

Vergaderjaar 1997–1998

**25 758**

## **Wijziging van de Luchtvaartwet met betrekking tot de bevoegdheden ter voorkoming van overschrijding van grenswaarden**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 24 maart 1998

In de eerste plaats wil ik mijn dank uitspreken voor de belangstelling en de instemming, waarmee dit wetsvoorstel, dat naast reeds genomen andere stappen als een uitvloeisel van de zorg voor het milieu met betrekking tot de ontwikkelingen in de luchtvaart kan worden gezien, is begroet.

In algemene zin wil ik met betrekking tot dit wetsvoorstel er op wijzen, dat het wetsvoorstel weliswaar tegen de achtergrond van de geluidsproblematiek rond de luchthaven Schiphol is opgesteld, doch waar het een wijziging van de Luchtvaartwet (Lvw) betreft, in principe alle luchthavens raakt. Tegen deze achtergrond zal ik nader op de vragen van de verschillende fracties ingaan.

De bevoegdheden van een luchthaven, in casu Schiphol, beperken zich tot maatregelen, die direct met de verkeersbeïnvloeding te maken hebben. Ik verwijs in dit verband naar de memorie van toelichting, waar onderaan pagina 2 een aantal maatregelen staat opgesomd. De bepalingen inzake het grondgebruik vloeien voort uit de geluidszonering en worden door de bepalingen van het wetsvoorstel niet geraakt, dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

In reactie op dezelfde leden merk ik op, dat ik er van uit ga en ook in de praktijk is gebleken, dat de verschillende luchthavens loyaal het door hen opgestelde gebruiksplan uitvoeren. Zo tijdens de duur van het gebruiksplan het gebruik afwijkt van de in het gebruiksplan opgenomen prognoses, dan dient de exploitant een voorstel tot wijziging in. Een dergelijke verplichting is in de Luchtvaartwet opgenomen (artikel 30b, vijfde en zesde lid, Lvw). In het handhavingsvoorschrift is in het kader van het toezicht opgenomen, dat de Directeur Luchtvaartinspectie de exploitant tijdig meedeelt, dat hij een voorstel tot wijziging van het gebruiksplan moet indienen. Doet de exploitant dat niet (op tijd), dan is hij strafrechtelijk aansprakelijk (artikel 62, eerste lid, Lvw).

Indien de exploitant zich niet aan het gebruiksplan houdt en ook geen voorstel tot wijziging van het gebruiksplan indient, zullen grenswaarden overschreden kunnen worden. In dat geval staat zowel bij voorzienbare overschrijding (conform dit wetsvoorstel) als bij feitelijke overschrijding het gehele scala van middelen van artikel 35, tweede lid, Lvw, ten dienste.

Afhankelijk van de omvang van de (mogelijke) overschrijding kan één van de middelen worden ingezet. Daarnaast is het mogelijk op grond van artikel 73c de exploitant een dwangsom op te leggen.

Met betrekking tot de rapportageverplichting wil ik wijzen op het voorgestelde artikel 30, tweede lid, onderdeel d. In lang niet alle gevallen, waarin een gebruiksplan wordt opgesteld is een rapportageverplichting zinvol. Om onnodige belasting van de exploitanten te voorkomen, is bepaald, dat alleen in door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen gevallen de exploitant een rapportageverplichting heeft. Dit zal in het algemeen in die gevallen zijn, waarin uit het gebruiksplan kan worden opgemaakt, dat de mogelijkheid bestaat, dat reeds bij relatief geringe afwijkingen van de prognoses van het gebruiksplan grenswaarden kunnen worden overschreden, zoals bij de luchthaven Schiphol. Ook hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar de mogelijkheid toetsing door de rechter van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een minimum te beperken, zulks om juridisering van het bestuur tegen te gaan. In algemene zin onderschrijf ik de wens van deze leden het bestuur niet te zeer te juridiseren. Aan de andere kant behoort de rechterlijke toetsing van het bestuur aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot de grondbeginselen van onze rechtstaat. Naar mijn oordeel is in het onderhavige wetsvoorstel reeds genoegzaam aan de suggestie gevolg gegeven. Verder ingrijpen door middel van dit wetsvoorstel als door de vraagstellers gesuggereerd zal naar mijn oordeel tekort gaan doen aan die grondbeginselen. Immers zoveel als mogelijk is in dit wetsvoorstel het voorkomen van overschrijding van grenswaarden langs de weg van het civiele recht overgelaten aan de exploitant van de desbetreffende luchthaven. Toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dan niet aan de orde. Pas als al de pogingen van de exploitant zijn gestrand komt de Minister van Verkeer en Waterstaat in beeld en kan sprake zijn van rechterlijke toetsing aan die algemene beginselen.

Met betrekking tot de vraag van dezelfde leden over mogelijke relatie tussen het verzoek aan de Europese Commissie voor een «fully co-ordinated airport» en de voorliggende wetswijziging merk ik het volgende op. Met ingang van 1 november 1997 is het Besluit slotallocatie in werking getreden (Stb. 1997, 635). Dit besluit voorziet in de mogelijkheid een luchthaven aan te wijzen als gecoördineerd of volledig gecoördineerd. De luchthaven Schiphol is op basis van dit besluit met ingang van dezelfde datum aangewezen als volledig gecoördineerd. Dit betekent, dat de luchtvaartmaatschappijen met ingang van 1 april 1998 niet langer bevoegd zijn te landen op of op te stijgen van Schiphol zonder een slot, welke wordt verstrekt door een daartoe aangewezen coördinator. Thans worden voorbereidingen getroffen door de luchthaven om te voorzien in een systeem van algemene voorwaarden op basis waarvan met ingang van 1 april 1998 kan worden opgetreden tegen luchtvaartmaatschappijen, die zonder slot of buiten hun slottijd van de luchthaven gebruik maken. Of de status van coordinated airport een tijdelijk dan wel een blijvend gegeven is, valt thans nog niet te overzien. De praktijk zal moeten uitwijzen of de aanwijzing van de luchthaven Schiphol als zodanig een blijvend karakter zal dragen.

Tegen deze achtergrond wil ik er op wijzen, dat met behulp van het FANOMOS-systeem het mogelijk zal zijn om per maand de voortschrijdende geluidsbelasting te bepalen, zodra Schiphol de maandbestanden van het gebruiksplan beschikbaar stelt. Hiermee wordt het mogelijk in een vroeg stadium te constateren of er sprake is van een dreigende overschrijding van de geluidszone. Deze zich ontwikkelende geluidsbelasting wordt bepaald door berekening van de geluidsbelasting met het actuele vliegverkeer over de verstreken maanden vermeerderd met het geprognosticeerde vliegverkeer over de resterende maanden.

De leden van de CDA-fractie vragen met een verwijzing naar het eigendomsrecht naar de opstelling van de overheid en naar mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht via het publiekrecht. In algemene zin wil ik in de eerste plaats er op wijzen, dat daar waar langs de weg van het publiekrecht bepaalde bevoegdheden worden geïntroduceerd de uitoefening van deze bevoegdheden inbreuk maakt op bepaalde rechten. Dat kan ook het eigendomsrecht zijn.

De Luchtvaartwet grijpt in zoverre in het eigendomsrecht van de aangewezen luchthavens in, dat voor die luchthavens een wettelijke verplichting tot accommodatie van luchtvaart geldt, slechts beperkt door wettelijke voorschriften (artikel 32, Lvw). De bepalingen met betrekking tot de grenswaarden met de daaraan gekoppelde geluidszones en de mogelijkheden tot ingrijpen bij overschrijding van die grenswaarden kunnen als zodanig worden aangemerkt. Het wetsvoorstel voegt aan die mogelijkheden tot ingrijpen in het eigendomsrecht – voor zover daar sprake van is – niets toe, bepaalt alleen, dat het moment waarop kan worden ingegrepen eerder kan liggen dan bij feitelijke overschrijding van grenswaarden. Dat de overheid zich daarbij redelijk opstelt moge duidelijk zijn, dat behoort de overheid te doen en bovendien is er altijd nog de rechter om, zo dat toch nog nodig geacht wordt te zijn, corrigerend op te treden.

Ik wil echter voorop stellen, in mijn beantwoording van de leden van de PvdA-fractie heb ik daar al op gewezen, dat het aan de exploitant van de desbetreffende luchthaven is om langs de weg van het privaatrecht overschrijding van grenswaarden te voorkomen. Dit geldt uiteraard ook voor Schiphol. Pas als alle mogelijkheden, die het privaatrecht biedt, zijn benut, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat optreden.

De exploitant zal in zijn contracten met derden hiermee rekening moeten houden. Die contracten dienen derhalve te voorzien in een volledige benutting van de privaatrechtelijke mogelijkheden en chronologisch gezien daarna met de mogelijkheid van overheidsingrijpen. Wat Schiphol betreft kunnen de hiervoor genoemde algemene voorwaarden dienen, die zij bezig is op te stellen.

Ik meen, dat met het nu voorliggende wetsvoorstel besluiten genomen kunnen worden, die de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Ik wijs er echter op, dat het aan de rechter is om te beslissen of dat inderdaad het geval is.

In de memorie van toelichting zijn de gebruikelijke en voor de hand liggende privaatrechtelijke mogelijkheden genoemd. Daarnaast kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het schuiven met aankomst- en vertrektijden of speciale heffingen op te laat of te vroeg landen, een bonussysteem voor regelmatig op tijd vliegen, etc.

Tenslotte vroegen deze leden om een nadere toelichting op het begrip dreigende overschrijding. Hiervan is sprake, wanneer op het moment, dat de berekende geluidsbelasting met betrekking tot het actuele vliegverkeer over de verstreken maanden vermeerderd met het verwachte vliegverkeer over de resterende maanden bij elkaar opgeteld de totale geprognosticeerde geluidsbelasting heeft overschreden. In algemene zin kan dit voortvloeien uit een continue sterkere stijging van het verkeer dan aanvankelijk was voorzien, het kan ook blijken bij een plotselinge extra vervoersbehoefte, die tot aanmerkelijk meer bewegingen leidt. In dit verband wil ik ook wijzen op mijn antwoord op de laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Wat Schiphol betreft kan een mogelijke overschrijding vanwege het daar toegepaste systeem van slotallocatie nog slechts ontstaan uit een ander dan voorzien baangebruik of door een andere dan voorziene samenstelling van de vloot, die op Schiphol wordt geacommodeerd.

Het moment van ingrijpen wordt bepaald door de rapportages van de exploitant, die hij aan de Minister van Verkeer en Waterstaat moet zenden.

Afhankelijk van de feitelijke groei en de daarop te verwachten overschrijding wordt dat moment bepaald.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van Groen Links wil ik eerst mijn erkentelijkheid betuigen voor hun positieve kanttekening. Inderdaad is het wetsvoorstel een stap in de richting van betere handhaving van grenswaarden.

In antwoord op de vragen van deze leden merk ik het volgende op. Met de LVB-organisatie zijn door middel van een overeenkomst in privaatrechtelijke sfeer afspraken gemaakt in welke omstandigheden door de verkeersleider afwijkende instructies mogen worden gegeven, waarbij het vliegtuig eerder het tolerantiegebied mag verlaten. Dit is enerzijds ingegeven op grond van veiligheidsaspecten en anderzijds zou het star vasthouden aan deze tolerantiegebieden in de dagperiode grote consequenties hebben voor de baancapaciteit van Schiphol zonder dat de toegestane geluidscapaciteit daartoe noopt. In de nachtperiode zijn afwijkende instructies alleen toegestaan op grond van de veiligheid, omdat er dan geen capaciteitsproblemen zijn.

De grootte van de tolerantiegebieden wordt afgestemd op de situatie, dat alle vliegtuigen hierbinnen moeten kunnen blijven. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen, dat de huidige tolerantiegebieden te ruim zijn bemeten.

Dat de tolerantiegebieden niet op de monitor van de verkeersleider zijn opgenomen heeft te maken met het feit, dat de verkeersleider als primaire taak heeft de veilige afwikkeling van het vliegverkeer. Indien de vlieger de AIP-instructies correct volgt, blijft het vliegtuig binnen het tolerantiegebied en wordt bovendien het juiste hoogteprofiel en vliegpad gevolgd. Via het FANOMOS-systeem worden overschrijdingen van de tolerantiegebieden zichtbaar gemaakt.

Boetes bij overtreding van de grenzen van het tolerantiegebied kunnen niet conform het boetebeleid voor het autoverkeer worden toegepast, omdat in de onderhavige situaties het vliegtuig vertrokken is en derhalve de luchtvaartmaatschappij moet worden aangeschreven ten behoeve van het onderzoek in het kader van het verkrijgen van het bewijs van de overtreding.

De privaatrechtelijke positie van een luchthaven, dit in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie, brengt op zich geen beperking in de mogelijkheden van de exploitatie van een luchthaven met zich, ook niet waar deze exploitatie beperkt wordt door publiekrechtelijke bepalingen en maatregelen.

Anderszins liggen de beperkingen van de privaatrechtelijke positie van een luchthaven, in casu Schiphol, daar waar het publiekrecht regels stelt en ingrijpt in de privaatrechtelijke rechten en mogelijkheden. Daar ligt ook de grens, waar de bevoegdheden van de luchthaven ophouden en die van de Minister van Verkeer en Waterstaat als belast met de uitvoering van de Luchtvaartwet beginnen. Ik wil in dit verband ook wijzen op mijn beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. Een en ander is duidelijk in de luchtvaartwetgeving neergelegd. De grenzen tussen de bevoegdheden van enerzijds de exploitant van de luchthaven en anderzijds de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn helder en behoeven mijns inziens geen nadere verduidelijking.

De bestaande rechten van de luchtvaartmaatschappijen worden geregeld langs de weg van de slotallocatie. Daarbij worden ook de historische rechten, de grandfatherrights, geëerbiedigd. Een en ander is geregeld in het hiervoor reeds genoemde Besluit slotallocatie. Op basis hiervan worden ook de verplichtingen, die uit internationale verdragen voortvloeien, geregeld en in de slotsconferentie nader uitgewerkt. Verwezen zij naar het antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie. De contractuele relaties tussen de luchthaven en de

luchtvaartmaatschappijen worden onder meer verder uitgewerkt in de hiervoor reeds genoemde te deponeren voorwaarden. Zoals uit de aangehaalde uitspraak van de rechter valt af te leiden, had Schiphol de gewraakte maatregelen op privaatrechtelijke basis wel kunnen nemen, maar niet in een dergelijke korte spanne tijds. Wanneer hetzij na tijdig overleg met de betrokken luchtvaartmaatschappijen hetzij langs de weg van de gedeponeerde voorwaarden Schiphol in de toekomst dergelijke maatregelen zou treffen, zou dit mijns inziens voor zover die maatregelen niet indruisen tegen publiekrechtelijke verplichtingen mogelijk zijn.

Met betrekking tot de vraag, of kan worden gesteld, dat het zeker is dat het verkeer zowel binnen de Ke- als binnen de LAeq-geluidszone geacomodeerd wordt, merk ik op, dat die zekerheid duidelijk het oogmerk is. Door verfijning van het systeem van slotallocatie wordt dit naar alle waarschijnlijkheid bereikt. Uiteraard zal een en ander middels een goede kwaliteit monitoring moeten worden bevestigd.

De leden van de GPV-fractie vragen naar de rapportageverplichting van een luchthaven, in casu Schiphol. Als antwoord wil ik verwijzen naar mijn antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de PvdA-fractie. De rapportage zal op basis van het Besluit slotallocatie reeds halfjaarlijks plaatsvinden. Daarnaast zal op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid Schiphol worden verzocht tot rapporteren met een nader vast te stellen frequentie.

Anders dan dezelfde leden veronderstellen ligt de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor zover het betreft handhaven van de geluidszones wel degelijk vast in de Luchtvaartwet. Dat hier sprake is van een «kan-bepaling» heeft geen betrekking op al dan niet verantwoordelijk zijn, maar geeft aan, dat vanuit die verantwoordelijkheid de mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer die van zeer lichte aard zijn of omdat andere zeer zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten, van ingrijpen af te zien.

Inzake de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de exploitant zij in de eerste plaats verwezen naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie. Inderdaad staan niet alle maatregelen in het gebruiksplan. Een limitatieve opsomming zou enerzijds onmogelijk zijn – daarvoor bestaan er teveel mogelijkheden en combinaties daarvan – zou anderzijds de gehele regeling mede door die omvangrijke limitatieve opsomming te log en daardoor onwerkbaar maken. Een beperkte limitatieve opsomming zou de exploitant te zeer beperken in zijn mogelijkheden om ook anders dan in het gebruiksplan aangegeven zich aan de wettelijke bepalingen te houden. De opsomming van maatregelen zal zich dan ook beperken tot die maatregelen, die gezien het te verwachten gebruik, voorzienbaar zijn.

Tenslotte zij er op gewezen, dat het gebruiksplan zich alleen richt tot de exploitant en in samenhang met het handhavingsvoorschrift aangeeft hoe de exploitant binnen de vastgestelde geluidszones zal blijven. Het gebruiksplan richt zich niet tot de luchtvaartmaatschappijen. De uit het gebruiksplan voortvloeiende gevolgen van dat plan worden op basis van het Besluit slotallocatie geregeld. Ik verwijs ook naar mijn antwoord in deze op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink