

25 863

Regelen ter beheersing en versnelling van de procedures inzake de aanleg van de vijfde baan van de Luchthaven Schiphol (Wet procedures vijfde baan Schiphol)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 december 1998

In de eerste plaats wil ik mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onze erkentelijkheid betuigen voor de snelle en voortvarende wijze, waarop de leden van de verschillende fracties de behandeling van dit wetsvoorstel ter hand hebben genomen. Op de gestelde vragen zullen wij hieronder fractiegewijs ingaan.

VVD

Wat betreft de start van de feitelijke aanleg van de vijfde baan merken wij op, dat de integrale coördinatie planning (bijgevoegd) van de aanleg van die baan en de direct daaraan gerelateerde kritische activiteiten laat zien, dat binnen twee maanden nadat de Aanwijzing Schiphol onherroepelijk zal zijn, met de feitelijke aanleg kan worden begonnen. De aanleg zal naar verwachting ongeveer 31 maanden in beslag nemen, waarna de baan, zij het onder goed-zichtcondities, in gebruik genomen kan worden. Vervolgens zal het nog circa zes maanden duren alvorens de baan onder vrijwel alle zichtcondities gebruikt kan worden. Uitgaande van het onherroepelijk worden van de Aanwijzing Schiphol in januari 2000 zal de vijfde baan naar verwachting in oktober 2002 in gebruik genomen worden en in april 2003 operationeel zijn. Voor een overzicht van alle benodigde vergunningen, ontheffingen e.d. (verder: vergunningen) zij verwezen naar het bijgevoegde vergunningenoverzicht¹.

CDA

Zoals wij in onze brief van 25 september 1998, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, over dit wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 25 863, nr. 9, p. 4) hebben aangegeven, was de procedurele tijdwinst van ten hoogste zes maanden slechts een uitvloeisel van de voorstellen. Mogelijk is daar in de voorgaande behandeling van het wetsvoorstel teveel de nadruk op komen te liggen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd te voorkomen, dat procedures slechts worden gebruikt om de aanleg van de vijfde baan te vertragen. De daarmee te behalen tijdwinst kan oplopen tot enkele jaren, afhankelijk van de duur van de procedures, welke zonder

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 123129.

deze wet gevolgd zouden worden. Te denken ware hierbij ook aan procedures voor een internationaal hof.

Bij de behandeling van de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (kamerstukken II 1994/95, 23 552, deel 4; PKB) in de Eerste Kamer is uitvoerig gesproken over de groei van de luchthaven Schiphol. Mede naar aanleiding daarvan is de notitie Vervoersontwikkeling opgesteld en heeft het CPB tot twee keer toe een «second opinion» afgegeven over de groeicijfers. In maart 1998 schreef het CPB: «Alles overziende is het CPB van mening dat de in de IEE-scenario's geschetste luchtvaartontwikkelingen waren gebaseerd op de beste kennis van dat moment en dat de beperkingen die deze scenario's kenmerken voldoende zijn gemeld in de relevante studies». Op grond hiervan is geconcludeerd dat de groeicijfers die aan de PKB ten grondslag lagen, nog steeds actueel waren. Voor het overige verwijzen wij naar de beantwoording van de 163 vragen die de Tweede Kamer heeft gesteld naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer (kamerstukken II 1998/99, 26 265, nr. 4).

De bundeling van de vele verschillende vergunningen is op dit moment niet anders mogelijk dan door clustering van de aanvragen. Dit vloeit daaruit voort, dat het gaat om uitvoering van verschillende wettelijke regelingen door verschillende bestuursorganen, waarbij per vergunning een afzonderlijk belang wordt gediend. Bundeling in de zin van samenvoeging vergt derhalve een grondige aanpassing van de verschillende wettelijke regelingen zowel van de rijksoverheid als van de andere overheden. Dat is niet met dit wetsvoorstel beoogd.

Met betrekking tot de coördinatie van de vergunningverlening merken wij allereerst op, dat in het hele jaar 1998 periodiek afstemmingsoverleg plaats vindt tussen de CORUS-partijen aan de hand van door Schiphol opgestelde en bijgehouden vergunningenplanning. Wanneer het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet zal hebben verkregen en in werking zal zijn getreden, wordt de aansturing van de vergunningaanvragen overgenomen door de onder meer daarvoor aangestelde projectleider, de Project Monitor 5P.

Met betrekking tot de initiatieven, welke wij reeds hebben genomen inzake een meer principiële benadering van het verschijnsel projectwetgeving willen wij verwijzen naar hetgeen wij op pagina 2 van de eerdergenoemde brief van 25 september 1998 hebben opgemerkt. De huidige stand van zaken van de verschillende projecten is wat de Tracéwet en de Wet Luchtverkeer betreft inmiddels gewijzigd. De wijziging van de Tracéwet is zeer onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden. Het advies van de Raad van State op de wijziging van de Wet Luchtverkeer met betrekking tot luchthavens wordt op korte termijn verwacht. Het voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake de Rijksprojectenprocedure zal naar verwachting binnenkort voor advies worden aangeboden aan verschillende instanties, zoals VNG en IPO.

Op de tweede nota van wijziging (kamerstukken II 1998/99, 25 863, nr. 10) is geen advies van de Raad van State gevraagd, omdat anders dan kennelijk verondersteld het hier geen principiële andere benadering van de onteigening van de voor de aanleg benodigde percelen betreft. In de nota van wijziging is dichter bij de onteigeningswet aangesloten dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel het geval was. De in de nota opgenomen wijziging is tevens minder ingrijpend dan het oorspronkelijke wetsvoorstel. Bovendien heeft de Raad van State over het oorspronkelijke voorstel, verdergaand en meer ingrijpend, geen opmerkingen geplaatst. Wij menen dan ook dat er geen aanleiding was voor advisering door de Raad.

In antwoord op de vraag welke stappen nog gezet moeten worden tot aan de ingebruikname van de vijfde baan willen wij verwijzen naar de bijgevoegde integrale coördinatieplanning.

Groen Links

In antwoord op de vragen van Groen Links willen wij in de eerste plaats wijzen op de PKB. Daarin is de dubbeldoelstelling neergelegd van versterking van de mainportfunctie van Schiphol en de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van de luchthaven. De versterking van de mainportfunctie dreigt ernstig verstoord te worden door de evenzeer gewenste bestrijding van de geluidsoverlast. De vijfde baan biedt hiertoe een aanzienlijke verbetering. In de ontwikkeling van Schiphol met inachtneming van de milieucategorie speelt de vijfde baan een zeer belangrijke rol. Bijgaand wetsvoorstel, dat overigens alleen betrekking heeft op de feitelijke aanleg van de vijfde baan, beoogt die feitelijke aanleg te bevorderen.

De bevordering van de ontwikkeling van Schiphol is meer dan alleen maar het bevorderen van specifieke belangen. Het gaat hierbij, wij verwijzen naar de PKB (p. 6 en 7), onder andere om de bevordering van de werkgelegenheid in de regio. Maar daarnaast speelt de aanwezigheid van een grote Europese luchthaven met intercontinentale verbindingen als mainport een belangrijke rol bij de noodzakelijke omschakeling van de Nederlandse productiestructuur in de richting van een meer kennisintensieve productie en hoogwaardige vormen van (logistieke) dienstverlening. In dit licht stijgt de ontwikkeling van Schiphol uit boven het specifieke belang van de luchtvaart, hoezeer die daar ook bij gebaat is.

Wat de parlementaire behandeling betreft willen wij er op wijzen, dat aan de vooravond van het verkiezingsreces van de Tweede Kamer, op 14 april 1998, de eerste termijn van de mondelinge behandeling is begonnen. Slechts de sprekers van de verschillende fracties zijn aan het woord geweest. Na de verkiezingen en de kabinetsformatie hebben wij op 25 september 1998 als reactie op de mondelinge vragen een brief naar de Tweede Kamer gestuurd om de behandeling van dit wetsvoorstel voortgang te doen vinden. Dit heeft geleid tot de verdere mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 10 november 1998. De aanpassing van de onteigeningsbepalingen zijn aldus niet doorslaggevend geweest voor het verloop van de procedure na 14 april 1998.

Het opstellen van de verweerschriften inzake de beroepen tegen de PKB en tegen de Aanwijzing Schiphol heeft in beide gevallen een aantal maanden gekost. Voor de precieze data willen wij verwijzen naar de beantwoording op soortgelijke vragen van de fractie van Groen Links in de Tweede Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1998/99, nr. 5, p. 8). De complexiteit van de materie was debet aan de langere duur voor het opstellen van de verweerschriften.

De opmerkingen van de heer Winsemius zijn in zoverre juist, dat de duur van de inspraakprocedures maar voor een beperkt deel verantwoordelijk is voor de totale duur van de totstandkoming van grote infrastructurele projecten. Van veel grotere invloed in deze is de tijd, welke meestal gemoeid is met de bezwaar- en beroepsprocedures. Het is dan ook aan deze procedures, dat het wetsvoorstel beoogt iets te doen, overigens – het is al vaker gezegd – zonder wezenlijk de rechtsbescherming aan te tasten.

Met de opmerkingen over de wisselende argumentatie in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn wij het niet eens. In de eerste plaats wat de tijdwinst betreft. Wellicht is, het is hiervoor ook reeds opgemerkt, de nadruk teveel op de zes maanden komen te liggen. Wij willen echter er op wijzen, dat in alle stukken de beheersing van de procedures ter voorkoming van potentiële vertraging het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is. Dit is reeds op pagina 1 van in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1997/98, 25 863, nr. 3) op dit wetsvoorstel gesteld.

Voorts wordt gewezen op vergelijkingen met andere wetten, zoals de Deltawet grote rivieren. Deze vergelijking is getrokken, voor zover het ging om het systeem van vergunningbeheersing en van onteigening. Dat dit laatste bij nader inzien tot aanpassing van het onderwerpelijke wetsvoorstel heeft geleid, is resultaat van het zich laten overtuigen en heeft met wisselende argumentatie niets van doen.

Wat de ingebruikneming betreft, de vijfde baan wordt, zoals gezegd, in oktober 2002 in gebruik genomen, maar kan pas in april 2003 operationeel zijn. Dit als gevolg van de noodzakelijke inwerken van de apparatuur tijdens het gebruik.

De door de fractie aangehaalde groeicijfers zijn ons bekend. Voor het overige verwijzen wij naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van het CDA.

Wat betreft de argumentatie van het wetsvoorstel als zou deze beperkt zijn tot het Bulderbos en tot beperking van de mogelijkheden van de milieubeweging, merken wij op, dat het doel van de wet is om op voorhand potentiële vertragingen bij de aanleg van de vijfde baan te voorkomen. Dat dit gevolgen kan hebben voor betrokkenen, waaronder de milieubeweging, is duidelijk. Maar het is niet zo, dat het wetsvoorstel uitsluitend met het oog op de milieubeweging en de onteigening van delen van het Bulderbos is geschreven.

Met betrekking tot de groei van Schiphol zij het volgende opgemerkt. De komende jaren is, zoals bekend, de groei op Schiphol beperkt tot maximaal 20 000 extra bewegingen per jaar. Verder zal in januari van het komend jaar met Duitsland op ambtelijk niveau overleg plaatsvinden over mogelijke maatregelen op korte termijn. De suggesties in het zespuntenplan van de milieubeweging zullen worden betrokken bij de discussie over de toekomst van de luchtvaart en vervolgens een rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming.

SGP, RPF, GPV

Anders dan deze leden van bovenstaande fracties zijn wij van mening dat de Deltawet grote rivieren geen noodwet is in de constitutionele betekenis van het woord. De Deltawet grote rivieren wordt krachtens de considerans weliswaar gekenschetst als een bijzondere voorziening voor de versnelde uitvoering van werken tot versterking van enige dijkvakken langs de Rijn en zijn zijtakken en langs de bedijkte Maas, alsmede van werken tot aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas en langs een gedeelte van de Rijksweg A2, doch deze wet kan uiteindelijk het beste worden gekwalificeerd als een «gewone» wet die tijdelijk bestaande wetgeving opzij heeft gezet. Aan de toepassing van deze wet is inmiddels een einde gekomen, daar de wet bedoeld was voor de urgente dijkversterkingen in de jaren 1995 en 1996. Op 15 januari 1996 is de Wet op de waterkering in werking getreden voor de overige, minder urgente dijkversterkingen. Dat in het spraakgebruik de Deltawet grote rivieren is aangemerkt als een noodwet is begrijpelijk, omdat de hoogwaterstanden en overstromingen van Rijn en Maas zeer beangstigend waren voor velen in de betrokken gebieden.

Een belangrijk verschil tussen de Deltawet grote rivieren en het onderhavige wetsvoorstel is dat de Deltawet grote rivieren voor een specifieke problematiek het gehele proces van besluitvorming regelt, dat wil zeggen vanaf het basisbesluit tot en met de uitvoering daarvan. Het onderhavige wetsvoorstel laat daarentegen de principebesluiten (PKB en Aanwijzing Schiphol) onverlet, doch voorziet slechts na totstandkoming van deze besluiten in de uitvoering daarvan. Een ander belangrijk verschil is dat het onderhavige wetsvoorstel niet de mogelijkheid kent tot onverwijld inbezitneming door de Minister van Verkeer en Waterstaat van percelen, die voor de uitvoering van werken nodig zijn. Een dergelijke bepalingen is mede op aandringen van de SGP-fractie uit de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel geschrapt.

Het onderhavige wetsvoorstel vertoont op onderdelen eerder gelijkenis met de Wet op de waterkering. Ook hier is het wezenskenmerk dat alle procedures voor vergunningen volgens één procedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) worden afgehandeld. Ook hier geldt een inspraaktermijn van vier weken. De bevoegde bestuursorganen moeten hun besluiten vervolgens binnen twaalf weken nemen. In het onderhavige wetsvoorstel is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Als sluitstuk bevat de regeling een voorziening voor het geval dat het bestuursorgaan een vergunning weigert of niet tijdig een beslissing neemt. In dat geval is de minister tezamen met de minister die het mede aangaat bevoegd zelf een besluit te nemen (artikel 8). Een en ander is vergelijkbaar met soortgelijke bevoegdheden van gedeputeerde staten in de Wet op de waterkering. Een belangrijk verschil is wel, zoals dat ook in de memorie van toelichting is uiteengezet (kamerstukken II 1997/98, 25 863, nr. 3, p. 5) dat in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt voorgeschreven dat alle vergunningen gelijktijdig aangevraagd en bekendgemaakt worden. Het is namelijk de bedoeling dat de te nemen besluiten worden «geclusterd». Net zoals in de Wet op de waterkering geldt verder een beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De beslistermijn is weliswaar eveneens twaalf weken (en een eventuele verlenging van zes weken in bijzondere omstandigheden), maar anders dan in de Wet op de waterkering, vangt deze termijn pas aan als het betreffende bestuursorgaan een verweerschrift heeft ingediend. Op deze wijze kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet worden benadeeld door een te late indiening van verweerschriften. Voorts kan erop worden gewezen dat anders dan in de Wet op de waterkering in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de Raad van State wordt gehoord over het koninklijk besluit tot onteigening (verwezen zij naar de derde nota van wijziging, kamerstukken II 1998/99, 25 863, nr. 11).

Een noodsituatie als waarop de Deltawet grote rivieren doelt, is niet aanwezig. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het dan ook niet om het snel oplossen van een noodsituatie maar om het voorkomen van onnodige vertraging bij de uitvoering van principebesluiten (PKB en Aanwijzing Schiphol), welke met alle rechtswaarborgen omgeven en langs democratische weg tot stand zijn gekomen.

Voor wat betreft het ad hoc karakter van het onderhavige wetsvoorstel zij hier herhaald dat inmiddels initiatieven zijn genomen met betrekking tot een meer principiële benadering van projectwetgeving.

Wat betreft de onteigeningsprocedure zijn wij het er niet mee eens, dat ten aanzien van onteigening sprake is van verkorting van rechten. De uitgangspunten van de onteigeningsparagraaf zijn uiteengezet in onze brief van 25 september 1998 inzake dit wetsvoorstel (kamerstukken II 1998/99, 25 863, nr. 9; p. 2 en 3). Deze uitgangspunten zijn de volgende:

- a. geen onteigening voordat de basisbesluiten, de PKB en de Aanwijzing Schiphol, onherroepelijk zijn;
- b. onderscheid wordt gemaakt tussen de onteigening en de schadeloosstelling;
- c. de procedure van de onteigeningswet wordt zoveel mogelijk gehandhaafd.

Door het onherroepelijk zijn van de betrokken basisbesluiten staat vast, dat de eigenaar van (een gedeelte van) zijn perceel afstand moet doen. Anders ligt het met de schadeloosstelling. De basisbesluiten regelen hierover niets en dus moet de in de onteigeningswet daarvoor bestaande procedure onverkort gehandhaafd blijven. Dit leidt tot het volgende. Zoals reeds is opgemerkt, is het uitgangspunt de onherroepelijkheid van zowel de PKB als de Aanwijzing Schiphol, tegen welke besluiten voor de te onteigenen partij alle rechtsmiddelen open hebben gestaan. Dit uitgangspunt betekent eveneens, dat zolang beide besluiten niet onherroepelijk zijn, geen maatregelen kunnen worden getroffen, die onomkeerbaar zijn. Deze kunnen wel worden voorbereid tot het moment van definitieve actie. Voor de onteigening houdt zulks in, dat wel het krachtens de onteigeningswet noodzakelijke koninklijke besluit kan worden genomen, dat ook de dagvaarding kan worden uitgebracht en dat de rechter vonnis kan wijzen. Met de inschrijving van dat vonnis in de registers, waardoor de eigendom over gaat, moet echter worden gewacht, totdat beide besluiten onherroepelijk zijn.

De schadeloosstelling is echter niet geregeld. De PKB rept daar in het geheel niet over, de Aanwijzing Schiphol geeft slechts het recht op schadevergoeding. Teneinde een lacune op dit punt te voorkomen, is in het voorstel geregeld, dat op dit punt niet van artikel 54n van de onteigeningswet wordt afgeweken. Zulks vloeit voort uit artikel 16. Dit betekent, dat bij het verzoek tot inschrijving van het vonnis in de registers een bewijs van betaling van de schadeloosstelling dan wel van het voorschot moet worden overgelegd. Tevens wordt de mogelijkheid van verzet tegen een verstekvonnis en van cassatie onverkort gehandhaafd. Indien derhalve de onteigende partij het niet eens is met de vaststelling van de schadevergoeding, staan hem onverkort alle rechtsmiddelen daartegen open.

Met deze procedure wordt een versnelling verkregen van, afhankelijk van de gevolgde procedure, van een jaar of langer.

Hiermede is tevens de vraag beantwoord inzake de toepasselijkheid van artikel 59 van de onteigeningswet. Dit artikel is van toepassing met uitzondering van de verplichting tot overlegging van de verklaring van het in kracht van gewijsde zijn gegaan van het onteigeningsvonnis. Hiervoor in de plaats treden één van de in artikel 16, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel genoemde documenten.

Het voorgestelde artikel 14 betekent inderdaad, dat over elk koninklijk besluit inzake onteigening de Raad van State wordt gehoord.

Bierman

Inderdaad gaat het hier om een andersoortig project dan de projecten waarvoor de in de vraag aangehaalde wetten zijn geschreven. Wij willen in dit verband verwijzen naar hetgeen wij op een gelijksoortige vraag van de fracties van SGP, RPF en GPV hebben geantwoord.

Het belang van het project is reeds onderstreept in de beantwoording van de fractie van Groen Links. Als uitvloeisel van de dubbeldoelstelling zijn de procedures, nu het om uitvoering van een tweetal principebesluiten gaat, met betrekking tot de vergunningen aangescherpt en verkort.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos