

Vergaderjaar 1997–1998

**25 758**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

In alle discussies met betrekking tot de problematiek inzake de overschrijding van de geluidszones rond de luchthaven Schiphol, is met name ook de vraag aan de orde geweest, welke maatregelen Schiphol kan nemen om een overschrijding te voorkomen. Naast feitelijke maatregelen als ter beschikking stellen van start- en landingsbanen spitste de vraag zich toe op de juridische bevoegdheden, welke de exploitant, in casu Schiphol, ten dienste staan.

Bij de totstandkoming van de desbetreffende wetgeving (wijziging van de Luchtvaartwet (Lvw), kamerstukken II 1991/92, 22 570, nr. 3) is er met nadruk op gewezen, dat een belangrijke verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften, die zijn vastgesteld om een overschrijding van de grenswaarde buiten de geluidszone te voorkomen, voor zover dit het gebruik van het luchtvaartterrein betreft, bij de exploitant ligt. Dit brengt de verplichting met zich mee om jaarlijks een planning op te stellen voor zijn terrein – rekening houdend met de zone – met betrekking tot de te verwachten hoeveelheid en samenstelling van het luchtverkeer. Tijdens het lopende jaar dient de exploitant regelmatig te controleren of de werkelijke verkeersontwikkeling gelijke tred houdt met de planning.

Wat de positie van Schiphol betreft heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende opgemerkt (3 oktober 1996, Jurisprudentie Bestuursrecht nr. 231):

«De rechtspositie van de exploitant van een uitsluitend of mede voor het openbare burgerlijke luchtverkeer aangewezen luchtvaartterrein wordt, voor zover hier van belang, in hoofdzaak bepaald door artikel 32 van de Lvw. Ingevolge dit artikel is die exploitant, met inachtneming van de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen, verplicht dit luchtverkeer toe te laten.

In aanmerking genomen dat de wet niet voorziet in enige publiekrechtelijke titel voor de zeggenschap van de exploitant over het luchtvaartterrein, welke zeggenschap in artikel 32 wordt voorondersteld, kan zulk een titel uitsluitend aan het burgerlijke recht worden ontleend.»

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid, dat het Schiphol als exploitant vrij staat bij de exploitatie van het luchtvaartterrein gebruik te maken van alle haar ten dienste staande privaatrechtelijke bevoegdheden. Schiphol is

echter niet bevoegd langs privaatrechtelijke weg afbreuk te doen aan de op haar rustende publiekrechtelijke verplichtingen ingevolge de Lvw, andere nationale wetgeving, EU-regelgeving, en dergelijke.

Een en ander betekent, dat op grond van de huidige wetgeving Schiphol enerzijds niet langs privaatrechtelijke weg van de geluidszonering mag afwijken, maar anderzijds wel langs die weg overschrijding van de geluidszone voor zover dat in haar vermogen ligt kan en ook moet voorkomen. Op deze wijze is in de wet een volgtijdelijkheid ingebouwd in die zin, dat de eerste verantwoordelijkheid bij de exploitant van het luchtvaartterrein ligt. Pas als deze alle hem ten dienste staande feitelijke en privaatrechtelijke middelen heeft benut en er dan nog van overschrijding van grenswaarde(n) sprake is, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat ingrijpen.

Op basis van de huidige Lvw kan de exploitant derhalve overschrijding van de geluidszones slechts voorkomen voor zover de hem ten dienste staande feitelijke en privaatrechtelijke middelen toereikend zijn. Tegen de achtergrond van de publiekrechtelijke taak van de exploitant, accommoderen van luchtvaartuigen, is er een grens aan de mogelijkheden om overschrijding te voorkomen. Zolang de exploitant geen andere middelen ten dienste staan, moet op dat moment de Minister van Verkeer en Waterstaat kunnen ingrijpen, hetgeen op grond van de huidige wettelijke bepalingen niet mogelijk is. Hij kan immers eerst ingrijpen wanneer de geluidszone is overschreden, niet eerder (bewoording artikel 35, eerste lid, Lvw).

In het bijgaande wetsvoorstel wordt de hiervoor omschreven drieslag, te weten:

1. exploitant voorkomt overschrijding,
2. Minister van Verkeer en Waterstaat voorkomt overschrijding, en
3. Minister van Verkeer en Waterstaat grijpt in na overschrijding, voor zover nodig nader uitgewerkt.

Wat het laatste punt van de drieslag betreft, de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat, dit is duidelijk. Immers ongeacht de oorzaak van de feitelijke overschrijding kan de minister ingrijpen wanneer van feitelijke overschrijding sprake is. Artikel 35, eerste lid, Lvw, is daarover helder.

Wat betreft de bevoegdheden van de exploitant, deze komen in de Lvw niet of nauwelijks uit de verf. Derhalve wordt in bijgaand wetsvoorstel voorgesteld (artikel 30b, tweede lid, onder c) in beginsel de maatregelen, zowel de juridische als de feitelijke, die de exploitant zich voorstelt te nemen, in het gebruiksplan op te nemen. Hiermee wordt bereikt, dat de exploitant flexibel met de hem ten dienste staande privaatrechtelijke middelen kan inspelen op in het gebruiksplan voorziene situaties.

Bij de hier bedoelde, door de exploitant te nemen maatregelen, welke per luchtvaartterrein kunnen verschillen, kan men denken aan:

- a. vaststellen en na goedkeuring door de Kroon hanteren van gedifferentieerde tarieven, afhankelijk van het tijdstip van het etmaal;
- b. verkeersregulerende toeslagen voor lawaaiige vliegtuigen;
- c. gedurende bepaalde tijden het luchtvaartterrein sluiten voor bepaalde categorieën luchtvaartuigen;
- d. beschikbaar stellen van start- en landingsbanen; en
- e. vaststellen van de voorhanden zijnde geluidscapaciteit als uitgangspunt voor slotallocatie.

In de voorgestelde tekst gaat het om de maatregelen, die de exploitant «in ieder geval» dient te nemen. Hiermee wordt enerzijds voor de op het luchtvaartterrein opererende bedrijven een redelijke mate van zekerheid

bereikt, Anderzijds is hiermee de mogelijkheid geopend, dat het luchtvaartterrein, mits tijdig aangekondigd, nog iets anders kan doen. De minister kan ter gelegenheid van de vaststelling van het gebruiksplan beoordelen of de exploitant het hem ter beschikking staande instrumentarium ten volle benut of eventueel gaat benutten. Ook kan de minister beoordelen of met de door de exploitant te nemen maatregelen het beoogde effect, namelijk preventief handhaven van de geluidszone, ook werkelijk wordt bereikt.

De minister zal het gebruiksplan eerst vaststellen, wanneer gewaarborgd is, dat met het gebruik van het desbetreffende luchtvaartterrein de grenswaarde(n) buiten een geluidszone niet worden overschreden. Wanneer die waarborg niet is verkregen, ook al benut de exploitant het gehele hem ter beschikking staande instrumentarium, zal de minister het gebruiksplan niet vaststellen (artikel 30b, derde lid). Zolang het gebruiksplan niet is vastgesteld, hanteert de exploitant het laatst vastgestelde gebruiksplan (artikel 30b, vierde lid).

Wanneer het gebruik van een luchtvaartterrein zodanig is, dat over het gehele jaar gemeten het totale geluidsvolume gebruikt gaat worden, hoort in dit systeem een rapportage van de exploitant over de genomen maatregelen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 30b, tweede lid, onder d).

Zoals hiervoor uiteengezet, kan Schiphol zich weliswaar van alle haar ten dienste staande feitelijke en privaatrechtelijke middelen bedienen om bij dreigende overschrijding van een grenswaarde in te grijpen, maar is daaraan een grens. Bovendien kost het hanteren van deze middelen, met name de privaatrechtelijke, tijd.

Immers bij de toepassing van privaatrechtelijke middelen zal in de eerste plaats moeten worden gestreefd naar afspraken met de gebruikers, i.c. de luchtvaartmaatschappijen. Hierbij staat de verdeling van de slots, waarvoor onlangs een slotcoördinator is aangewezen, centraal.

Aan de basis van deze verdeling liggen de afspraken, welke in IATA-verband worden gemaakt. Deze afspraken worden gemiddeld ruim een half jaar voor het ingaan van de betrokken dienstregeling gemaakt. Zo zijn de afspraken voor het winterseizoen 1997/1998 in juni 1997 gemaakt, de afspraken voor het zomerseizoen zijn in het najaar van 1997 gemaakt en de afspraken voor het winterseizoen 1998/1999 zullen in het voorjaar van 1998, dus binnen afzienbare tijd, gemaakt worden.

Dit kan tot gevolg hebben, dat ondanks alle in het gebruiksplan opgenomen door de exploitant te treffen maatregelen, toch een moment kan komen, waarop (voorzienbaar is, dat) het gebruik van het desbetreffende luchtvaartterrein de gestelde grenswaarde(n) zal gaan overschrijden.

Ook anderszins is het denkbaar, dat door bijzondere, niet te voorziene omstandigheden, het gebruik van het desbetreffende luchtvaartterrein de gestelde grenswaarde(n) dreigt te gaan overschrijden.

Aangezien zoals hiervoor uiteengezet er ruimte zit tussen het moment waarop de exploitant niets meer kan doen en de Minister van Verkeer en Waterstaat kan ingrijpen, wordt in artikel I onder B van het voorstel de mogelijkheid geopend, dat de minister ook bij dreigende overschrijding van een grenswaarde een luchtvaartterrein tijdelijk kan sluiten.

Hij kan in dergelijke gevallen echter pas ingrijpen, wanneer de exploitant alle in het gebruiksplan opgenomen middelen heeft gebruikt om overschrijding te voorkomen. Ook kan hij, wanneer duidelijk wordt, dat de door de exploitant genomen maatregelen onvoldoende zijn om

overschrijding van de grenswaarde van een geluidszone te voorkomen, tevoren reeds aankondigen welke maatregelen hij voornemens is te treffen.

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