. voorzitter), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), De Blécourt-Maas (VVD) en Pormes (GL).

uitwerking van het begrip «gelijkwaardigheid» in de amvb's verder ter hand worden genomen. Verdere vertraging in de behandeling zou in ieder geval moeten worden voorkomen omdat met de ingebruikneming van de vijfde baan veel «invliegtijd» nodig zal zijn. Duidelijk is voorts dat een tijdige ingebruikneming van die baan de bestaande banen drastisch kan ontlasten hetgeen tot veel positieve effecten voor de omwonenden zal leiden.

De heer Lemstra (CDA) merkte op dat zijn fractie is overtuigd van de urgentie van de ingebruikneming van de vijfde baan. Gelet op zowel de milieueffecten als op de met de aanleg van de baan gemoeid zijnde investeringen is het van belang geen vertragingen te doen ontstaan. Is het denkbaar dat een wijziging van de PKB alsnog een weg kan zijn om de vertraging die het vragen van een nieuw advies aan de Raad van State met zich meebrengt te omzeilen?

De minister antwoordde dat de Raad van State al eerder heeft uitgesproken dat dit geen begaanbare weg is. Op uitdrukkelijk advies van de Raad van State was nu juist besloten de vastgelopen implementatie van de PKB Schiphol vlot te trekken met de indiening van een wetsvoorstel. Daarbij is op de meest zorgvuldige wijze aandacht besteed aan het element van de gelijkwaardigheid dat ook door de Raad van State van zo groot belang wordt geacht. Diezelfde Raad van State zal zich in het kader van de advisering over de amvb's zeker opnieuw buigen over de wijze waarop aan dat begrip inhoud is gegeven.

De heer Baarda (CDA) merkte op dat de Raad van State in zijn advies omtrent het wetsvoorstel een keuzemogelijkheid had geschetst: of indiening van een wet of wijziging van de PKB.

De minister merkte op dat wijziging van een PKB ook een zeer lange procedure vergt. Zij benadrukte dat het kabinet al sedert 1998 had gekozen voor het wetstraject, ook ten aanzien van de kleine luchthavens. De keuze voor dat traject was vooral gebaseerd op de door de minister van VROM voorgestelde en door het kabinet gekozen beleidslijn om te stoppen met de indiening van PKB's.

De heer Bierman (OSF) merkte op dat de door de heer Lemstra gesuggererde PKB-aanpassing zou moeten worden gezien als een instrument tot het verkrijgen van de best denkbare wet en niet als een middel tot vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel.

De heer Dortland merkte op dat de Raad van State inderdaad een keuzemogelijkheid had geschetst; of een wet, of een PKB. Nu het kabinet eenmaal heeft gekozen voor de weg van een wet kan niet opeens, bij wijze van vermeende «escape» het PKB-traject weer worden ingeslagen.

De heer Schuyer (D66) merkte op dat, gegeven de consensus over de noodzaak en de urgentie van een vijfde baan, de oplossing zou kunnen liggen in de indiening van een noodwet met een verkorte procedure van behandeling en een aangepaste inspraakprocedure.

De minister merkte op dat ook een noodwet een volledige parlementaire procedure moet doorlopen. Indiening van zo'n wet zou, gelet op de aanstaande verkiezingen en de daar op volgende kabinetsformatie, op z'n vroegst in september/oktober 2002 kunnen plaatsvinden. Aan het doorlopen van diverse inspraakprocedures zal ook dan niet zijn te ontkomen, ondanks het feit dat er brede maatschappelijke consensus bestaat en eigenlijk alleen de milieubeweging «tegenhangt». Sprekende over het aanhangige wetsvoorstel zei de minister van oordeel

te zijn dat dit voorstel, zeker waar het het aspect geluid betreft, ten opzichte van de PKB meer dan gelijkwaardig is. Hoofdvraag blijft waarom de wijziging in de keuze voor een algemene maatregel van bestuur in plaats van een ministeriële regeling naar het oordeel van de vaste commissie aanleiding vormt voor een nieuw advies van de Raad van State. Nogmaals wees de minister op het feit dat de Raad van State nog advies zal uitbrengen over de amvb's die ter uitvoering van het wetsvoorstel zullen worden vastgesteld.

De heer Baarda merkte op dat niet alleen de milieubeweging, maar ook diverse advies-, inspraak- en overlegorganen en bestuurlijke colleges zich tegen delen van of tegen het gehele wetsvoorstel hebben uitgesproken. Voorts is door zowel de commissie-MER als door de Commissie-Berkhout op het punt van de gelijkwaardigheid niet positief geadviseerd. Bovendien moet de gelijkwaardigheid van de wet aan de PKB bij de vaststelling van de amvb's nog worden aangetoond.

De minister merkte op dat het toetsingsadvies van de commissie-MER bij de voorhangprocedure en de vaststelling van de amvb's volop aan bod zal komen. Ten aanzien van de kritische opmerkingen in het rapport van de Commissie-Berkhout inzake het te geringe aantal meetpunten ter toetsing van het geluidsniveau in het gebied buiten de 35Ke is reeds besloten tot een uitbreiding van het aantal meetpunten met vier. Vergeleken met datgene wat de PKB daaromtrent aan maatregelen bevatte is dat een forse uitbreiding.

De minister wees de leden van de commissie er vervolgens op dat de inhoud van de uitvoeringsmaatregelen opnieuw zal worden bezien zodra in de praktijk een jaar ervaring met het gebruik van de vijfde baan is opgedaan. Dat geldt zeker ook voor het door de Commissie-Berkhout voorgestelde systeem van het geluidlandschap, dat nog nergens ter wereld wordt toegepast en waaromtrent nu dus nog geen harde gegevens voorhanden zijn. Ook zal gedurende het eerste jaar van het gebruik van de vijfde baan strenge monitoring plaatsvinden op het zgn. in de berm vliegen door piloten, die daar op basis van de nieuwe wet persoonlijk op kunnen worden aangesproken. In het bijzonder zal op dit vlieggedrag worden gelet boven Schalkwijk bij Haarlem, waar het tot veel overlast bij de inwoners van deze wijk leidt. Zonodig zullen de amvb's op dit punt eveneens worden aangepast in het jaar 2005 wanneer de eerste evaluatie en waar nodig herziening van de uitvoeringsmaatregelen is voorzien.

Mevrouw Bierman-Beukema toe Water (VVD) merkte op dat er in de besluitvorming over de vijfde baan een uniek moment zal zijn: de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Daarna vindt de vaststelling van de amvb's plaats, niet door de Kamers, maar door de minister. Die vaststelling is nu nog omgeven met inhoudelijke onzekerheid omdat de uitkomsten van een aantal onderzoeken en adviezen nog in de amvb's moeten worden verwerkt. Gegeven deze processen en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen regering en parlement daarin, bestaat bij de Eerste Kamer sterke behoefte aan wat men zou kunnen noemen een «terugkommoment».

Tijdens zo'n moment moet het mogelijk zijn intussen feitelijk gemeten cijfers en effecten en feitelijk opgedane ervaringen als basis te nemen voor een mogelijke herbezinning op de genomen besluiten. De vraag is in welke vorm een dergelijk «terugkommoment» nu kan worden vastgelegd.

De minister merkte op dat de Kamer daartoe in de eerste plaats over het instrument van de motie beschikt. Zij kan bij motie vastleggen op welk moment en op basis van welke informatie die herbezinning zou moeten plaatsvinden. Een andere mogelijkheid is een dergelijk moment op te

nemen in de considerans van de desbetreffende amvb. Zij zegde toe deze laatste mogelijkheid te laten onderzoeken.

De heer Dortland constateerde dat de zorg van de commissie vooral betrekking heeft op de gelijkwaardigheid van het wetsvoorstel aan de inhoud van de voormalige PKB. Hij wees erop dat tijdens de thans lopende voorhangprocedure volop gelegenheid bestaat aan dit aspect aandacht te besteden. Voorts zal in 2005 een evaluatie van de eerste uitvoeringsbesluiten plaatsvinden op basis waarvan nieuwe uitvoeringsbesluiten zullen worden voorbereid. Tenslotte zullen de met 1 jaar daadwerkelijk gebruik van de baan opgedane ervaringen, in het bijzonder die welke samenhangen met de uit een oogpunt van gelijkwaardigheid genomen extra maatregelen, dienen als ijkpunt voor evaluatie en, waar nodig, verbetering van de uitvoeringsbesluiten.

Mevrouw Bierman-Beukema toe Water stelde vast dat de Kamer op dat moment geen besluiten meer neemt of kan nemen; dat doet zij uitsluitend op het moment van aanvaarding (of verwerping) van het wetsvoorstel. Er dient dus een voorziening te komen ten aanzien van een mogelijk toekomstig optreden van Kamers en regering.

De minister zei zich te kunnen voorstellen dat het kabinet de Kamers per brief meedeelt hoe het, teneinde de gelijkwaardigheid optimaal te garanderen, de monitorings- en ervaringsgegevens na 1 jaar volledig gebruik van de vijfde baan zal verwerken in de dan geldende amvb's.

De heer Castricum (PvdA) deed de suggestie aan de minister deze informatie, alsmede de eerder in dit overleg gedane toezeggingen op te nemen in de nadere memorie van antwoord die nog aan deze Kamer moet worden toegezonden.

De minister stemde in met deze suggestie.

De heer Pormes (GL) vroeg naar het oordeel van de minister over het advies van de Commissie MER. Naar zijn mening kan de minister dit advies niet negeren of afdoen met de stelling dat de commissie haar opdracht niet goed heeft begrepen. De geloofwaardigheid van de overheid komt daarmee in het geding. Waarom is de minister niet voornemens de handhaafpunten uit te breiden?

De minister verwees naar haar eerdere opmerkingen over het advies van deze commissie en stelde overigens dat indien een overheid besluit tot handhaving zij dat dan ook volledig moet doen om te voorkomen dat zij rechterlijke verwijten over zich afroept.

Met betrekking tot het aspect veiligheid stelde de minister dat de voorziene risicocontouren twee maal zo ruim zijn als vereist op basis van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Zodra het causale risicomodel, waaraan thans door deskundigen uit tal van landen ter wereld wordt gewerkt, gereed is zal het worden ingevoerd. In de luchtvaart wordt overigens, zo voegde de minister toe, niet gewerkt met het begrip groepsrisico.

De heer Castricum wees erop dat het verzoek van de commissie tot het vragen van een nieuw advies van de Raad van State niet alleen was gebaseerd op de wijziging in de keuze voor de algemene maatregel van bestuur in plaats van de ministeriële regeling. Het verzoek van de commissie was daarnaast voortgekomen uit de constatering dat het gehele dossier-Schiphol, mede als gevolg van tal van amendementen en nota's van wijzigingen en de diverse deelrapporten inzake geluid, veiligheid en milieu, inmiddels zo ingewikkeld is geworden dat een extra toets zeer wenselijk en noodzakelijk wordt geacht. Met een verwijzing naar

de inbreng van zijn fractie in het nader voorlopig verslag zei dit lid dat het commissieverzoek in wezen voortvloeit uit de binnen de commissie levende twijfel over de vraag of, indien het wetsvoorstel nu zou worden aanvaard, er dan een zodanig sluitende regeling voor Schiphol is dat alle betrokkenen kunnen zeggen dat alles is gedaan om de gelijkwaardigheid aan de PKB te garanderen en de geloofwaardigheid van de overheid te verzekeren.

De heer Baarda vroeg of de minister ervan overtuigd is dat het wetsvoorstel niet strijdig is met Europese regelgeving.

De minister merkte op van oordeel te zijn dat de overheid juist ten aanzien van het Schipholdossier een betrouwbare overheid mag worden genoemd. In de snel moderniserende wereld van de luchtvaart is ten aanzien van de uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan door de overheid niets nagelaten om aan de hand van de meest actuele gegevens en met gebruikmaking van alle beschikbare deskundigheid tot het best denkbare wettelijke kader voor die uitbreiding te komen. Het wetsvoorstel, dat eigenlijk moet worden gezien als een kaderwet, kan de toets van de Europese regelgeving dan ook volop doorstaan en kan worden gezien als de meest strenge normstelling, zeker ook wat betreft de externe veiligheid. Daarbij dient te worden bedacht dat ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de wettelijke en in de amvb's opgenomen normen door de overheid geen houding van gedogen zal worden ingenomen. Ook in dat opzicht zal de overheid zich een betrouwbare overheid tonen. Die betrouwbaarheid lijkt een abstractie zolang het niet mogelijk is te beschikken over harde gegevens op basis van de monitoring die na de ingebruikneming van de baan zal plaatsvinden. En die ingebruikneming kan uitsluitend plaatsvinden indien het wetsvoorstel wet is geworden.

De heer Baarda merkte ter afronding van het overleg op dat de urgentie van de ingebruikneming van de vijfde baan duidelijk is. Hij wees nog eens op de door de heer Schuyer aangedragen mogelijkheid van een noodwet en de opmerking van de heer Lemstra met betrekking tot een wijziging van de PKB.

De heer Baarda overhandigde de minister vervolgens een notitie inzake het volgen van een PKB wijzigingsprocedure van de hand van de heer mr. drs. S. van der Kluit met het verzoek aan de minister daarop schriftelijk te reageren.

De voorzitter van de commissie,
Baarda

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen