

# Hoe het kabinet de milieubeloften uit de PKB doet verdwijnen

## Factsheet over de Wet luchtvaart

Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu , 1 februari 2001

Wat vooraf ging:

### **1995: besluit tot aanleg vijfde baan**

Na een lange maatschappelijke discussie besloot het kabinet in 1995 tot de aanleg van een vijfde baan op Schiphol. Het besluit werd genomen in de vorm van een Planologische Kernbeslissing (PKB), een procedure die inspraak- en beroepsmogelijkheden van burgers en maatschappelijke organisaties mogelijk maakt en een integrale afweging beoogt van verschillende economische, ruimtelijke ordenings- en milieuaspecten. Deze PKB bevatte de zogenaamde dubbeldoelstelling: de groei van Schiphol tot mainport én verbetering van het milieu: *“Daartoe mag in de omgeving van Schiphol de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 niet verslechteren voor de parameters stank, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid en moet de situatie verbeteren voor luchtvaartgeluid.”* (PKB 1995, blz. 8). Deze normen uit de PKB werden geoperationaliseerd in de Aanwijzing Schiphol (de milieuvergunning).

### **1995 - 2001: Schiphol groeit veel sneller**

De PKB ging uit van een groei van Schiphol naar circa 40 miljoen luchtpassagiers in 2015. *“Het beleid is erop gericht verdere groei van de luchtvaart te voorkomen.”* (PKB 1995, blz. 9) Dit aantal passagiers zal Schiphol echter dit jaar al bereiken, want de groei ging veel sneller dan in 1995 werd voorgespiegeld. Deze snellere groei maakt het moeilijker de ambitieuze milieubeloften uit de PKB in concrete normen om te zetten.

### **Juli 1998 en augustus 2000: Raad van State keurt aanwijzing af**

Twee keer vernietigde de Raad van State, op verzoek van milieu- en bewonersorganisaties, de beslissing op bezwaar die de minister had gemaakt op de Aanwijzing die nodig is voor de ingebruikname van de vijfde baan. Hoofdkritiek van de Raad van State was dat minister Netelenbos de milieunormen uit de PKB niet goed had verwerkt. *“Raad van State vernietigt wederom aanwijzingsbesluit voor Schiphol. De Raad van State (...) is tot het oordeel gekomen dat de voor Schiphol in de PKB gestelde milieunormen (externe veiligheid, stank en emissies van luchtverontreiniging) niet goed in het aanwijzingsbesluit zijn verwerkt.”* (persbericht Raad van State, 8-8-2000).

### **Mei 2000: Netelenbos belooft gelijkwaardige vertaling**

In een brief aan de Tweede Kamer van 31 mei 2000 beloofde het kabinet in de nieuwe wet een gelijkwaardige vertaling van de milieubescherming uit de PKB op te nemen: *“Het kabinet (...) besluit (...) de volumegrenzen aan het aantal passagiers (...) zoals opgenomen in de PKB Schiphol en Omgeving (1995) los te laten onder de gelijktijdige introductie van een nieuw normenstelsel voor geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit en geur. Dit stelsel moet gelijkwaardig zijn aan de normen uit de PKB (...). Gelijkwaardig is niet hetzelfde als gelijk; wel biedt het nieuwe stelsel dezelfde mate van bescherming tegen milieu-effecten als het oude.”* (brief van het kabinet aan de Tweede Kamer, 31-5-2000, blz. 3).

### **Februari 2001: Wet luchtvaart vervangt PKB**

Deze voorgeschiedenis heeft het kabinet ertoe gebracht een nieuwe Wet luchtvaart te ontwerpen, waarin de milieunormen voor Schiphol opnieuw geformuleerd worden. Deze wet moet de PKB uit 1995 gaan vervangen. De kritiek van de milieuorganisaties op de wet heeft betrekking op drie punten.

## **De Wet luchtvaart schendt milieubeloften**

De milieunormen in de wet zijn veel slapper dan die in de PKB. Er is geen sprake van een gelijkwaardige vertaling, die het kabinet beloofde. De PKB wordt uitgekleed.

### **1. De Wet luchtvaart is een noodwet**

Omdat de PKB-procedure die nodig is om een Planologische Kernbeslissing te veranderen wordt omzeild, is er eigenlijk sprake van een 'noodwet'. De normale democratische procedures die horen bij ingrijpende infrastructurele projecten worden ingeruild voor een lichter en sneller wetgevingstraject.

### **2. Het MER (Milieueffect Rapport) is onvolwaardig en komt te laat**

Het MER hoeft niet te voldoen aan de criteria die de wet Milieubeheer (par. 7.4) stelt aan een MER. Het Kabinet wil dat de Tweede Kamer deze Wet al goedkeurt voordat er een MER gereed is dat de milieugevolgen van de Wet in kaart brengt

## **Toelichting**

### **Ad 1. Voorbeelden van geschonden milieubeloften**

De Wet luchtvaart schendt de belofte van het kabinet dat de milieugrenzen in de nieuwe wet gelijkwaardig zouden zijn aan de normen uit de PKB. Hieronder volgt een reeks van concrete voorbeelden, waarin de PKB vergeleken wordt met de Wet luchtvaart en waaruit blijkt dat de normen stelselmatig worden versoepeld.

---

#### **• Luchtverontreiniging**

De normen voor bijna alle vervuilende stoffen in de regio Schiphol worden opgehoogd. Was in de PKB nog een *stand still* ten opzichte van 1990 het uitgangspunt, in de Wet luchtvaart komt er een nieuw ijkpunt: de verwachte vlootsamenstelling in 2010.

#### **PKB**

*"Voor luchtverontreiniging geldt standstill ten opzichte van 1990... Voor het referentiejaar 1990 is de uitstoot in het studiegebied van 10 km rond de luchthaven ten gevolge van luchtvaart, wegverkeer, industrie, land- en tuinbouw en ruimteverwarming:*

*CO: 38.804 ton*

*NOx: 16.334 ton*

*VOS: 15.755 ton"*

(PKB 1995, blz. 16, gecorrigeerd in brief aan Tweede Kamer van 11 juli 1997)

#### **Wet luchtvaart**

*"stof maximum emissie per jaar*

*CO: 45.701 ton*

*NOx: 19.771 ton*

*VOS: 21.173 ton"*

(Wet luchtvaart 2001, art. XII)

*"...de grenswaarden...worden vastgesteld op basis van de verwachte technische ontwikkeling van de luchtvaart. De basis daarvoor is de verwachte vlootsamenstelling in 2010."*

(Wet luchtvaart 2001, Memorie van Toelichting)

---

- **Stank**

De norm voor stank wordt afgeschaft.

**PKB**

*"Ook voor geur geldt als eis stand still ten opzichte van 1990."*  
(PKB 1995, blz. 16)

**Wet luchtvaart**

*"In het overheidsbeleid voor geur (wordt) thans, in tegenstelling tot hetgeen werd aangenomen bij de totstandkoming van de PKB, geen getalsmatige geurnorm vastgelegd."*  
(Wet luchtvaart 2001, Memorie van Toelichting)

---

- **Gevaar (externe veiligheid)**

De groepsrisiconorm wordt afgeschaft. Aan het risico van het massale vliegverkeer over grote woongebieden verder weg van Schiphol in de regio worden op die manier geen grenzen meer gesteld.

**PKB**

*"Het kabinet zal (...) nader onderzoeken hoe het groepsrisico kan worden gekwantificeerd, zodat dit ook gehandhaafd kan worden."*  
(PKB 1995, blz. 16)

**Wet Luchtvaart**

Vermeldt niets over het groepsrisico.

---

- **CO<sub>2</sub>**

De norm voor uitstoot van het broeikasgas CO<sub>2</sub> wordt geschrapt.

**PKB**

*"Voor de uitstoot van de gezamenlijke bronnen geldt de volgende grenswaarde voor CO<sub>2</sub>: 4.811.000 ton"*  
(PKB 1995, blz.16, gecorrigeerd in brief aan Tweede Kamer 11 juli 1997)

**Wet luchtvaart**

*"De mondiale milieuproblemen ten gevolge van onder meer de luchtvaart worden in het stelsel buiten beschouwing gelaten. Daarom maakt CO<sub>2</sub> geen onderdeel meer uit van de luchtverontreinigende stoffen in het nieuwe stelsel."*  
(Wet luchtvaart 2001, Memorie van Toelichting)

---

- **Lawaai**

In 1995 werd beloofd dat de geluidsbelasting zowel dichtbij als verder weg van Schiphol ten opzichte van 1990 substantieel zou afnemen. Maar nu blijkt dat alleen aan de herrie dichtbij Schiphol normen zullen worden gesteld.

De PKB belooft een aanzienlijke verbetering in zowel het 35 Ke gebied (dichtbij) als het 20 Ke gebied (verder weg). Maar in de Wet luchtvaart worden alleen op de 35 Ke zone in een aantal woongebieden de Ke normen omgezet in Lden normen. De omzetting van Ke in Lden gebeurt zodanig dat door het zogenaamde afkapeffect (het niet meetellen van het geluid beneden de 65

dBA in de Ke norm) soepele normen in de Lden worden berekend. Het gevolg is dat binnen deze Lden grenzen méér in plaats van minder overlast mogelijk is.

**PKB**

*"Voor luchtvaartgeluid geldt voor de situatie vanaf 2003 met de vijfde baan: het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke contour, behorende bij de 35 Ke zone die maximaal 10.000 woningen omvat, zal aanzienlijk kleiner zijn dan het aantal vastgestelde ernstig gehinderden binnen de 20 Ke contour in 1990, waarbij als indicatief referentiegetal gehanteerd kan worden 54.000."*

**Wet luchtvaart**

Alleen de Ke contour van 10.000 woningen wordt omgezet in een Lden contour  
Op een vergelijkbare manier geldt ook de nieuwe nachtnorm alleen voor een beperkt gebied.

---

**Ad. 2 Noodwet: PKB-procedure wordt ingeruild voor sneller en lichter wetgevingstraject**

De PKB wordt afgeschaft en vervangen door een noodwet, die inspraakmogelijkheden van burgers beperkt en toetsing van de Raad van State aan de PKB onmogelijk maakt.

**PKB**

*"Sommige onderdelen van de PKB (\*) acht het kabinet van zodanig belang dat voor wijziging hiervan de PKB-procedure moet worden doorlopen."*  
(PKB 1995, blz. 5)

**Wet luchtvaart**

*"De PKB Schiphol en Omgeving wordt ingetrokken".*  
(Wet luchtvaart 2001, art. VI)

*"Het andere door de Raad (van State) genoemde alternatief, de gebruikelijke weg van wijziging van de PKB, kan alleen al vanwege de daarmee gemoeide tijd niet in aanmerking komen om tijdig vóór 2003 een nieuwe wettelijk stelsel voor Schiphol tot stand te brengen."*

(reactie van kabinet op advies Raad van State, bij Wet luchtvaart)

*"Conclusie op grond van het bovenstaande kan zijn dat veel van de PKB thans zijn directe betekenis heeft verloren. Dat ligt ook wel voor de hand. De PKB Schiphol en Omgeving is een zogenaamde project-PKB: een PKB ter realisering van een groot project van nationaal belang."*

(Wet luchtvaart 2001, Memorie van Toelichting art. VI)

De normale gang van zaken bij grootscheepse infrastructurele projecten als de aanleg van een landingsbaan is een PKB-procedure. Vanwege de forse gevolgen van dergelijke projecten voor mens en milieu bestaan er inspraak- en beroepsmogelijkheden. Het kabinet ziet echter van deze gangbare PKB-procedure af en trekt zelfs de hele PKB in. Deze heeft immers haar functie gehad: een legitimatie voor de aanleg van de vijfde baan. Maar nu de Raad van State tot twee keer toe de wijze waarop deze PKB in handhaafbare milieunormen in de Aanwijzing werd vertaald, heeft afgekeurd, heeft het kabinet zich gerealiseerd dat de milieubeloften uit de PKB een blok aan het been zijn geworden bij het faciliteren van verdere groei van Schiphol. Vandaar dat nu middels de Wet luchtvaart de PKB wordt ingetrokken.

(\*) gegeelde passages: letterlijk geel gemarkeerde passages uit de PKB, waarvan het kabinet eerder beloofde ze enkel met een PKB-procedure te zullen veranderen.