

Rijksplanologische Commissie - Rijksmilieuhygiënische Commissie

Postadres Postbus 30940
2500 GX Den Haag
telefoon 070 - 339 31 25
telefax 070 - 339 13 25

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Uw kenmerk

Uw brief van

Kenmerk

Datum

Onderwerp

Advies over de ontwerp-aanwijzingen Schiphol

1. Inleiding

Op 17 februari 1995 heeft het Kabinet deel drie van de PKB Schiphol en Omgeving (het kabinetsstandpunt) aan de Tweede Kamer aangeboden. Onze commissies hebben u op 3 februari 1995 een advies over PKB-3 uitgebracht. Op basis van deel 3 van de PKB Schiphol en omgeving zijn de ontwerp-aanwijzingen ex art. 27/24 en ex. art 26 van de Luchtvaartwet voor het Luchtvaarterrein Schiphol opgesteld.

De commissies hebben de ontwerp-aanwijzingen met name getoetst aan de vraag of ze in overeenstemming zijn met PKB-3 en met de vereisten die de Luchtvaartwet stelt.

De commissies hebben kennis genomen van de resultaten van het Bestuurlijk Overleg d.d. 4 april 1995 over de voorontwerp-aanwijzingen.

In de ontwerp-aanwijzingen zijn, op het moment van advisering, nog een aantal PM-punten opgenomen ten aanzien van informatie uit het UMER 5P. Ten behoeve van de ter visielegging van de ontwerp-aanwijzingen dient een door het bevoegd gezag goedgekeurde uitvoerings- MER voor het vijfbanenstelsel beschikbaar te zijn.

Uit de eerste berekeningen blijkt dat er voor wat betreft de geluidszones en de contouren die relevant zijn voor het beoordelen van de externe veiligheid, geen significante afwijkingen zijn ten opzichte van PKB-3, IMER en AMER. Hoewel op grond hiervan geen significante afwijkingen worden verwacht zijn **de commissies** zich bewust dat zich op grond van het UMER-5P nog wijzigingen van de geluidszones kunnen voordoen. Indien de uitkomsten van dit UMER-5P daartoe aanleiding geven, zullen de commissies nader adviseren over de gevolgen daarvan voor de ontwerp-aanwijzingen voordat de ontwerp-aanwijzingen ter visie worden gelegd.

Bijlagen:

2. De geluidszones

Rekenvoorschrift

De in de ontwerp-aanwijzing opgenomen geluidszones wijken af van de in PKB deel 3 opgenomen indicatieve geluidszones.

De commissies begrijpen dat deze verschillen het gevolg zijn van andere aannamen met betrekking tot de spreiding van het vliegverkeer over de aan- en uitvliegroutes die van invloed zijn op de zoneberekeningen. De overige invoergegevens voor de berekening van de geluidszones zijn ongewijzigd gebleven. Omdat de nieuwe aannamen m.b.t. spreiding beter overeenkomen met de zich in werkelijkheid voor doende spreiding van het vliegverkeer, kunnen **de commissies** hiermee instemmen. Wel merken de commissies op dat het rekenvoorschrift tijdig, d.w.z. voordat het definitieve aanwijzingsbesluit wordt genomen, in overeenstemming moet zijn gebracht met de nieuwe aannamen met betrekking tot de spreiding van het vliegverkeer.

Relatie met pkb deel 3

De commissies stellen vast dat de geluidszones voor beide banenstelsels voldoen aan de in de PKB gestelde randvoorwaarden met betrekking tot de maximale aantallen woningen binnen de geluidszones en de gereserveerde geluidszone. Niet op elke plaats wordt voldaan aan de in de PKB opgenomen marge van in beginsel 2 Ke respectievelijk 2 dB(A) voor de Laeq-nachtzones, waarmee de definitieve geluidszones mogen afwijken van de in de PKB opgenomen indicatieve geluidszones. Aangezien echter de overschrijdingen gering zijn en voornamelijk in onbebouwd gebied vallen, kunnen de commissies instemmen met de geluidszones.

De commissies wijzen er wel op dat er niet alleen als gevolg van de inspraak op de ontwerp-aanwijzingen, maar ook als gevolg van inspraak en advisering over UMER-5P en de parlementaire behandeling van de pkb nog wijzigingen kunnen optreden in de geluidszones.

3. Handhaving

Preventieve en repressieve handhaving

In de toelichting op de voorontwerp-aanwijzing ex artikel 27 jo. 24 Luchtvaartwet is een korte schets gegeven van het handhavingssysteem op grond van de in 1994 gewijzigde Luchtvaartwet. De nadruk ligt dus duidelijk op de preventieve handhaving van de geluidszones. **De commissies** achten dat juist. Ook op tal van andere (milieu)beleidsterreinen is gebleken dat repressie niet het meest geëigende instrument is om ongewenst gedrag tegen te gaan. Het middel van bestuursdwang dan wel van strafrechtelijke sancties moet dan ook worden beschouwd als een ultimum remedium.

Aanvullende afspraken/zelfregulerend karakter

Uit de toelichting op de voorontwerp-aanwijzing hebben de commissies opgemaakt dat het handhavingssysteem in de Luchtvaartwet in formele zin nog niet geheel sluitend is, met name wat betreft de milieutaak van de Luchtverkeersbeveiliging (LVB). In verband hiermee zullen, vooruitlopend op een wijziging van de luchtvaartwetgeving, afspraken met de LVB worden gemaakt over de wijze waarop de LVB met milieu-aspecten rekening zal houden. **De commissies** onderschrijven het belang van dergelijke afspraken. Ook tijdens het bestuurlijk overleg van 4 april jl. over de onderhavige aanwijzingen is dit onderwerp door diverse gemeenten als een punt van zorg aan de orde gesteld. **De commissies** vragen zich wel af of het wenselijk is op dit punt nu al een wetwijziging voor te bereiden. In de Planologische Kernbeslissing voor Schiphol is voorzien in een onafhankelijke audit. Het is wellicht beter met het wettelijk systeem in combinatie met de aanvullende afspraken ervaring op te doen en naar aanleiding van de eerste audit te bezien of en zo ja op welke onderdelen de wetgeving zou moeten worden aangepast. In dit verband moet het zelfregulerende vermogen van de actoren worden benadrukt (de geluidsbelasting wordt immers beïnvloed door handelingen van vele bij het gebruik van het luchtvaartterrein betrokken partijen zoals de exploitant, LVB, luchtvaartmaatschappijen en de overheid, ieder met eigen taken en verantwoordelijkheden).

Dit zelfregulerende vermogen komt ook tot uitdrukking bij de toepassing van het preferentieel baangebruik-systeem. Het preferentieel baangebruik-systeem wordt weliswaar via het gebruiksplan geregeld, maar over de operationele werking zijn afspraken gemaakt tussen de exploitant en de LVB. Daardoor is het mogelijk om zorg te dragen voor een dagelijkse flexibele afwikkeling van het vliegverkeer en waarbij snel gereageerd kan worden op een dreigende overschrijding van geluidszones.

De commissies menen dat deze -op basis van huidige wet noodzakelijke- complexiteit van het handhavingssysteem de keuze rechtvaardigt om het preferentieel baangebruik-systeem niet in de aanwijzing op te nemen. Mede naar aanleiding van de opmerkingen die tijdens het bestuurlijk overleg van diverse kanten over dit onderwerp zijn gemaakt, benadrukken de commissies het belang van de toetsing van de toepassing van het systeem.

De commissies gaan ervan uit dat de resultaten van deze toetsing openbaar zijn.

Wat betreft de handhaving van punt K in de gemeente Aalsmeer is in de toelichting op de voorontwerp-aanwijzing ingegaan op de mogelijkheden om te garanderen dat het geluidsniveau van 49 Ke niet zal worden overschreden.

De commissies hebben begrip voor de keuze om het niveau van 49 Ke in punt K te bewerkstelligen door middel van een door de exploitant voorgesteld pakket van maatregelen, dat wordt getoetst via het gebruiksplan.

De commissies zijn van mening dat het in verband met de handhaving beter zou zijn geweest als punt K in de zone-berekening op het geluidsbelastingniveau van maximaal 49 Ke zou hebben gelegen. Benadrukt wordt de -ook in de toelichting genoemde - noodzaak om in geval van een dreigende structurele overschrijding van punt K de geluidszone aldus opnieuw te berekenen.

De commissies wijzen voorts op het belang dat het handhavingvoorschrift voor de Luchthaven Schiphol uiterlijk gelijktijdig met de aanwijzing wordt vastgesteld, opdat de handhaving van de geluidszones en de voorschriften in de aanwijzing vanaf het moment van vaststelling op een adequate wijze kan plaatsvinden.

4. De planologische doorwerking

Luchtvaartwet en het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaarterreinen

De commissies hebben zich bij de advisering over de (verplichte) aanwijzingen ex artikel 26 LVW jo artikel 37 WRO, waar het in deze paragraaf omgaat, naast de onderwerpen genoemd in de inleiding vooral gericht op de overeenstemming met het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaarterreinen (BGGL).

De onderhavige aanwijzingen aan de gemeenten hebben vooral betrekking op de inhoud en de uitvoering van bestemmingsplannen (o.a. planologische beperkingen) voor:

- a. de gronden gelegen binnen de zogenoemde gereserveerde geluidszone, behorende bij het vijfbanenstelsel S5P en waarbinnen 10.900 woningen zijn gelegen (op basis van het woningbestand 1990) (kaart E2) en;
- b. de gronden gelegen binnen de tijdelijke geluidszone, behorende bij het vierbanenstelsel S4S2 en waarbinnen 14.900 woningen (op basis van het woningbestand 1990) zijn gelegen (kaart E4).

Daarnaast wordt de gemeenten gevraagd de Laeq-zones op de bestemmingsplan-kaarten op te nemen.

De tijdelijke zone vervalt, zodra de vijfde baan volledig in gebruik is genomen.

De commissies constateren dat het BGGL op de gebruikelijke wijze in de aanwijzingen is verwerkt.

De commissies hebben voorts kunnen concluderen dat nu de geluidszones van de aanwijzingen zijn gelegen binnen de indicatieve zones uit de pkb er geen Vinex-bouwlocaties door deze aanwijzingen in gedrang komen.

De commissies vinden het een goede zaak dat ter voorkoming van onomkeerbare en vanuit leefmilieu-oogpunt ongewenste situaties met betrekking tot de planologische doorwerking van meet af aan is gekozen voor de grootste geluidszone te weten de gereserveerde zone.

De commissies hebben er kennis van genomen dat bij de behandeling van de wetswijziging van de Luchtvaartwet op het punt van de gereserveerde zone, in de Tweede Kamer alsook bij het recente bestuurlijk overleg over de aanwijzingen, kritische vragen zijn gesteld bij de noodzaak en het nut van de gereserveerde zone. Gezien de gekozen lijn in deel 3 van de pkb met betrekking tot het handhaven van een gereserveerde zone in relatie tot een verzwaarde omzettingsprocedure via een pkb-procedure ligt het naar het oordeel van **de commissies** in de rede vast te houden aan de planologische doorwerking van de gereserveerde zone in de bestemmingsplannen.

De commissies kunnen eveneens instemmen met het opnemen van een tijdelijke zone als bedoeld in art. 25a LVW met een volledig planologisch en isolatie-regime, zoals ook in de pkb was voorzien.

5. Schaderegelingen

Planschade en nadeelcompensatie

De commissies hebben met instemming er kennis van genomen dat naast de planschaderegeling in de artikel 26 aanwijzing in de artikel 27/24 aanwijzing ook een schaderegeling is opgenomen en wel op basis van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. De commissies ondersteunen graag het initiatief van de RLD voor een nader onderzoek naar de mogelijkheid om één bestuursorgaan te belasten met de beide schaderegelingen (de één loket-gedachte). Naar zij hebben begrepen kan de Wet gemeenschappelijke regelingen het in principe mogelijk maken

bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam voor de bij de zonering betrokken gemeenten en het Rijk in te stellen, die met de behandeling van en de beslissing op schadeclaims zal worden belast.

PASO-datum en rijksvergoedingen

In de aanwijzing is opgenomen dat uitsluitend bedragen voor grondverwerving, bouwrijpmaken e.d. ter verwezenlijking van bestaande bestemmingen, die vóór 16 april 1991 (datum ondertekening PASO-convenant) door gemeenten te vergeefs zijn uitgegeven, omdat die bestemmingen nu als gevolg van deze aanwijzingen moeten worden herzien, voor vergoeding door het rijk in aanmerking komen.

De commissies hebben begrepen dat in het bestuurlijk overleg kritische opmerkingen zijn gemaakt over deze datum. **De commissies** zijn van oordeel dat de PASO-ondertekening een logisch moment is, omdat toen publiekelijk in grote lijnen duidelijk was hoe en wat er rond Schiphol stond te gebeuren. Ook in het interimbeleid dat kort na die PASO-datum opnieuw is geformuleerd, wordt van deze datum uitgegaan. Latere uitgaven blijven dan ook terecht voor risico en rekening van de betreffende gemeenten.

Tenslotte

De commissies wijzen erop dat de besluitvorming rond de aanwijzing en zonering van het luchtvaartterrein Schiphol (en ook bij andere luchtvaartterreinen, zie bijvoorbeeld het luchtvaartterrein Maastricht/Aachen) wel erg complex is. Het vergt een zeer omvangrijke en kostbare ambtelijke en bestuurlijke inspanning, waarbij de vraag gesteld kan worden of niet met een soberdere procedure volstaan kan worden. **De commissies** geven in overweging een evaluatie van de besluitvorming te verrichten met name gericht op de relatie tussen soberheid en kwaliteit. De resultaten van deze evaluatie zouden dan meegenomen kunnen worden bij de lopende algehele herziening van de luchtvaartwetgeving. Ook mogelijkheden tot beperking van de uitvoeringslasten na het geven van de aanwijzingen (behandeling van verzoeken tot vaststelling van hogere grenswaarden door de minister van VROM) verdienen de aandacht.

Namens de Rijksplanologische Commissie
en de Rijksmilieuhygiënische Commissie, was getekend,

drs. J.P.A. Gruijters , voorzitter van RPC en RMC

mr. J.A.M. Kroese-Duijsters , secretaris RPC

H. Pont , secretaris RMC