

Vergaderjaar 2000–2001

25 466

Geluidszones rond Schiphol

Nr. 48

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 december 2000

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 7 november 2000 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over **de brief van 1 november 2000 inzake last onder dwangsom Schiphol**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Reitsma** (CDA) wijst erop dat de CDA-fractie redelijk consistent is geweest in haar opstelling omtrent Schiphol: niet meer gedogen in het jaar 2000, een voorkeur voor het instrument van last onder dwangsom boven het sluiten van banen en een oproep, snel te komen met zowel een wettelijk geregeld boetesysteem als een nieuw normensysteem. De minister heeft de luchthaven Schiphol in de afgelopen weken een dwangsom opgelegd van in totaal 5 mln., gebaseerd op een bedrag van 0,5 mln. per overschrijding van 0,1 Ke. Dit bedrag is buitensporig hoog, mede in relatie tot milieuovertredingen bij andere bedrijven en de plaatsen waar de overschrijdingen hebben plaatsgevonden. Volgens de IATA (International Air Transport Association) is de genomen maatregel bovendien contraproductief voor milieu en economie. Er zou tevens een forse internationale beschadiging van Schiphol optreden. Wat is hierop de reactie van de minister?

Omdat de interpellatie over de luchthaven Schiphol geen doorgang heeft gevonden, zijn volgens de heer Reitsma ook de volgende vragen aan de orde. Kan de minister uitleggen waarom f 500 000 per overschrijding van 0,1 Ke redelijk is in vergelijking met de hoogte van dwangsommen bij milieuovertredingen voor andere bedrijven? Kan de minister vanuit het criterium van economische voelbaarheid de hoogte van de dwangsom nader toelichten? Hoeveel vluchten dienen te worden geschrapt voor een verlaging van 0,1 Ke? Hoeveel vluchten houdt dit cumulatief in, voor de totale overschrijding waarvoor een dwangsom is opgelegd? Welke vluchten had Schiphol kunnen schrappen om de last onder dwangsom te voorkomen? Welke consequenties heeft het schrappen van een dergelijk aantal vluchten voor de internationale positie van de mainport Schiphol? Heeft voor de minister bij het opleggen van de dwangsom en het vaststellen van de hoogte daarvan, een inschatting van de veiligheid een rol

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (RPF/GPV), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA), Depla (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD).

gespeeld? Wat vindt de minister van de forse uitspraken van VVD-fractievoorzitter Dijkstal, die de boete van 5 mln «absurd» vindt omdat het gaat om «hinder van drie koeien en een huis»? Is de minister bereid om de totale dwangsom te beperken tot 0,5 mln., zoals door de VVD-fractie is voorgesteld?

Het huidige handhavingssysteem kent overdag 249 controlepunten rondom de 35 Ke-zone. Daarbij vindt enige overschrijding plaats. Er is tevens een systeem van 375 controlepunten voor het nach regime, waarbij geen overschrijdingen hebben plaatsgevonden. Toch is tegen Schiphol gezegd dat er jaarlijks een groei van 20 000 vliegbewegingen mogelijk is. De luchthaven Schiphol heeft bij de behandeling van het gebruiksplan en de aanwijzing gezegd te willen proberen zich eraan te houden, maar daarvoor geen garantie af te kunnen geven. Een dergelijke garantie zal ook voor de jaren 2001 en 2002 niet kunnen worden gegeven. Vindt de minister dat niet zorgelijk? Moet niet overgegaan worden tot andere maatregelen?

De heer Reitsma heeft gehoord dat Schiphol in de laatste maanden van het gebruiksjaar bewust minder heeft gevlogen op de Kaagbaan en de Zwanenburgbaan, wat hinder voor relatief weinig mensen betekent, omdat men daar tegen overschrijding aan zat. Volgens diezelfde gedachte zijn de vluchten boven Amsterdam, Amsterdam-Buitenveldert en Amstelveen geïntensiveerd, wat hinder voor veel meer mensen inhoudt. Het systeem van zonering en controle betekent dus dat de luchthaven Schiphol gedwongen wordt vaker te vliegen over gebieden waar veel mensen wonen. Dat staat toch haaks op de intentie? Ziet de minister kans het nieuwe normenstelsel, dat in 2003 van kracht moet worden, al voor de jaren 2001 en 2002 van toepassing te verklaren? Kan tevens het boetesysteem niet versneld worden geïntroduceerd, zodat de instrumenten van last onder dwangsom en aansluiting uit het zicht verdwijnen? Daarbij moet overigens een differentiatie plaatsvinden inzake overtredingen boven relatief dichtbevolkte en relatief dunbevolkte gebieden.

Desgevraagd geeft de heer Reitsma aan dat Schiphol inderdaad niet is overgegaan tot het maken van bezwaar tegen de oplegde dwangsom in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Het gaat er echter niet om de luchthaven Schiphol aan te spreken, maar de minister. Juist het beleid van de minister inzake Schiphol is namelijk relevant. Of Schiphol geen consequenties trekt voor de komende jaren uit de hoogte van de boete, is een vraag die alleen de luchthaven kan beoordelen. Het is overigens nog steeds onduidelijk hoeveel mensen er wonen op de plekken waar de overschrijdingen zijn vastgesteld, de meetpunten 210, 211 en 43. Volgens de bagatelliserende woorden van de heer Dijkstal wonen daar immers drie koeien. Volgens de heer Van Gijzel wonen daar juist veel mensen.

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) plaatst het vraagstuk van de geluids-overschrijding, veroorzaakt door de luchtvaart op Schiphol, in een wat breder perspectief. In 1997 vonden voor het eerst overschrijdingen plaats, welke overtredingen vervolgens tot en met het jaar 2000 zijn gedoogd. De fractie van GroenLinks heeft zich van meet af aan tegen dat gedoogbeleid verzet. De minister heeft in 1999 aangekondigd van het gedogen af te stappen. In haar brief van 10 februari 2000 staat helder aangegeven welke vormen van boetesystematiek vervolgens te hanteren zijn. Uit de brief blijkt dat de luchtvaartsector een boete voorstelt waarmee overschrijdingen niet onmogelijk worden gemaakt, maar veeleer financieel onaan-trekkelijk. De minister zelf denkt echter aan financiële instrumenten om de overschrijdingen te voorkomen dan wel te beëindigen, een last onder dwangsom dus. Volgens de fractie van GroenLinks moet het ook een systeem zijn dat het economisch gewin afroemt en dat voorkomt dat er sprake is van overschrijdingen.

De door de minister opgelegde last onder dwangsom was er echter niet op gericht het overschrijden van de geluidsgrens te voorkomen of te beëindigen. De eerste overschrijding vond op 6 oktober plaats, op 10 oktober was er overleg en op 13 oktober werd de eerste maatregel genomen. Er is dus in een veel te laat stadium ingegrepen met een te beperkte maatregel. Gedoogbeleid heeft daarmee plaatsgemaakt voor gedoogbelasting. De geluidsgrenzen zijn echter aan de luchthaven Schiphol opgelegd om de omvangrijke bewoning in de omgeving te beschermen tegen een excessieve hoeveelheid geluid of geluidsoverlast. Deze mensen kopen er niets voor als Schiphol 5 mln. moet betalen voor een teveel aan geluidsoverlast. Zij zijn gebaat bij strikte handhaving van de hoeveelheid geluid die de luchtvaartsector op de luchthaven Schiphol mag maken. Is de minister bereid om, in overleg met Schiphol, het door de Kamer goedgekeurde instrumentarium van de brief van 10 februari 2000 zodanig toe te passen dat dit leidt tot een resultaatsverplichting in plaats van een inspanningsverplichting?

De heer Rosenmöller wijst erop dat de dwangsom tot op de laatste dag van het gebruiksjaar, 31 oktober, niet heeft geleid tot het voorkomen of beëindigen van de geluidsoverlast. Het bedrag van 5 mln. heeft blijkbaar geen indruk gemaakt op de luchthaven Schiphol. Volgens de minister heeft Schiphol twee instrumenten ter beschikking: sturen op baanpreferenties en op het aantal vluchten. Nu het gebruiksplan echter in zijn geheel is goedgekeurd, heeft de minister weinig argumenten om gebruik van het tweede instrument af te dwingen. Dat terwijl de heer Cerfontaine, de president-directeur van de luchthaven Schiphol, reeds heeft aangegeven dat de problemen van dit jaar zich volgend jaar zullen herhalen. Dit is niets anders dan het tarten van de politiek, die grenzen oplegt aan de economische ontwikkeling van Schiphol om in harmonie te blijven met de omgeving met het oog op geluidsoverlast en emissies. De ecologie blijft het verliezen van de economie.

Na vier jaar gedogen moet vastgesteld worden dat ook de dwangsom te laag is gesteld en dus niet heeft gefunctioneerd als instrument. Mede daarom moet het sturen op volume een instrument zijn en blijven, om te voorkomen dat er ook volgend jaar sprake zal blijven van welhaast identieke overschrijdingen van de geluidsgrenzen. De luchthaven Schiphol heeft overigens zelf aangegeven dat men de luchtbewegingen binnen de nieuwe zone kan afwikkelen. De minister moet er dan ook op aandringen dat Schiphol gebruik maakt van de genoemde twee instrumenten. Uiteindelijk zal niet alleen de luchthaven Schiphol, maar ook de minister hierop worden afgerekend. Het moet afgelopen zijn met het gedoogbeleid.

De heer **Van Gijzel** (PvdA) constateert dat vanaf de PKB van 1996 Schiphol geen enkel jaar binnen de zone voor de geluidsgrenzen is gebleven. Bij de eerste overschrijding heeft de vorige minister van Verkeer en Waterstaat, minister Jorritsma, besloten banen te sluiten. De rechter verklaarde dit echter tot een buitenproportionele sanctie. Juist hierom vroeg de luchthaven Schiphol op 25 mei 1998 aan Kamer en minister om een nieuwe zone, zodat men meer kon vliegen met minder overlast voor de omgeving. Zo kon men uiteindelijk vijf keer 20 000 vliegbewegingen extra uitvoeren. Bij de Schoon schipnotitie heeft de heer Cerfontaine gezegd afgerekend te willen worden op duidelijke milieugrenzen. Als Schiphol de regels overtreed, moet er volgens hem een boete komen. In juni 2000 is de nieuwe zone er gekomen, aangevuld met het instrument van de last onder dwangsom. Terwijl de luchthaven Schiphol inmiddels drie keer 20 000 vliegbewegingen erbij had gekregen, deelde men echter op het allerlaatste moment mede dat het wellicht niet mogelijk was om binnen de door Schiphol zelf voorgestelde zone te blijven. Het probleem valt daarbij vooral te wijten aan een verkeerde planning en spreiding van de luchthaven Schiphol, vooral veel chartervluchten in de zomer. Het lijkt daarbij beleid te zijn om in plaats van vervolgens vluchten

af te gelasten, omdat de ruimte voor bepaalde banen reeds is benut, de gebruiksruimte naar het einde van het jaar toe bewust «vol te vliegen». Onder een beetje druk zijn er vervolgens altijd fracties in de Kamer die bereid zijn om ook dat wederom te gedogen. Diezelfde fracties, in dit geval het CDA en de VVD, doen het vervolgens voorkomen dat Schiphol juist goed handelt, omdat men vluchten boven Amsterdam, een dichtbevolkt gebied, afzet tegen vluchten boven Uithoorn en Aalsmeer, waar echter ook veel mensen wonen, met het oog op de veiligheid. Met veiligheid mag overigens nooit worden geschipperd.

De heer Van Gijzel wijst erop dat de Kamer in juni 2000 akkoord is gegaan met het instrument van last onder dwangsom. Er kwam vervolgens een nieuw aanwijzingsbesluit: een nieuwe zone, niet gedogen en een dwangsom. Er is geen enkele reden om deze drie-eenheid buiten haken te plaatsen en om te pleiten voor clementie voor de luchthaven Schiphol. Een dwangsom is immers geen afkoopsom. Het gedogen is definitief voorbij. Artikel 532, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht maakt duidelijk dat een last onder dwangsom ertoe strekt de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van overtreding te voorkomen. De hoogte daarvan moet zodanig zijn dat aan die doelstelling tegemoet wordt gekomen. Schiphol toont zich echter buitengewoon hardleers. Hetgeen betekent dat de dwangsom een volgende keer hoger gesteld moet worden. Bovendien moet opgemerkt worden dat de AWB Schiphol in staat stelt om bezwaar te maken. De luchthaven Schiphol is zich echter blijkbaar bewust van de buitengewoon slechte juridische positie.

Schiphol zoekt wel contact met de fractievoorzitter van de VVD. De heer Dijkstal heeft echter weinig recht van spreken. De VVD-fractie heeft ingestemd met het aanwijzingsbesluit, de AWB, de Schoon schipnotitie, de dwangsom en het einde van het gedoogbeleid. Zijn oproep, gesteund door de CDA-fractie, komt dan ook neer op een vorm van klassenjustitie. De wet geldt in Nederland echter voor iedereen. Het is niet aan de heer Dijkstal om op de stoel van de rechter plaats te nemen. De rechter bepaalt of de door de minister opgelegde dwangsom te hoog of te laag is. Nog voordat er bezwaar is gemaakt, lijkt de VVD-fractie in de Tweede Kamer plaats te nemen op de stoel van de Raad van State. Dat dient geen enkel staatsrechtelijk doel. Meer in het bijzonder is de fractie van de PvdA voorstander van het zo snel mogelijk invoeren van een systeem van wettelijke (en hogere) boetes. Tot die tijd moet de last onder dwangsom worden toegepast.

De heer **Van Walsem** (D66) is van mening dat zowel Schiphol als de politiek in het algemeen in dit geval tot de verliezers behoren. De door de fracties van VVD en CDA opgeroepen discussie over het al dan niet toepassen van een van tevoren afgesproken sanctie, een dwangsom, doet het aanzien van de politiek geen goed. Dat geldt ook voor het gedrag van de VVD-fractie, die buiten de Kamer vaak dingen roept die men binnen de Kamer niet durft te herhalen, bijvoorbeeld middels stemgedrag. De luchthaven Schiphol is wederom het middelpunt van ellende en rumoer. De minister heeft groot gelijk dat zij een last onder dwangsom heeft opgelegd. Ook de brief van de minister is prima. Bovendien is afgesproken dat de dwangsom in de toekomst naar veel hogere bedragen, 5 mln. per overtreding, zal gaan. De minister heeft de steun van de D66-fractie kortom meer dan verdiend.

De heer Van Walsem geeft desgevraagd aan dat te vroeg wordt geconstateerd dat de last onder dwangsom geen uitwerking heeft op de Schiphol. Een dwangsom moet substantieel zijn, in verhouding tot de omvang van het bedrijf. De luchthaven Schiphol zal in het nieuwe gebruiksjaar daarom wel degelijk een nieuwe last onder dwangsom proberen te voorkomen. Men zal de «slots» niet wederom zo ruimhartig toebedelen aan het begin

van het jaar. Eenzelfde, onverhoopte, overschrijding in het nieuwe gebruiksjaar zal overigens moeten leiden tot minder vluchten.

De heer **Te Veldhuis** (VVD) zet een aantal punten neer, met name om de nodige onzin te weerspreken die over de opstelling van de VVD-fractie is verkondigd.

De VVD-fractie spreekt met één mond, buiten en binnen de Kamer: de dwangsom is buitensporig hoog en dus niet goed. De VVD-fractie is voorstander van een systeem van dwangsom of een systeem van boetes. Dit is fantastisch als het erom gaat het gat tussen gedogen en het sluiten van banen te overbruggen. Gedogen is niet aan de orde: overtreden betekent optreden. Niemand staat boven de wet, ook de luchthaven Schiphol niet. Van klassenjustitie mag geen sprake zijn. De VVD-fractie vindt simpelweg dat er niet ten voordele of ten nadele van Schiphol gehandeld moet worden.

De heer Te Veldhuis stelt vast dat de huidige wetgeving geen regels vaststelt voor de hoogte van de dwangsom. Dat is een discretionaire bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. Zij mag per geval, per situatie, bekijken of er een boete wordt opgelegd en hoe hoog die moet zijn. Overigens is eerder niet over bedragen gesproken, anders dan dat opgemerkt is dat een dwangsom economisch voelbaar moet zijn. Een last onder dwangsom van f 500 000 voor een overschrijding van 0,1 Ke is echter onredelijk. De minister had de hoogte van de boete afhankelijk moeten maken van alle concrete omstandigheden in een geval. De strafmaat moet immers in verhouding staan tot de gemaakte overtreding. Daarbij kan bovendien een parallel getrokken worden met boetes in strafrecht, bestuursrecht en milieurecht, waarbij altijd sprake moet zijn van een redelijke maatvoering.

Gelet op de totale milieuprestatie van de luchthaven Schiphol, staat de hoogte van de boete niet in redelijke verhouding tot de geconstateerde overtredingen. De PKB staat 15 000 geluidsbelaste woningen toe. Een later convenant heeft dit teruggebracht naar 12 000 woningen maximaal, in ruil voor meer vliegbewegingen. Schiphol blijft beneden de 10 000 woningen, een prestatie van 33% minder geluidsbelaste mensen, in totaal ongeveer 15 000 mensen. Een goede prestatie inzake de geluidsbelasting, 20% boven de afspraak in het convenant.

De heer Te Veldhuis merkt op dat de mainport Schiphol, motor van de Nederlandse economie, internationaal in haar reputatie wordt aangetast door de hoge dwangsom. Het buitenland maakt hieruit immers op dat Schiphol een verkeerd beleid voert, terwijl door de luchthaven goede milieuprestaties inzake geluidsbelasting worden bereikt. En dit alles omdat als gevolg van een aantal relatief kleine overtredingen een buitensporig hoge boete wordt opgelegd. Dat is stank voor dank voor het door de luchthaven Schiphol gevoerde beleid.

Sinds de waarschuwing van de minister op 13 oktober is er op vijf meetpunten een gemiddelde overschrijding geconstateerd van 0,28 Ke. Er hebben geen overschrijdingen plaatsgevonden van de nachtzone. Er is ook geen overschrijding geweest in dichtbevolkt gebied. Er zijn dus geen grote hoeveelheden mensen getroffen door de genoemde kleine geluidsoverschrijdingen. De gemiddelde overschrijding van 0,28 Ke levert ten opzichte van de toegestane 35 Ke een overschrijding op van 0,8%. Dat is voor mensen niet te horen. Het gaat dus om een formele overtreding, waarvan het materiële belang niet is aangetoond. En dat terwijl in overweging 8. van de last onder dwangsom van de minister staat dat de omwonenden moeten zijn geschaad in hun belang. De maatvoering bij de dwangsom is dus niet redelijk en niet evenwichtig. Het doel van een dwangsom in dit verband moet overigens zijn het voorkomen dan wel beëindigen van een overtreding. Dat houdt echter geen «machagedrag» in ten opzichte van Schiphol. Er is tevens geen behoefte aan selectieve

verontwaardiging: bij Schiphol mag helemaal niets, terwijl op andere terreinen geen sprake is van een «zero tolerancebenadering».

De heer **Poppe** (SP) merkt op dat de minister in een vreemde situatie is geraakt. Zij heeft problemen met twee grote Kamerfracties, juist omdat zij uitvoert wat een meerderheid van de Kamer, Schiphol en de luchtvaartsector zijn overeengekomen. De minister van Verkeer en Waterstaat moet immers handhaven. De luchthaven Schiphol moet, ook volgens eigen zeggen, als een normaal bedrijf worden behandeld. Niet meer gedogen dus.

Er is zeker geen sprake van een absurd hoge boete. Een rechter zal immers ook zeker kijken naar de verdiensten die gemaakt zijn door deze overtredingen. De minister is Schiphol juist ruim tegemoetgekomen inzake de milieunormen rond de luchthaven. De luchthaven Schiphol mag de komende vijf jaar fors groeien. Schiphol investeert 3,6 mld. om deze groei op te kunnen vangen. Een dwangsom van 5 mln. is dan «peanuts». De boete die de minister na het jaar 2003 wil invoeren, 2 mln. euro per overtreding, zou nu reeds toegepast moeten worden. De minister gaf de luchthaven Schiphol twee weken respijt, na 6 oktober, om maatregelen te nemen. Vervolgens is er tien keer een dwangsom opgelegd. Op de op een na laatste dag van het gebruiksjaar is de maximumboete bereikt, wat net voorkomt dat er banen gesloten moesten worden. Is dat toeval? Schiphol lijkt de dwangsom voor kennisgeving aan te nemen. Men komt er bij het management van de «slots» niet uit en laat de gebruiksruimte gewoon vollopen. Kan de gebruiksruimte niet beter per kwartaal ingedeeld worden? Dat kan voorkomen dat de gebruiksruimte gewoon volloopt, met alle gevolgen van dien voor de omwonenden. Een dwangsom moet gevolgen hebben. Anders is er slechts sprake van betaald gedogen. De oplossing moet dan ook gevonden worden in hogere bedragen of het sluiten van banen. Het gaat per slot van rekening om de mensen die rondom Schiphol wonen en om de geluidsoverlast die zij moeten ondergaan. Deze mensen vormen de zwakke partij die bescherming nodig heeft, niet de luchthaven Schiphol.

Antwoord van de minister

De **minister** verwijst naar de brief van 10 februari over de benaderingswijze van de problematiek. Bij gebrek aan een boetesysteem in Nederland, waaraan wordt gewerkt, is gekozen voor last onder dwangsom. Bij de behandeling van die brief is gezegd dat een dwangsom economisch indruk moet maken. De overheid moet immers wetgeving op een geloofwaardige manier kunnen handhaven. Geen enkele Kamerfractie heeft daartegen bezwaar gemaakt. De heer Te Veldhuis herhaalt dan ook dat een dwangsom economisch voelbaar moet zijn. Er is overigens sprake van een nieuw en voortgaand proces. Ieder debat over deze kwestie wordt dan ook serieus genomen in de zin van beleidsafstemming.

De door Kamer en minister gecomponeerde wet omtrent de milieunormen inzake Schiphol is uiterst ingewikkeld. De IATA snapt er ongetwijfeld zeer weinig van. Deze Nederlandse wet kent een zonering rond de luchthaven, die op verzoek van Schiphol is veranderd. De absurditeiten zijn eruit gehaald. De luchthaven Schiphol heeft veel aanwijzingen gegeven over hoe de 35 Ke-zone verbeterd kon worden met het oog op het belang van de bewoners.

De minister merkt op dat Schiphol blijkbaar spijt heeft van bepaalde keuzes. De geschiedenis laat echter zien dat de luchthaven Schiphol veelvuldig te laat is of zich bedenkt. Dat laat het proces echter niet toe, zeker niet nu in goed overleg met Schiphol een nieuwe aanwijzing is gerealiseerd. Vervolgens is het aan de overheid om de wet te handhaven. In dit geval gebeurt dat door de nieuwe en buitengewoon alerte Handhavingsdienst luchtvaart.

De minister legt uit dat de last onder dwangsom geen boete is, maar een eigen systeem kent op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Volgens deze systematiek komt de overheid pas in actie bij een dreigende overschrijding. De overheid geeft bij een nieuw gebruiksplan natuurlijk aan dat men op zijn zaak moet letten. Bij een dreigende overschrijding begint de procedure met een brief, waarin de waarschuwing is vervat dat men maatregelen moet nemen. In het kader van de AWB krijgt de luchthaven Schiphol vervolgens de tijd om alle luchtvaartmaatschappijen te waarschuwen. Daarna wordt de dwangsom en de maximumdwangsom bepaald.

De hoogte van een dwangsom kan volgens de jurisprudentie bij milieudelicten gesteld worden op ongeveer 5% van het nettoresultaat van een bedrijf. Het nettoresultaat van Schiphol was vorig jaar 250 mln. Een dwangsom van een half miljoen gulden is dus nog buitengewoon mild en coulant. Daarbij is overwogen dat het aantal Ke-overschrijdingen afneemt, ondanks de groei van het aantal vliegbewegingen. Het aantal geluidsbelaste woningen neemt overigens ook af. Het aantal is over het vorige gebruiksjaar ongeveer tienduizend woningen. Dat zijn beide verzachtende omstandigheden. Bovendien is in het begin telkens 0,1 Ke afgetrokken voordat men aan de limiet kwam.

Er is gesuggereerd dat het wel heel toevallig is dat de luchthaven Schiphol pas op de laatste dag van het gebruiksjaar aan de limiet zat. Een beetje meer storm had echter betekent dat er een baan gesloten had moeten worden. Bij anders handelen was de overheid ongetwijfeld door de rechter op de vingers getikt. Zolang het systeem in werking blijft, zal de minister langs de vastgestelde lijnen handelen. Als Schiphol reeds eerder in een gebruiksjaar gaat overschrijden, heeft dat natuurlijk gevolgen voor de hoogte van het bedrag. Hier staat immers de geloofwaardigheid van de overheid op het spel. De minister vindt de voorstelling van zaken van de last onder dwangsom als een gedoogbelasting niet correct. De Algemene wet bestuursrecht, de Luchtvaartwet en de zoneringsystemen geven de gekozen route aan. Een andere weg staat niet open, omdat men zich dan buiten het wettelijk kader zou begeven.

De minister merkt op dat het bestaande instrumentarium werkzaam zal zijn tot het jaar 2003. Eerder kan er jammer genoeg geen boetesysteem ingevoerd worden. De mogelijkheid voor een aparte wet op het vierbanenstelsel is volgens de betrokken juristen een heilloze weg, die de overheid bovendien in het defensief zal dringen. Het debat moet zich dan ook concentreren op het systeem rondom een vijfbanenstelsel.

Het huidige systeem betekent dat de luchthaven Schiphol vanaf de eerste dag van het gebruiksjaar op zijn zaak moet letten. De indruk bestaat dat men dat niet heeft gedaan tijdens het vorige gebruiksjaar. Als een en ander zich herhaalt in het nieuwe gebruiksjaar, houdt dit problemen in en zal er uiteindelijk waarschijnlijk een baan moeten worden gesloten. Dat zal de nodige dramatische beelden van de vertreken aankomsthallen opleveren. Bij gebrek aan een ander instrumentarium moet Schiphol dus verstandig omgaan met de vliegbewegingen, waarbij er natuurlijk geen risico's mogen worden genomen met betrekking tot de veiligheid.

Het goedgekeurde gebruiksplan houdt volgens de minister in dat de luchthaven Schiphol in principe, met de nodige inspanning, in staat is om het gebruiksjaar goed door te komen. De slotcoördinatie bij dit alles vindt overigens plaats via de normale, onafhankelijke procedure. De uitgifte van «slots» vindt plaats op de internationale beurs in Berlijn. De daarbij aan de orde zijnde IATA-regels houden in dat het beleid hieromtrent niet zomaar veranderd kan worden. Meer in het algemeen moet er bij Schiphol sprake zijn van een inspanningsverplichting tot het uitermate precies nakomen van de milieuvergunning. Er kan echter altijd een situatie ontstaan waarin een overschrijding wordt gerealiseerd. Vervolgens is een ieder bekend wat op zo'n overschrijding staat.

De minister stoort zich zeer aan het door de heer Dijkstal opgevoerde

«bietenveld», als omschrijving van een van de plaatsen waar een geluids-overschrijding is gemeten. Na het werk van vele commissies en deskundigen is een systeem van zoneringsafgesproken ter bescherming van de bevolking. Achter de besproken meetpunten liggen Leimuiden, Nieuw-Vennep, Hoofddorp, Uithoorn en Aalsmeer. Dat zijn gemeentes waar heel veel mensen wonen en die bovendien een Vinex-opdracht hebben. Als leden van het parlement, de medewetgever, niet in staat zijn om de eigen uitgangspunten serieus te nemen, komt daarmee de betrouwbare overheid in het geding. Het staat bovendien haaks op alle inspanningen om rust en vertrouwen rond Schiphol te creëren. Men moet bovendien, mede gezien de jurisprudentie, niet op de hoogte van de dwangsom af willen dingen.

De rekensom van de heer Te Veldhuis inzake geluidsoverschrijdingen is overigens geheel onjuist. Het lijkt goed als een bezoek aan de handhavingsdienst hem wat meer inzicht biedt in rekenmethodes op het gebied van geluid. Een bezoek aan de geluidscabine bij de bouw van de Randstad-rail vlakbij Vleuten, kan hem tevens duidelijk maken wat een verschil aan 0,1 Ke inhoudt.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Reitsma** (CDA) zegt er behoefte aan te hebben het verslag van het overleg op de plenaire agenda te zetten.

De heer **Rosenmöller** (GroenLinks) concludeert dat de VVD-fractie, in tegenstelling tot haar fractievoorzitter Dijkstal, vindt dat er sprake moet zijn van een last onder dwangsom. De heer Cerfontaine stelt, zoals bekend, dat voor het jaar 2001 niet uit te sluiten is dat dezelfde situatie zich opnieuw voordoet. Is de minister bereid om voor dat jaar een resultaatsverplichting te waarborgen?

De heer **Van Gijzel** (PvdA) merkt op dat duidelijk is geworden dat de minister conform de wetgeving en de afspraken heeft gehandeld. Er bestaat geen behoefte om daar iets op af te dingen. Schiphol heeft bovendien geen bezwaar aangetekend in het kader van de AWB.

De bedoeling van een last onder dwangsom is dat een overschrijding moet worden voorkomen. Dit houdt in, afhankelijk van het gedrag van Schiphol in het nieuwe gebruiksjaar, dat een hogere dwangsom tot de mogelijkheden behoort.

De heer **Van Walsem** (D66) herhaalt dat de uitspraken van de VVD slecht zijn voor zowel het aanzien van de politiek als het draagvlak voor Schiphol. De luchthaven Schiphol zal zich in het nieuwe gebruiksjaar precies aan de regels moeten houden. Schiphol doet er bovendien goed aan geen bezwaar aan te tekenen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD) geeft aan dat de luchthaven Schiphol heeft laten weten wel degelijk bezwaar te zullen aantekenen.

De VVD-fractie is voor een dwangsom- en een boetesysteem en is tegen gedogen en klassenjustitie. De hoogte van de opgelegde boete staat echter niet in een redelijke verhouding tot de overtreding. De heer Dijkstal stelde een dwangsom voor van f 500 000. Als Schiphol bezwaar maakt, moet de minister dan ook niet de dwangsom als zodanig, maar de hoogte van de dwangsom heroverwegen.

De heer **Poppe** (SP) stelt vast dat de fracties van VVD en CDA het waarschijnlijk goed zouden doen op de veemarkt. Is het geen goede zaak om bij het komende gebruiksplan alsnog een indeling voor te stellen, zodat voorkomen wordt dat alles volloopt aan het einde van het jaar?

De **minister** vindt het jammer dat de heer Te Veldhuis de eerder genoemde jurisprudentie niet in zijn overwegingen meeneemt. Het parlement heeft daarnaast in de wet geen onderscheid gemaakt naar meetpunt. De wetgever kan daarom niet achteraf vaststellen dat de wet op bepaalde meetpunten minder zwaar telt.

Het systeem van last op dwangsom werkt achteraf, na een geconstateerde overtreding. Dat houdt in dat een resultaatsverplichting niet kan worden gewaarborgd. De prestaties in een jaar vormen overigens wel aanleiding om te bekijken wat de overheid voor een volgend gebruiksjaar te doen staat.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers