

Vergaderjaar 1997–1998

**25 758**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 februari 1998

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks, SGP en GPV hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de bepalingen ten aanzien van het grondgebruik een uitwerking hebben op de bevoegdheden van Schiphol op het gebied van geluidhinder.

Gezien de formulering in de memorie van toelichting dat de minister pas in kan grijpen wanneer de exploitant alle in het gebruiksplan opgenomen middelen heeft gebruikt om overschrijding te voorkomen, rijst de vraag welke bevoegdheden, middelen en/of sancties de minister heeft, indien de exploitant in gebreke blijft bij het handhaven van het gebruiksplan. Kan de minister in dit kader een nader oordeel geven over de proportionaliteit van de sanctie (één of meerdere banen sluiten) ten opzichte van de overschrijding?

Waarom wordt er geen rapportageverplichting opgenomen?

Is het mogelijk om de toetsing door de rechter van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een minimum te beperken, om de juridisering van het bestuur tegen te gaan?

Tot slot willen de leden van de PvdA-fractie graag meer inzicht in de mogelijke relatie tussen het verzoek aan de Europese Commissie voor een «fully co-ordinated airport» en de voorliggende wetswijziging. Is de status van co-ordinated airport in de ogen van de minister een tijdelijk dan wel een blijvend gegeven? Indien er sprake is van een tijdelijke situatie, is het dan niet verstandig om ook het monitoringsysteem zodanig aan te passen dat eventuele overschrijdingen veel eerder zichtbaar worden (bijvoorbeeld terug te brengen tot een maandelijkse periode)?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Hofstra (VVD), vacature CD, Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

De leden van de CDA-fractie vinden dat enerzijds de rechten van het privaatrechtelijke eigendomsrecht (Schiphol), voldoende overeind moeten blijven en anderzijds de minister de ruimte moet krijgen om preventieve maatregelen te nemen. Kan de minister op basis van dit wetsvoorstel aangeven dat de overheid zich altijd redelijk opstelt? Zal er geen concrete inbreuk via het publiekrecht op het eigendomsrecht optreden?

De exploitant van de luchthaven zal met zijn contracten met derden rekening moeten houden met het gebruiksplan en de ingrijp-mogelijkheden van de minister. Kan dat ingrijpen van de minister consequenties hebben voor de contracten met derden?

Kan de minister de verzekering geven dat er thans een voldoende juridische basis in de Luchtvaartwet is aangebracht, opdat rechterlijke uitspraken niet opnieuw zullen leiden tot problemen bij Schiphol?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het om maatregelen gaat die de exploitant «in ieder geval» dient te nemen. Welke maatregelen zijn denkbaar, die niet expliciet voortvloeien uit de in het gebruiksplan vermelde maatregelen?

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere toelichting van de minister op wat verstaan moet worden onder een dreigende overschrijding van de grenswaarde van het luchtvaartterrein. Wanneer kan het moment van ingrijpen aan de orde komen?

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks ligt de aanleiding voor dit wetsvoorstel in de ronduit onbevredigende gang van zaken in 1997. Op een te laat moment is toen gereageerd op de dreigende overschrijdingen. Toen bleek bovendien dat de verantwoordelijkheden niet goed verdeeld waren en heeft de rechter ingegrepen. Later in het jaar werd het enige middel, namelijk het sluiten van het luchtvaartterrein, niet ingezet. Daarentegen werd de overschrijding van de grenswaarden gedoogd. Uit deze gang van zaken blijkt duidelijk dat de handhaving van grenswaarden veel beter geregeld moet worden. De voorgestelde wijziging is daarbij een stap in de goede richting.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben echter de indruk dat dit niet voldoende is en dat het fijnmaziger en beter geregeld kan worden. Dat heeft met name betrekking op het preventieve en het repressieve handelen ten aanzien van de uitvliegroutes van individuele vliegtuigen. In de Aanwijzing zijn onder andere de vliegpaden inclusief de tolerantiegebieden vastgelegd. Monitoring van de uitvliegroutes wordt gedaan door de LVB-operators in de verkeerstoren. De operator mag op basis van een aantal criteria een toestel toestemming geven om van de voorgeschreven vliegroute af te wijken. De leden van de fractie van GroenLinks hebben echter de indruk dat er in totaal te veel van vliegpaden en het hoogteprofiel wordt afgeweken. Daarom de volgende vragen en suggesties.

Volgens deze leden gebeurt het afwijken nu uit de «losse pols», dat moet anders kunnen. Kan er een regeling worden geschapen waardoor de operator meer zicht heeft op overschrijding van vliegpaden? Waarom staat het vliegpad inclusief tolerantiegebied niet op de monitor van de operator?

Met betrekking tot de criteria op basis waarvan afwijking toegestaan is, vragen zij of er wel de juiste criteria worden gehanteerd. Geven de criteria degenen die achteraf voor de handhaving verantwoordelijk zijn voldoende en scherpe handvatten?

Zijn de tolerantiegebieden niet te groot? Voor een aantal vliegpaden waarschijnlijk niet, maar zijn er niet ook vliegpaden waarvoor de tolerantiegebieden verkleind zouden moeten worden zodat beter gehandhaafd kan worden?

De handhaving achteraf maakt de indruk van een te sterk bureaucratische procedure. Welke wettelijke mogelijkheden zijn er om een effectiever lik-op-stuk beleid in te voeren? De leden van de fractie van GroenLinks

denken hierbij aan het boetebeleid in het autoverkeer als vergelijking. Is een wettelijke regeling mogelijk zodat sneller met gevarieerde boetes gestraft kan worden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de voorgestelde regeling zowel minister als Schiphol bevoegdheden blijven houden inzake het voorkomen van overschrijding van grenswaarden. Heeft dat niet blijvende onduidelijkheid als risico? In hoeverre is die onduidelijkheid op te lossen door een scherpere keuze in de verantwoordelijkheidsverdeling? Welke beperkingen brengt de privaatrechtelijke positie van Schiphol per definitie met zich mee?

Hoe is de relatie tussen de mogelijke privaatrechtelijke maatregelen van Schiphol en de bestaande rechten van luchtvaartmaatschappijen? Kunnen de contractuele relaties tussen Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen zodanig worden vastgelegd dat Schiphol volledige bevoegdheid heeft tot het stellen van beperkingen die noodzakelijk zijn met het oog op het voorkómen van overschrijding van de geluidsruimte? En kan zich dit dan ook verdragen met de publiekrechtelijke verplichting van Schiphol op grond van de Luchtvaartwet om luchtvaartuigen te accommoderen? De uitspraak van de rechter in kort geding hield in «dat ingrijpende en op korte termijn in te voeren maatregelen als waar het thans om gaat niet door Schiphol doch uitsluitend door de minister kunnen worden genomen». De leden van de SGP-fractie vragen of met de nu voorgestelde wettelijke regeling Schiphol de betreffende maatregelen wel zou kunnen nemen.

In de brief van de minister van 22 augustus 1997 wordt in paragraaf 9 gesteld: «Bij een volledige slotallocatie kan in principe zeker worden gesteld dat het verkeer binnen zowel de LAeq- als de Ke-zone kan worden geaccommodeerd.» De leden van de SGP-fractie vragen of deze «zekerstelling» intussen kan worden geëffectueerd.

De leden van de GPV-fractie constateren dat wanneer de geluidsruimte in een bepaald jaar volledig zal worden benut, een rapportage van de exploitant aan de minister in het verschiet ligt (MvT, blz. 3). Deze leden kunnen uit de formulering van het wetsvoorstel echter niet opmaken dat er sprake is van een rapportageplicht. Geldt die rapportageplicht in alle gevallen en op vaste momenten, of alleen bij het volledig benutten van de geluidsruimte? Zij vragen om enige verduidelijking en motivering op dit punt.

Bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde kan de minister een luchtvaartterrein tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, sluiten. De leden van de GPV-fractie merken op dat hier sprake is van een «kan-bepaling», terwijl niet in algemene zin wordt gesproken van de noodzaak dat de minister op enige wijze ingrijpt. Waarom is de verantwoordelijkheid van de minister op dit punt niet expliciet in het wetsvoorstel vastgelegd? De leden van de GPV-fractie vragen naar de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de exploitant in relatie tot het gebruiksplan. Enerzijds moeten de betrokken bedrijven middels het gebruiksplan tijdig weten welke maatregelen worden genomen ter beperking van de geluidsbelasting en kan de minister ingrijpen wanneer deze maatregelen tekort blijken te schieten. Anderzijds wordt de nodige flexibiliteit ingebouwd en bevat het gebruiksplan niet per definitie alle maatregelen, maar alleen de maatregelen die de exploitant «in ieder geval» dient te nemen (Nader Rapport, blz. 1). De exploitant kan dus nog aanvullende maatregelen treffen. De genoemde leden menen hierin enige spanning te constateren, waardoor ook de afbakening van de verantwoordelijkheden van minister

en exploitant onvoldoende helder is. Deze leden vragen de functie van het gebruiksplan voor betrokken bedrijven en de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van de exploitant en de minister nader toe te lichten.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Roovers