

Vergaderjaar 2003–2004

29 378

Wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 augustus 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 7 juni 2004. Ik constateer dat de vaste commissie de behandeling van het wetsvoorstel voortvarend heeft opgepakt nadat we tijdens het algemeen overleg van 19 mei jongstleden in meer algemene zin over het onderwerp «geluidsisolatie Schiphol» van gedachten hebben gewisseld.

In het verslag van de vaste kamercommissie is op bepaalde punten twijfel of bezorgdheid geuit over de wijze waarop het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in de heffingen voor de luchthaven Schiphol. Met deze nota hoop ik de twijfel en bezorgdheid met betrekking tot deze punten te kunnen wegnemen.

Bij de beantwoording wordt om te beginnen een algemene schets van het voorliggende wetsvoorstel gegeven. Tevens ga ik hierbij in op het belang van een voorspoedige afronding van het wetsvoorstel. Onderstaande beantwoording van de gestelde vragen houdt tot slot zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

Algemeen

In omvang is het wetsvoorstel klein te noemen. Dit heeft niet in de weg kunnen staan aan een uitgebreide discussie over de geluidsisolatie rond de luchthaven Schiphol. In het bijzonder de omvang van de aan de sector door te berekenen kosten speelt in de discussies een centrale rol. Dat is verklaarbaar, gezien ook de inhoud van het wetsvoorstel: het tarief voor de geluidsheffing wordt aangepast en voor onbepaalde tijd vastgesteld, en voor Schiphol komt een afzonderlijk tarief voor het doorberekenen van niet-geluidgerelateerde kosten. Wat in de doorlopende gedachtewisseling met het parlement en de luchtvaartsector niet uit het oog dient te worden verloren, is dat het onderhavige wetsvoorstel aansluit bij en past in de reeds enige tijd bestaande heffingensystematiek. Met andere woorden, in deze systematiek worden geen wijzigingen aangebracht. Indien de regeling van de doorberekening van de uitvoeringskosten in algemene zin aan de orde wordt gesteld, gaat dat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten. Het is nuttig om de grondslagen van de systematiek regelmatig

tegen het licht te houden, maar naar mijn mening is dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel thans niet opportuun.

Wat betreft het belang bij een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, wijs ik met name op de financiële consequenties van het niet op korte termijn behandelen van de wijziging van artikel 77 van de Luchtvaartwet:

- De uitgaven die het Rijk c.q. het Ministerie van Verkeer en Waterstaat sinds de inwerkingtreding van de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374) maakt voor woonschepen in de geluidszone, de aankoop en sloop van woningen en woonschepen in de veiligheids-sloopzones, en de behandeling en uitbetaling van schadeclaims, zijn niet door te belasten aan de sector. Dit kan na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel evenmin met terugwerkende kracht. Dit betreft globaal circa € 1 miljoen per maand.
- Het Rijk loopt het risico dat een hoge schadeclaim (wellicht in de orde van grootte van enkele miljoenen) wordt toegekend door het Schadeschap Luchthaven Schiphol. Deze is dan dus ook niet door te belasten aan de sector, ook niet met terugwerkende kracht.
- De rentekosten worden nog hoger dan nu reeds is voorzien. Dit komt doordat de heffingenaftocht van de sector niet zal stijgen, waar al wel op is gerekend is. Minder snel afbetalen leidt immers tot hogere rentekosten voor het Rijk.
- Er gaat een begrotingsprobleem ontstaan. In de begroting van Verkeer en Waterstaat is ervan uitgegaan dat met ingang van 2005 de ontvangsten (bestaande uit de heffingenaftocht door de sector) zullen stijgen met circa € 27,5 miljoen. Hierbij is uitgegaan van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel met ingang van 1 oktober 2004, en rekening gehouden met de omstandigheid dat de luchthaven Schiphol geïnde heffingen pas na drie maanden afdraagt aan het ministerie. Vertraging na deze datum geeft aan de ontvangstenkant van de begroting derhalve een probleem van circa € 2 miljoen per maand.

Het moge duidelijk zijn dat dergelijke consequenties ongewenst zijn. Mede in dit licht bezien wil ik nogmaals onder de aandacht brengen dat de behandeling van het wetsvoorstel naar mijn mening ook niet behoeft te wachten tot de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bekend zijn gemaakt. Naar ik hoop leidt mijn hiernavolgende reactie op de vragen en opmerkingen van uw Kamer tot uw oordeel dat het wetsvoorstel kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling.

Vragen van de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel van de regering om de Luchtvaartwet te wijzigen in verband met de wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol. De leden zijn van mening dat expliciet duidelijk moet zijn welke kosten wel en welke kosten niet doorbelast kunnen worden aan de sector. Dit mede gezien de huidige ontwikkelingen in het Geluidsisolatieproject Schiphol (GIS), waarin grote onduidelijkheid is over de kosten die aan de luchtvaart sector toegerekend dienen te worden en de overige kosten die zijn gemaakt. Deze duidelijkheid over de door te belasten kosten vinden de leden in voorliggend voorstel nog niet terug.

In antwoord hierop merk ik op dat wordt uitgegaan van het principe «de vervuiler betaalt» en dat alle kosten worden doorbelast. Voor de volledigheid verwijs ik in dit verband tevens naar de tabel die ik in antwoord op een hierna volgende vraag van de leden van de VVD-fractie heb opgenomen met de verschillende heffingen, zowel voor als na de wijziging van artikel 77. In het onderhavige wetsvoorstel is bovendien een hardheids-

clausule ingebouwd. Deze maakt het mogelijk dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een deel van de kosten buiten toepassing kan laten indien toepassing gelet op het belang van de burgerluchtvaart, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Door de leden van de CDA-fractie wordt de opvatting van de regering gedeeld dat de vervuiler dient te betalen; een belangrijke toevoeging in de ogen van deze leden is wel dat wie moet betalen ook zaken mede mag bepalen. Dat laatste zien zij onvoldoende terugkomen in het voorliggende voorstel terwijl het ontbreken van het principe van «wie betaalt ook bepaalt» door de regering in eerdere overleggen als een van de oorzaken is aangewezen voor het minder optimaal verlopen van het GIS. De leden van de CDA-fractie zouden daarom van de regering willen vernemen in hoeverre zij het mogelijk acht dat de sector niet alleen betrokken wordt bij de verdere uitvoering van het GIS maar ook bij de totstandkoming van de in het voorstel genoemde kosten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol.

Deze door de fractie geuite suggestie sluit aan bij mijn voornemen om de sector bij de uitvoering van het GIS-project meer te betrekken. Bij de vormgeving van GIS-3 zal ik onderzoeken of de exploitant van de luchthaven Schiphol een grotere verantwoordelijkheid kan krijgen bij de uitvoering. Voorwaarde hiervoor is dat de minister zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het isolatieproject moet kunnen waarmaken. De mogelijkheden en onmogelijkheden van verschillende opties worden met de sector besproken. Wat betreft het Schadeschap Luchthaven Schiphol merk ik op dat dit in het leven is geroepen door middel van een gemeenschappelijke regeling waaraan verschillende bestuursorganen deelnemen. Het Schadeschap heeft, als gevolg van de delegatie van bevoegdheden door deze bestuursorganen/deelnemers, eigenstandige bevoegdheid tot het beoordelen van schadeclaims. In een dergelijke opzet past het niet om de minister of de sector de mogelijkheid te geven om te treden in of invloed uit te oefenen op de beoordeling door het Schadeschap van schadeclaims.

Deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie dat de sector betrokken dient te worden bij de uitspraken van het Schadeschap voor zover deze betrekking hebben op de uitvoering van artikel 9, eerste lid, tweede lid, onderdeel a, en de leden 3a, 3f en 3g, van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol?

De mening van de leden van de CDA-fractie kan ik niet onderschrijven. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, behoort het – als gevolg van delegatie van bevoegdheden – tot de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het Schadeschap om zich uit te spreken over schadeclaims. Het zou de onafhankelijke oordeelsvorming door het Schadeschap aantasten indien hierbij in enige vorm een rol voor de luchtvaartsector zou bestaan.

Door de regering is aangegeven dat ze het van belang acht dat de Luchthaven Schiphol een Mainport kan blijven; dit komt onder andere naar voren in de Nota Ruimte. De leden van de CDA-fractie onderschrijven dit streven. Gezien de huidige situatie in de luchtvaart stellen de leden zich echter wel de vraag of het van uit dit oogpunt verstandig is om de tarieven te verhogen in de mate zoals nu door de regering wordt voorgesteld. De leden zouden het op prijs stellen wanneer de regering zou kunnen aangeven waarom er niet voor wordt gekozen de hoogte van het toekomstige totaal-tarief gelijk te houden ten opzichte van de huidige tarieven en deze vervolgens te indexeren. Op deze wijze kan toch het totale bedrag in rekening bij de sector worden gebracht en behoeft het jaarlijkse kosten niveau niet te worden verhoogd.

De verhoging van de tarieven is nodig omdat het huidige tarief te laag is om binnen een redelijke termijn (binnen 10 tot 15 jaar) de totale kosten, met inbegrip van de rentekosten, op te brengen.

Met de wijziging van artikel 77 wordt onder andere een wettelijke basis gecreëerd voor het doorbelasten van kosten die tot dan toe niet konden worden doorbelast, zoals de kosten voor het aanpassen van een gemeentelijk bestemmingsplan. Vanuit de CDA-fractie is met belangstelling naar deze wijziging gekeken; zij vraagt zich af of de regering voornemens is een dergelijke wijziging ook door te voeren in andere sectoren.

Er is geen sprake van een wettelijke basis voor het doorbelasten van kosten voor het daadwerkelijk aanpassen van een gemeentelijk bestemmingsplan. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt wel de basis gecreëerd om kosten door te berekenen die gemeenten *ter uitvoering* van die bestemmingsplannen – voor zover het betreft geluidsisolatie – maken, zoals onder meer kosten van sloop van woningen.

De leden van de CDA-fractie staan sceptisch tegen over uitwerking van de hardheidsclausule uit artikel F (artikel 77, twaalfde lid). Zij zouden graag van de regering willen vernemen welke criteria zij zal hanteren om te beoordelen of sprake is van «een onbillijkheid van overwegende aard». Voorts zouden de leden de regering in overweging willen geven om de criteria in het kader van rechtszekerheid in de wet vast te leggen.

Wanneer de clausule wel of niet wordt toegepast, is moeilijk op voorhand aan te geven. Dat is de reden om in wetgeving een dergelijke clausule op te nemen (zie ook aanwijzing 131 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Veel zal afhangen van de concrete situatie. Dit is het verschil tussen een hardheidsclausule en bijvoorbeeld een vrijwaringsbepaling: vooraf is niet (precies) te voorzien of en wanneer een bepaalde regeling buiten toepassing kan c.q. moet worden gelaten. Voorts beperkt de toepassing van de hardheidsclausule zich tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard. Bij een vrijwaring is het juist van meet af aan de uitdrukkelijke bedoeling om in bepaalde individuele, *voorzienbare* gevallen een uitzondering te maken op de wettelijke regel in kwestie.

De suggestie van de leden van de CDA-fractie om de criteria in de wet op te nemen wordt niet overgenomen. Zoals gezegd is een hardheidsclausule juist bedoeld om een soepele toepassing mogelijk te maken waar een concrete situatie dat op enig moment verlangt. De essentie van de hardheidsclausule komt niet langer tot haar recht indien criteria in de wet zouden worden opgenomen. Indien wijziging van een wettelijk vastgelegd criterium nodig zou zijn, moet de wet worden aangepast. Bovendien speelt de moeilijkheid dat de gevallen waarin toepassing van de clausule geboden zou zijn, nu juist onvoorzienbaar zijn.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met interesse kennis genomen van het voorstel voor wijziging van de Luchtvaartwet in verband met de wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol. Deze leden hechten er waarde aan te benadrukken dat zij het principe «de vervuiler betaalt» volledig onderschrijven. In dat opzicht kunnen zij volmondig instemmen met de gedachte achter de voorgenomen wetswijziging. De wijze waarop het principe in het onderhavige voorstel is uitgewerkt roept echter vragen op met betrekking tot de redelijkheid en juistheid van de vertaling van het principe in de wetstekst en de mogelijke effecten van de werkwijze waarbij de overheid kosten maakt, die door de sector (en uiteindelijk de consument) betaald dienen te worden.

De leden van de fractie van de PvdA geven te kennen de mogelijkheid open te houden om in een later stadium de finale besluitvorming over voorliggend wetsvoorstel uit te willen stellen tot na de bespreking van het rapport van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de kosten van

de geluidsisolatie van woningen rond Schiphol. Zij vragen de staatssecretaris om een uiteenzetting van haar beoordeling van de relatie tussen beide onderwerpen.

Er is geen directe relatie tussen het wetsvoorstel en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Immers, het wetsvoorstel regelt, door het toevoegen van een nieuwe heffing, de grondslag voor het doorbelasten van de volgende kostenposten: aankoop en sloop binnen veiligheids-sloopzones, verplaatsen of slopen van woonschepen in het isolatiegebied en het behandelen en uitbetalen van schadeclaims. Bovendien wijzigt het voorstel de hoogte van de geluidsheffing burgerluchtvaart voor Schiphol. Deze beide aspecten zijn geen onderwerp van onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Deze onderzoekt slechts de doelmatigheid en de rechtmatigheid van in het verleden gemaakte kosten voor de uitvoering van GIS-2.

In aansluiting op de vorige vraag en mede naar aanleiding van de uitkomsten van het rapport «De Doorstart» van het Genootschap Grote Projecten, informeren de leden van de fractie van PvdA naar de controle op de wijze waarop de artikelen 8.31, 8.32 en 8.33 van de Wet Luchtvaart worden uitgevoerd. De leden hechten waarde aan betrokkenheid van de sector bij de uitvoering van deze artikelen, omdat (juridische) conflicten over de wijze waarop deze artikelen worden uitgevoerd zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Vooropgesteld zij dat ten aanzien van «De Doorstart» geen sprake is van een rapport, maar van een intern advies dat aan een ambtenaar is gegeven door het genoemde genootschap. Wat betreft de uitvoering van de verschillende bepalingen uit de Wet luchtvaart merk ik als volgt op. De uitvoering van artikel 8.31 van de Wet luchtvaart is in handen van het Schadeschap Luchthaven Schiphol. Dat wil zeggen dat de beslissingen op schadeclaims door het Schadeschap onafhankelijk worden genomen. In het algemeen bestuur van het Schadeschap zit weliswaar een vertegenwoordiger van het ministerie, maar het ministerie controleert niet zelfstandig de wijze waarop het Schadeschap zijn taken en bevoegdheden uitoefent. Wat betreft de controle op de uitvoering van artikel 8.32, dat de grondslag biedt voor de regeling van de geluidsisolatie, is naar mijn mening in de voorgaande discussies en verder in het kader van dit wetsvoorstel reeds het nodige opgemerkt en duidelijk gemaakt. Artikel 8.33 van de Wet luchtvaart tot slot is uitgewerkt in de Regeling uitkeringen beperkingengebied Schiphol (Stcr. 2003, 136). Controle op de uitvoering hiervan is in handen van het ministerie, aangezien het hier gaat om het aan gemeenten ter beschikking stellen van financiële middelen door het Rijk wegens uitvoering van bestemmingsplannen die in overeenstemming met het Luchthavenindelingbesluit Schiphol zijn gebracht.

Aanvullend informeren de leden van de fractie van de PvdA naar de betrokkenheid van de sector bij de totstandkoming van dit voorstel voor wijziging van de wet en naar hun oordeel over voorliggend ontwerp. Dit mede naar aanleiding van de opmerking van de staatssecretaris in een brief aan de Schiphol Group (d.d. 15 januari 2004) met betrekking tot het ontbreken van inzage in de definitieve tekst voor de wetswijziging.

Het oordeel van de sector over het onderhavige wetsvoorstel is uw Kamer bekend. Op 15 januari 2004 heb ik u een afschrift gestuurd van brieven aan Schiphol en de KLM over de voorgestelde wijziging van artikel 77 van de Luchtvaartwet. In die brief kwam ik tot de conclusie dat over alle aspecten die de sector heeft ingebracht, overleg gaande is of onderzoek in gang is gezet, maar dat – het is hiervoor in de algemene inleiding reeds gezegd – behandeling van het wetsvoorstel hiervan losstaat. Over het ontbreken van inzage in de definitieve tekst van het wetsvoorstel heb ik de bedoelde brief van 15 januari opgemerkt dat zulks ook niet gebruikelijk is indien de tekst bij de Raad van State ligt. Tijdens het gezamenlijk overleg

met de sector is deze wel steeds op de hoogte gehouden van de strekking van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de voors- en tegens van een systeem waarbij niet honderd procent van de kosten, maar een aanzienlijk gedeelte van de kosten worden doorberekend aan de sector, om daarmee een prikkel in te bouwen voor de uitvoerders van geluidgerelateerde en niet-geluidgerelateerde maatregelen om de kosten zo laag mogelijk te houden.

De isolatiewerkzaamheden dienen zo efficiënt mogelijk te worden uitgevoerd. Daartoe is door mij een groot aantal maatregelen genomen, zoals u bekend. Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om niet alles door te berekenen, doet afbreuk aan het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in algemene zin naar de mogelijkheden die het kabinet ziet voor heffingen voor andere negatieve effecten van de luchtvaart, zoals externe veiligheid, luchtverontreiniging en kerosinegebruik. In dergelijke gevallen zou het niet gaan om bestemmingsheffingen, maar om regulerende heffingen. Een dergelijke werkwijze in Europees verband zou vanzelfsprekend de voorkeur van deze leden hebben. Zij vragen om een reactie van de staatssecretaris.

Veiligheid- en milieuproblemen vragen om een effectieve aanpak die zo goed mogelijk aansluit bij de aard van deze problemen. Zo is bij een mondiaal milieueffect als klimaatverandering (als gevolg van de broeikasgassen die bij verbranding van kerosine ontstaan) een internationale aanpak het meest effectief. De regering streeft dan ook naar zo'n brede internationale aanpak. Bij de geluidsbelasting, externe veiligheid en luchtverontreiniging rondom Schiphol gaat het om de lokale effecten voor de bewoners in de omgeving rondom Schiphol, en is specifiek beleid voor dit regionale milieueffect het meest effectief. Dit beleid is vastgelegd in de Wet luchtvaart. Wat betreft de geluidsbelasting is er een regulerende heffing, waarbij de heffing gerelateerd is aan de geluidsproductie van het vliegtuig.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de mogelijkheden die het kabinet ziet voor een versterking van de differentiatie van de hoogte van de geluidsheffing burgerluchtvaart op basis van de hoeveelheid geluidsproductie van een luchtvaartuig. In het onderhavige voorstel wordt alleen heffing van de uitvoering van artikel 8.32 van de Wet Luchtvaart gekoppeld aan de rekeneenheid geluidsproductie van vliegtuigen. De hier aan het woord zijnde leden zijn van mening dat ook de aanleiding van en kosten voor de uitvoering van de artikelen 8.31 en 8.33 afhankelijk zouden moeten worden gesteld van de hoeveelheid geluidsbelasting door vliegtuigen, waarmee een stimulans wordt gecreëerd voor gebruikmaking van geluidsarmere toestellen. Deze vraag wordt mede gesteld in het licht van de opmerking van de Raad van State aangaande de toerekening van de kosten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol aan de niet-geluidgerelateerde kosten.

Deze opmerkingen van de PvdA-fractie onderschrijf ik niet. De artikelen 8.31 en 8.33 van de Wet luchtvaart hebben beide betrekking op ruimtelijke-ordeningsaspecten die samenhangen met de luchthaven Schiphol: planschade en uitkeringen aan gemeenten voor de uitvoering van in overeenstemming met het Luchthavenindelingbesluit Schiphol gebrachte bestemmingsplannen. Deze kosten hebben geen directe relatie met geluidsniveaus van specifieke vliegtuigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of daarnaast ook differentiatie kan worden ingebouwd met betrekking tot het tijdstip van een start of landing, door bijvoorbeeld nachtvluchten zwaarder te belasten.

Een dergelijke differentiatie zou de heffingsystematiek zeer ingewikkeld maken. De fractie van de PvdA laat ook in het midden of zo'n differentiatie dient door te werken in de door te berekenen tarieven. Naar mijn mening heeft een dergelijk onderscheid geen toegevoegde waarde ten aanzien van de mate waarin en de wijze waarop geluidwerende voorzieningen worden aangebracht. Op grond van de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 wordt ook nu al bij de bepaling van de benodigde isolatie apart op de slaapvertrekken van de woning gelet. Daarvoor zijn de eisen die aan de geluidsisolatie worden gesteld, al strenger dan aan die van de overige vertrekken van de woning.

Wat betreft de vraag hoe de bovenstaande voorstellen zich verhouden tot artikel 104 van de Grondwet op het punt van delegatie van belastingwetgeving, merk ik op dat dezelfde vraag de Raad van State in het bijzonder is voorgelegd bij de adviesaanvraag. De Raad heeft geconstateerd dat aan de grondwettelijke vereisten is voldaan (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 378, nr. 4, blz. 2).

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar waarop door andere (industriële) sectoren wordt bijgedragen aan bijkomende kosten van geluidsproductie, milieubelasting of wijzigingen van bestemmingsplannen en hoe zich dat verhoudt tot de systematiek in de luchtvaart. Daarnaast willen zij weten welke ambities het kabinet op dit punt heeft geformuleerd.

Niet alleen in de luchtvaartsector, maar ook bij andere sectoren wordt uitgegaan van het adagium «de bevuiler/veroorzaker betaalt». De wijze waarop andere sectoren in financiële zin bijdragen aan maatregelen ter vermindering van de milieulast, verschilt sterk van hetgeen van toepassing is voor GIS. Bij GIS is er een directe koppeling tussen de uitgaven voor de geluidsisolatie en de heffing die aan de sector wordt opgelegd. Volledigheidshalve wordt nogmaals opgemerkt dat het huidige wetsvoorstel niet betrekking heeft op een wijziging van de eerder vastgelegde systematiek waarbij tot de genoemde directe koppeling is besloten.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting op de opgenomen grondslag in het wetsvoorstel op grond waarvan de minister kan besluiten een gedeelte van die kosten niet door te belasten naar de sector. In deze toelichting zouden de volgende aspecten aan de orde moeten worden gesteld:

- de aard van de gevallen die in de ogen van het kabinet niet in aanmerking komen voor doorbelasting bij de sector,
- de mogelijkheden bij de sector om in beroep te gaan tegen het besluit van de minister om deze mogelijkheid in bepaalde gevallen niet toe te passen,
- de wijze waarop de Tweede Kamer wordt betrokken bij een besluit van de minister om deze clausule toe te passen, en
- een nadere definitie van de term «economische onverantwoorde gevolgen voor de bedrijfsvoering».

In aanvulling op hetgeen ik hiervoor op vragen van de CDA-fractie omtrent de hardheidsclausule heb opgemerkt, wijs ik erop dat een besluit van de minister om de hardheidsclausule al dan niet toe te passen, een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een dergelijk besluit staan derhalve bezwaar en beroep open. Bij de besluitvorming omtrent de hardheidsclausule wordt de Tweede Kamer niet betrokken, maar ik zal uw Kamer hierover wel informeren. U kunt mij te allen tijde bevragen over het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de mogelijkheid om een passage in de wet op te nemen ten behoeve van het doorbelasten van niet-geluidgerelateerde kosten aan andere luchthavens dan Schiphol. Een

dergelijk artikel kan een toekomstige wetswijziging voorkomen in het geval bij de nieuwe regelgeving voor regionale en kleine luchthavens eveneens voor een gedifferentieerde tariefstelling wordt gekozen. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting heeft het onderhavige wetsvoorstel wat betreft het vaststellen van een tarief voor het doorberekenen van niet-geluidgerelateerde kosten alleen betrekking op de luchthaven Schiphol. Ten aanzien van de andere luchthavens is regelgeving in voorbereiding, in welk kader zal worden gezien of daarin een vergelijkbare regeling zal worden opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de effecten van een toekomstige wijziging van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol op de te wijzigen artikelen van de Wet luchtvaart. In dit verband vragen zij of wijzigingen van de verschillende zones direct doorwerken op de maatregelen die dienen te worden genomen en daarmee op de kosten die worden doorberekend.

De aard van de te nemen maatregelen in het kader van de geluidsisolatie wordt niet gewijzigd als gevolg van de wijziging van de beide luchthavenbesluiten. Wel heeft die wijziging gevolgen voor het te isoleren gebied en daarmee voor de isolatiekosten, en in het verlengde hiervan de kosten die uiteindelijk aan de sector worden doorberekend. Dergelijke (financiële) gevolgen zullen worden meegenomen bij de besluitvorming over eventuele toekomstige wijzigingen van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om een geactualiseerde en nader onderbouwde schatting op te stellen van de kosten die de komende jaren volgens de bestaande artikel 77 en de voorgestelde artikel 77 voor rekening van de sector worden gebracht (conform het overzicht op de bladzijden 4 en 5 van de memorie van toelichting) en welke effecten die (naar verwachting als gevolg van de doorberekening door de luchtvaartmaatschappijen) hebben op de prijs die consumenten extra betalen voor vliegtickets.

Ten opzichte van de memorie van toelichting heb ik geen nieuw inzicht in de hoogte van de kosten. Daarom herhaal ik hier het overzicht zoals eerder in de memorie van toelichting opgenomen. De kosten worden geraamd op:

1. de kosten van het tweede geluidsisolatieprogramma (GIS-2): € 395,7 mln.;
2. de kosten van de aanvullende geluidsisolatie die een gevolg is van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (GIS-3): € 99,3 mln.
3. de kosten voor de afhandeling van klachten die vallen buiten de garantie van aannemers: € 20 mln.
4. de kosten voor het aankopen en slopen van woningen (inclusief woonboten) en andere gebouwen in de veiligheidssloopzones: € 39,8 mln.
5. de kosten van het aankopen van in geluidssloopzones gelegen woningen in het kader van geluid: € 22,8 mln.
6. de kosten van het – met toepassing van de Regeling uitkeringen beperkingengebied Schiphol – aankopen van woonboten in verband met geluid: € 18,1 mln.
7. de kosten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol voor zover deze betrekking hebben op luchtvaart: € 97,4 mln.

De kosten die zijn genoemd onder de nummers 4, 6 en 7 kunnen alleen worden doorbelast na het van kracht worden van de onderhavige wijziging van artikel 77 van de Luchtvaartwet. Tot en met 2004 bedragen de niet door te belasten kosten circa € 40 mln.

Ik herinner u eraan dat de heffing niet per passagier geldt maar per landing en afhangt van de geluidskarakteristieken en het startgewicht van het vliegtuig. Uitgaande van 200 000 landingen en 100 personen per vlieg-

tuig gaat het om circa € 0,50 per passagier voor de GIS-1 heffing in € 1,85 voor de heffing voor de latere fasen van het GIS-project. Daarnaast is er nog een heffing voor de zogenaamde niet-geluidgerelateerde kosten die gerelateerd is aan het maximale startgewicht van het vliegtuig, namelijk € 0,80 per 1000 kg.

Deze leden hebben vanzelfsprekend begrip voor de onmogelijkheid om exacte cijfers aan te reiken, maar willen inzicht in de te verwachten effecten van het voorliggende voorstel. Daarnaast vragen zij om onderbouwing van de vastgestelde hoogte van de tarieven. In hoeverre is overwogen de tarieven verder te verhogen, om de looptijd van de betaling door de sector te verkleinen, of andersom? En welke rol speelt de sector in deze keuze?

Hiervoor verwijst ik naar de antwoorden die ik eerder over dit onderwerp heb gegeven.

Uit de Benchmark Government Influence on Aeronautical Charges blijkt weliswaar dat Schiphol niet behoort tot de duurste luchthavens (als gevolg van heffingen), maar dat is voor de leden van de PvdA-fractie geen aanleiding om de heffingen sterk te verhogen. Een lager kostenniveau kan juist bijdragen aan een goede marktpositie van Schiphol ten opzichte van andere luchthavens en daarmee voor het voortbestaan van de belangrijkste (st)luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol. Het onderzoek wees immers op de consequenties van de meer dan proportionele stijging van de kosten op Schiphol voor de home carriers, in het bijzonder voor KLM. Uit de genoemde benchmark bleek dat de kosten op Schiphol in de onderzochte periode het sterkst zijn gestegen van alle onderzochte luchthavens. Bij de leden van de PvdA-fractie roept dat de vraag op welk effect de voorgenomen wetswijziging heeft op de positie van Schiphol ten opzichte van soortgelijke luchthavens in West-Europa. Zij vragen de regering hierop te reageren.

Met de aan het woord zijnde leden constateer ik dat de kosten van geluidsisolatie inderdaad relatief hoog zijn ten opzichte van andere luchthavens. Echter, de hoogten van de kosten van de geluidsisolatie zijn moeilijk vergelijkbaar, omdat de bouwaard, de aantallen huizen en het vereiste beschermingsniveau sterk uiteenlopen. Echter, hoewel de kosten van de geluidsisolatie relatief hoog zijn, wordt het «level playing field» niet verstoord. De geluidsheffing vormt slechts een klein aandeel in de totale heffingen (overheidsheffingen en luchthavengelden).

Ook informeren deze leden naar de ontwikkelingen in Duitsland, waar Frankfurt Airport naar verluidt samen met haar gebruikers, de Duitse ATC en de overheid de visitkosten gaat verlagen met dertig procent. Duitsland heeft op 29 september 2003 een «Lucht transport voor Duitsland» initiatief aangekondigd. Dit project is opgestart door de luchtverkeersleidingdienst DFS, de luchthavens Frankfurt en München en Lufthansa, en wordt ondersteund door diverse landelijke en federale overheden. Doel van dit initiatief is maatregelen te nemen om aan het eind van 2004 de operationele kosten van luchttransport met 20% te verminderen. Het waarborgen van een «level playing field» vind ik voor de Nederlandse luchtvaartsector van het grootste belang. Daarom laat ik de ontwikkelingen onderzoeken die het level playing field bepalen.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar een actuele schatting van de kosten die voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel door het Rijk zullen worden gemaakt en die niet kunnen worden doorbelast, in welk verband zij willen weten op welke wijze in de dekking van deze kosten is voorzien.

In de concept-ontwerpbegroting 2005 van het Ministerie Verkeer en Waterstaat is rekening gehouden met de eerdergenoemde (niet terugvorderbare) kosten.

Tot slot ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag een overzicht van de ontwikkeling van dit bedrag in de komende maanden, in het geval de Tweede Kamer besluit om besluitvorming over de wetwijziging uit te stellen tot na de verschijning van het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Voor een reactie op deze vraag verwijs ik naar de algemene inleiding.

De leden van de VVD-fractie gaan uit van het principe «de vervuiler betaalt». In beginsel staan deze leden dan ook niet negatief tegenover de voorgenomen wetwijziging. Wel willen zij benadrukken dat het doorberekenen van kosten kan alleen gebeuren als er sprake is van een goede onderbouwing. Fouten die de aannemers hebben gemaakt, moeten worden verhaald op de aannemers.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen bij de wetwijziging. Het wetsvoorstel is een openeinderegeling. Niet langer wordt aangegeven hoe lang de heffing voor geluidsisolatie en voor niet-geluidgerelateerde zaken in stand blijft. Dit leidt hen tot de vraag of de regering kan garanderen dat de kostenposten zoals genoemd op pagina 4 en 5 de enige kostenposten zijn, of dat er in de toekomst wellicht nog nieuwe kostenposten, bijvoorbeeld een GIS-4, bijkomen. Zulke garanties kunnen niet worden gegeven. In dit kader kan het volgende voorbeeld worden genoemd. De Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 bevat regels met betrekking tot het treffen van isolatiemaatregelen binnen de 40 Ke-zone en de LAeq 26 dB(A)-zone. Indien door een wijziging van de luchthavenbesluiten de geluidsbelasting over de omgeving verandert, komen nieuwe woningen voor isolatie in aanmerking. Zo hebben de ingebruikname van de vijfde baan en de inwerkingtreding van het Luchthavenindelingbesluit Schiphol geleid tot het nieuwe isolatieproject GIS-3 (kostenpost 2 op pagina 5 van de memorie van toelichting).

Indien in de toekomst nieuwe luchthavenbesluiten worden genomen, en de geluidsbelasting voor de omgeving verandert, kan dit leiden tot nieuwe isolatiewerkzaamheden.

Tot wanneer kunnen claims op het gebied van planschade en nadeelcompensatie worden ingediend? Met andere woorden, kan de regering garanderen dat er geen schadeclaims – nadat alle andere kosten zijn terugbetaald (ongeveer 2015) – worden ingediend en doorbelast aan de sector?

Zolang zich schade blijft voordoen, is het mogelijk om voor de vergoeding daarvan een claim in te dienen. In eerste instantie dient dit te geschieden bij het Schadeschap Luchthaven Schiphol, waaraan immers de bevoegdheid tot het afhandelen van dergelijke claims is gedelegeerd door de deelnemers aan het Schadeschap. Indien het Schadeschap conform artikel 26 van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol ophoudt te bestaan, wil dat niet zeggen dat ook geen schadeclaims meer kunnen ingediend. De bevoegdheid om die af te handelen komt dan weer terug bij de verschillende deelnemers aan het Schadeschap en in laatste instantie bij de rechter. Een garantie dat geen schadeclaims meer worden ingediend nadat de luchtvaartsector alle kosten heeft terugbetaald, kan niet worden gegeven.

Aangegeven wordt dat het tarief van de geluidsheffing wordt verhoogd naar 105 euro per rekeneenheid. Hoe hoog is het tarief momenteel?

De volgende tabel licht de verschillende heffingen toe, zowel voor als na de wijziging van artikel 77.

Heffing	Tarief voor wijziging artikel 77 (geldig in 2005)	Tarief na wijziging artikel 77 (geldig in 2005)	Afdracht voor Schiphol ter dekking van
Lid 8 «Geluidsheffing burgerluchtvaart»	€ 28,13 per rekeneenheid geluidsproductie; dit tarief stijgt jaarlijks met fl 2,00 (€ 0,91)	€ 28,00 per rekeneenheid geluidsproductie; dit tarief stijgt jaarlijks met € 1,00	<ul style="list-style-type: none"> • GIS-1 • Klachtenafhandeling GIS-1 • Rentekosten
Lid 9 «Verhoging geluidsheffing burgerluchtvaart» (geldt alleen voor Schiphol)	€ 70,34 per rekeneenheid geluidsproductie; voor deze verhoging geldt geen jaarlijkse toename	€ 105,00 per rekeneenheid geluidsproductie; voor deze verhoging geldt geen jaarlijkse toename	<ul style="list-style-type: none"> • GIS-2 • GIS-3 • Klachtenafhandeling GIS-2 en GIS-3 • Aankoop en sloop van woningen vanwege geluid (geldig tot wijziging artikel 77) • Rentekosten • Aankoop en sloop van woningen en woonschepen in de veiligheidssloopzone • Woonschepen in het geluidsisolatiegebied • Behandeling en uitbetaling schadeclaims • Aankoop en sloop van woningen vanwege geluid (geldig na wijziging artikel 77) • Rentekosten
Lid 10 «Heffing uitvoering 8.33 en Schadeschap» (niet-geluid-gerelateerde heffing)	N.v.t.	€ 0,80 per ton maximaal startgewicht; voor dit tarief geldt geen jaarlijkse toename.	<ul style="list-style-type: none"> • Aankoop en sloop van woningen en woonschepen in de veiligheidssloopzone • Woonschepen in het geluidsisolatiegebied • Behandeling en uitbetaling schadeclaims • Aankoop en sloop van woningen vanwege geluid (geldig na wijziging artikel 77) • Rentekosten

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens op welke wijze de sector is betrokken bij het vaststellen van de hoogte van het tarief en de daarbij horende verwachte einddatum (2015).

Met de sector heb ik op verscheidene momenten uitvoerig gediscussieerd.

Kan de regering een onderbouwing geven van de opbouw van het tarief? Jaarlijks wordt het tarief verhoogd met 1 euro. Kan aangegeven worden waarom dit tarief niet op dezelfde wijze geïndexeerd als andere zaken bij de overheid of volgens de indexatie bij het GIS-project, zo vragen deze leden.

Met bovenstaande tabel is de opbouw van de tarieven onderbouwd. De hoogte van de tarieven wordt zodanig vastgesteld dat ik verwacht dat de sector in 2015 de kosten zal hebben terugbetaald. De methodiek van een constante jaarlijkse verhoging heeft alleen betrekking op het tarief waarover artikel 77, achtste lid, het heeft. De jaarlijkse verhoging bestaat al geruime tijd en wordt door het huidige wetsvoorstel niet gewijzigd. Anders dan een afronding van fl. 2,00 naar € 1,00 zie ik geen reden om deze systematiek te wijzigen. Voor de volledigheid merk ik op dat de tarieven die in het negende en tiende lid van artikel 77 zijn genoemd, niet jaarlijks stijgen.

De kostenramingen voor de geluidsisolatie worden geïndexeerd volgens de indexcijfers van het Bureau Documentatie Bouwwezen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 378, nr. 7, brief van 26 maart 2004, vraag 47). Liggen de door dit bureau geïndexeerde bedragen op hetzelfde niveau als de indexatiepercentages die voor andere projecten van Verkeer en Waterstaat

worden gehanteerd? Zo nee, in welke mate wijkt de indexatie af en waarom is hier voor gekozen?

Bij GIS-2 worden de uitvoeringskosten geïndexeerd volgens de BDB-index. Deze BDB-index is bij het afsluiten van de contracten als de meest realistische index beschouwd. Binnen de overheid worden afhankelijk van het doel verschillende indexen voor prijsstijgingen gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn de Index Netto Materiële Overheidsconsumptie (IMOC) en de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI). Ter vergelijking: in 2004 bedroeg de BDB-index 1,5%, de IMOC 1,53% en de IBOI 1,23%. Afgezien van de wijze van ramen en indexeren zijn het niet de geraamde kosten maar de werkelijke kosten die aan de sector worden doorbelast.

Het tarief voor niet-geluidgerelateerde kosten wordt niet afhankelijk van de geluidsproductie, maar van het startgewicht. De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe hoog dit tarief wordt. Blijkens het nieuwe tiende lid dat door het onderhavige wetsvoorstel aan artikel 77 van de Luchtvaartwet wordt toegevoegd, bedraagt het tarief € 0,80 per ton van de maximale toegelaten startmassa van het luchtvaartuig.

Vervolgens vragen deze leden waarom voor de niet-geluidgerelateerde kosten wordt aangegeven hoe ze doorberekend moeten worden aan de luchtvaartmaatschappijen. Waarom is niet gekozen voor een systematiek waarbij Schiphol opdraait voor de kosten en zelf moet beslissen of en hoe ze doorberekend moeten worden aan de luchtvaartmaatschappijen? De kosten zijn immers niet direct gerelateerd aan de overlast die de vliegtuigen produceren.

Het onderhavige wetsvoorstel neemt in het nieuwe tiende lid van artikel 77 van de Luchtvaartwet het tarief op voor de niet-geluidgerelateerde kosten. Het wetsvoorstel zegt ten aanzien van deze kosten niet op welke wijze de doorberekening dient plaats te vinden. Wat betreft de doorberekening van de niet-geluidgerelateerde kosten wordt immers gewoon aangesloten bij de systematiek zoals die al bestaat voor de geluidgerelateerde kosten, waarbij de luchtvaartmaatschappijen betalen en niet de exploitant van de luchthaven. Voor de geluidgerelateerde kosten is destijds de hoogte van de heffing gerelateerd is aan de geluidsproductie van de vliegtuigen omdat dit een incentive betekent voor luchtvaartmaatschappijen om moderne, stille vliegtuigen in te zetten op Nederlandse luchthavens.

Hoeveel – zowel absoluut als in procenten – zal de totale heffing per vliegtuig gemiddeld stijgen (voor geluidgerelateerde en niet-geluidgerelateerde zaken gezamenlijk)? Kan de regering aangegeven wat hiervan de gevolgen zijn voor de concurrentiepositie van Schiphol? De totale heffing per vliegtuigbeweging zal globaal verdubbelen. Voor een veel voorkomend type vliegtuig, zoals een Boeing 737-400, varieert de hoogte van de totale heffing van circa € 94,00 tot € 257,00, afhankelijk van het maximale startgewicht en de geluidsniveaus die horen bij de certificatie van het vliegtuig.

De omvang van de invloed van deze tariefsverhogingen op het level playing field is beperkt, omdat de geluidsheffing op Schiphol slechts een beperkt onderdeel vormt van het totale pakket van luchthavengelden en overheidsheffingen. Ook na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel heeft Schiphol een concurrerend prijsniveau ten opzichte van haar concurrenten.

Op vraag 9b in de brief van 26 maart 2004 antwoordt de staatssecretaris dat het Rijk en de gemeenten rondom Schiphol eigenaar worden van de aangekochte grond en woonboten. De sector moet voor de aankoop van de woningen en andere gebouwen met grond en de woonboten zorg-

dragen. De leden van de VVD-fractie willen weten of kan worden aangegeven op welke wijze de opbrengsten van de grondverkoop en de woonbootverkoop ten goede komen aan de sector. In dit verband vragen zij tevens of Rijk en gemeenten de grond en de boten cadeau krijgen van de sector.

De grond die gemeenten in eigendom verkrijgen, vertegenwoordigen een zekere waarde. Met dit gegeven wordt bij de vergoeding die de gemeenten ontvangen op grond van de Regeling uitkeringen beperkingengebied Schiphol, rekening gehouden. Het aldus op de uitkering in mindering gebrachte gedeelte wordt niet via de heffingen-systematiek bij de sector in rekening gebracht.

Indien de sector in problemen komt door de doorberekening, kan de minister besluiten een gedeelte van de kosten niet door te berekenen. «*Dit zal echter geen gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van het te heffen tarief*». Met andere woorden: de sector maakt dezelfde kosten per jaar, alleen minder jaren achtereen. Op de korte termijn houdt de sector dus dezelfde financiële problemen. Waarom is hiervoor gekozen en niet voor een systematiek waarbij het tarief eventueel naar beneden kan worden bijgesteld, zo willen de leden van de VVD-fractie weten.

De verrekening met de sector van de uitvoeringskosten vindt plaats met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De heffing is derhalve aan te merken als een belasting. Volgens de Grondwet moet voor een belasting het tarief in de wet worden opgenomen. Een neerwaartse bijstelling van het tarief kan dus niet door een besluit van de minister waarbij hij de hardheidsclausule toepast, maar dient te geschieden door middel van een wetswijziging.

Heeft de hardheidsclausule betrekking op zowel de geluidgerelateerde kosten als de niet-geluidgerelateerde kosten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De hardheidsclausule kan worden toegepast ten aanzien van zowel de geluidgerelateerde kosten als de niet-geluidgerelateerde kosten. Dit blijkt uit het nieuwe twaalfde lid van artikel 77 van de Luchtvaartwet, waarin sprake is van «de toepassing van het eerste lid».

De VVD-fractieleiden vragen de regering met voorbeelden aan te geven in welke gevallen de hardheidsclausule zal worden toegepast.

In hoeverre en op welke wijze daadwerkelijk toepassing zal worden gegeven aan de hardheidsclausule, kan – ik heb dit eveneens geantwoord op desbetreffende Kamervragen (zie Kamerstukken II, 2003–2004, 29 378, nr. 7, p. 30) en hiervoor naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie – niet in algemene zin worden gezegd. Veel zal immers afhangen van de op dat moment bestaande concrete situatie.

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie weten wanneer er uitsluitel komt over de organisatievorm van GIS-3.

Over de precieze organisatievorm van GIS-3 – waarbij het ministerie en de sector gezamenlijk zullen opereren – zal ik zo snel mogelijk en na overleg met de sector een besluit nemen. Hierbij zal ik vanzelfsprekend rekening houden met de conclusies van de Algemene Rekenkamer inzake haar onderzoek naar GIS-2. Naar verwachting zullen die in september 2004

worden gepubliceerd. Bovendien zal ik de mening van omwonenden bij de besluitvorming over GIS-3 betrekken.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus