

Vergaderjaar 2003–2004

29 378

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Luchtvaartwet voor zover het gaat om de zogeheten geluidsheffing burgerluchtvaart. Het wetsvoorstel heeft drie doelen: ten eerste wordt het tarief voor de geluidsheffing verhoogd, ten tweede wordt dit tarief voor onbepaalde tijd vastgesteld, en ten derde wordt voor de luchthaven Schiphol een afzonderlijk tarief ingevoerd met het oog op de doorberekening van niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten van de nieuwe Schipholregelgeving, zijnde de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 374), het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB).

Hieronder wordt eerst ingegaan op de huidige situatie waarna de voorgestelde wijzigingen uiteengezet worden.

Huidige systematiek

Voor de luchthaven Schiphol zijn de voorheen bij de Aanwijzing vastgestelde geluidszones vervallen, met ingang van 20 februari 2003 gelden voor deze luchthaven hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, het LIB en het LVB.

De basis voor de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 (hierna: RGV) wordt voor de luchthaven Schiphol sinds 20 februari 2003 gevormd door artikel 8.32 van de Wet luchtvaart¹.

De RGV bevat regels met betrekking tot het treffen van isolatiemaatregelen binnen de 40 Ke-zone en de LA_{eq} 26 dB(A)-zone. Voor alle andere burgerluchthavens dan Schiphol, geldt dat op basis van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart in de zones binnen de 65 Ke-contour (en in bepaalde gevallen binnen de 55 Ke-contour) geen isolatie plaatsvindt². In deze contouren wordt de woonbestemming beëindigd, waarna aankoop en verwijdering van de desbetreffende gebouwen volgen. De kosten van uitvoering van bedoelde (pre)saneringsmaatregelen – isolatie en aankoop van woningen in verband met geluid – komen ten laste van het Rijk. Die door het Rijk gemaakte kosten worden, op grond van het uitgangspunt «de vervuiler betaalt», aan de luchtvaartsector doorbelast.

¹ Zie artikel XIV 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).

² Sinds 20 februari 2003 is het BGGL niet meer van toepassing op de luchthaven Schiphol.

Op grond van artikel 77¹ van de Luchtvaartwet wordt ter financiering van de hiervoor bedoelde kosten de geluidsheffing burgerluchtvaart geheven. Deze heffing geldt voor alle burgerluchthavens. De heffing wordt geheven bij de landing van een burgerluchtvaartuig op een luchtvaartterrein en wordt geheven tot het tijdstip waarop de kosten voor het desbetreffende luchtvaartterrein zijn voldaan. De hoogte van de heffing is afhankelijk van de geluidsproductie van het luchtvaartuig.

In het achtste lid van artikel 77 van de Luchtvaartwet is het tarief van de heffing per rekeneenheid geluidsproductie opgenomen. Dit tarief geldt voor alle luchtvaartterreinen waarvoor een Ke- of LA_{eq}-zone is vastgesteld. Voor de luchthaven Schiphol is daarnaast in het negende lid van artikel 77 een verhoging van het tarief van de heffing opgenomen.

Door middel van artikel II, onderdeel A van de eerder genoemde wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) zijn «de kosten ter uitvoering van titel 8.6 van de Wet luchtvaart» opgenomen in de in artikel 77, eerste lid, van de Luchtvaartwet bedoelde geluidsheffing burgerluchtvaart. Vanaf dat moment bestaat derhalve een wettelijke grondslag om de kosten voortvloeiend uit de nieuwe Schipholregelgeving, aan de luchtvaartsector door te belasten. De geluidsheffing burgerluchtvaart en het daarbij behorende tarief van artikel 77, achtste lid, zijn echter blijkens de totstandkomingsgeschiedenis bedoeld voor de uitvoering en financiering van isolatieprogramma's (aanbrengen van geluidsisolatie, (pre)sanering, aankopen en slopen van woningen in verband met geluid) en niet voor andere kosten als bijvoorbeeld nadeelcompensatie of aankoop in verband met externe veiligheid. Sinds 20 februari 2003 bestaat ook de mogelijkheid om de niet-geluidgerelateerde kosten van titel 8.6 door te belasten, maar deze mogelijkheid is nog niet geconcretiseerd doordat nog geen afzonderlijk tarief voor deze kosten is ingevoerd.

Wijzigingen

Het tarief uit artikel 77 van de Luchtvaartwet wordt nu voor de luchthaven Schiphol nader gedifferentieerd.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de kosten ter uitvoering van de artikelen 8.31 (planschade en nadeelcompensatie) en 8.33 (kosten ten gevolge van het aanpassen van bestemmingsplannen aan het LIB) van de Wet luchtvaart een afzonderlijk tarief geïntroduceerd. Omdat het bij deze kosten voor het merendeel niet gaat om kosten die (direct) voortvloeien uit de isolatieprogramma's waarvoor – zoals gezegd – het tarief van artikel 77, achtste lid, van de Luchtvaartwet is bedoeld, wordt het nieuwe tarief ook niet gerelateerd aan de geluidsproductie van een luchtvaartuig. In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop een en ander wordt berekend.

De kosten ter uitvoering van artikel 8.33 van de Wet luchtvaart omvatten onder meer de kosten voor aankoop van woningen die in de geluidsliepzones uit het LIB zijn gelegen. Het bestaande tarief voor de geluidsheffing ziet (naast de kosten voor geluidsisolatie) ook op de kosten voor aankoop van woningen in verband met geluid. Voor dit gedeelte van de kosten van artikel 8.33 is derhalve – net als voor de kosten ter uitvoering van artikel 8.32 dat ziet op geluidsisolatie – strikt genomen geen afzonderlijk tarief nodig. Omwille van de helderheid is er echter voor gekozen alle kosten in verband met de uitvoering van artikel 8.33 onder te brengen in het nieuwe afzonderlijke tarief waarin dit wetsvoorstel voorziet. Dat betekent dat na invoering van het afzonderlijke tarief voor de luchthaven Schiphol alleen de kosten in verband met de uitvoering van artikel 8.32 van de Wet luchtvaart vallen onder het bestaande tarief van de geluidsheffing.

Het afzonderlijke tarief in verband met kosten die niet (direct) voortvloeien uit het uitvoeren van de isolatieprogramma's, wordt voortsnog alleen

¹ Bij wet van 7 juli 1994, Stb. 583, is de geluidsheffing, zoals die was opgenomen in het Heffingenbesluit geluidhinder burgerluchtvaartuigen (Stb. 1982, 584), overgeheveld naar artikel 77 van de Luchtvaartwet.

voor de luchthaven Schiphol ingevoerd. De wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) heeft immers alleen op die luchthaven betrekking. Voor de overige luchthavens wordt momenteel in het kader van het zogenaamde RRKL-traject (regelgeving regionale en kleine luchthavens) nieuw beleid geformuleerd, alsmede gewerkt aan de opstelling van een wetsvoorstel ter zake. Daarbij zal dan, gelet op de totale context van dat nieuwe beleid en de nieuwe regelgeving, worden gezien in hoeverre een vergelijkbare gedifferentieerde tariefstelling relevant is.

Het uitgangspunt van de heffingsregeling is dat alle kosten worden doorbelast aan de luchtvaartsector. Artikel 77 spreekt immers over «de kosten». Er kunnen zich evenwel situaties voordoen waarin de uitvoering van isolatiemaatregelen en de volledige doorbelasting van de kosten daarvan bij de luchtvaartsector zouden kunnen leiden tot economisch onverantwoorde gevolgen voor de bedrijfsvoering. Voor dergelijke gevallen wordt een grondslag opgenomen op grond waarvan de minister kan besluiten een gedeelte van die kosten niet door te belasten naar de sector. Dit zal echter geen gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van het te heffen tarief.

De isolatieprogramma's

Eerste geluidsisolatieprogramma

Voor het luchtvaartterrein Schiphol wordt de opbrengst van de heffing per rekeneenheid geluidsproductie aangewend voor de dekking van de kosten van het – reeds afgeronde – eerste isolatieprogramma. Dat eerste programma staat bekend onder de naam GIS-1. Het bestond uit de in artikel 26c van de Luchtvaartwet bedoelde presanering in verband met het voor Schiphol in 1995 vervallen Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, alsmede uit de aankoop van woningen in verband met geluid. De uitvoering van het GIS-1 isolatieprogramma heeft in financiële zin gestalte gekregen door middel van betalingen door de Stichting Geluidsisolatie Schiphol (SGIS). Het daarmee gemoeide bedrag is door de sector nog niet in zijn geheel afbetaald. De heffing loopt derhalve door tot het moment waarop het gehele bedrag zal zijn terugbetaald.

Tweede geluidsisolatieprogramma

Voor de luchthaven Schiphol was het tarief, genoemd in het achtste lid, eerder al verhoogd¹ ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het zogenaamde GIS-2 isolatieprogramma. GIS-2 behelst de geluidsisolatie rond de luchthaven Schiphol die nodig is als gevolg van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol², alsmede de aankoop van woningen in verband met geluid.

Sinds 20 februari 2003 heeft de heffing op basis van artikel 77 mede betrekking op de kosten van de aanvullende geluidsisolatie die voortvloeit uit de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) en het LIB, hoewel het hier niet gaat om kosten die voortvloeien uit de genoemde Aanwijzing.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, ondanks de door de sector en het ministerie gehanteerde terminologie «eerste en tweede geluidsisolatieprogramma», het in beide gevallen gaat om één en dezelfde heffing op basis van artikel 77. De twee programma's kennen niet ieder een aparte heffing of een afzonderlijk tarief.

De raming van de kosten waarvan aanvankelijk, bij de start van het tweede geluidsisolatieprogramma, werd uitgegaan, is naar boven bijgesteld.

¹ Wet van 14 mei 1998 tot wijziging van de Luchtvaartwet, houdende aanpassing van de geluidsheffing (Stb. 346).

² Stcrt. 1996, 211, en Stcrt. 2000, 118.

De oorspronkelijke raming uit 1995 had betrekking op een zeer globale inschatting van het aantal te isoleren woningen, uitgaande van de ervaringen met het eerste geluidsisolatieprogramma. Het uit te voeren isolatieprogramma moest vervolgens worden gebaseerd op de definitieve geluidszones in de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. In 1997 is dan ook de oorspronkelijke raming in overleg met de luchtvaartsector verhoogd tot € 234,3 miljoen. Overigens werkten een sterke stijging van de marktprijzen en het ontbreken van prijsindexering ook in de verhoging door.

Het in 1997 geraamde bedrag is vervolgens nogmaals bijgesteld, in verband met onder meer de in 2000 doorgevoerde wijziging van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol. Nu vindt bijstelling tevens plaats in verband met de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374), de – in de bouwwereld – reguliere jaarlijkse kostenstijging, alsmede in verband met de kostenstijging van met name de geluidsisolatie. Verhoging van het in het negende lid van artikel 77 aan de luchtvaartmaatschappijen genoemde tarief tot € 105 per rekeneenheid geluidsproductie is derhalve noodzakelijk.

Maatregelen mede in verband met het Luchthavenindelingbesluit Schiphol

Bij de genoemde wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) is in de Wet luchtvaart een nieuw hoofdstuk 8 opgenomen, dat alleen op Schiphol betrekking heeft.

De uitvoering van dit hoofdstuk, in het bijzonder van titel 8.6, brengt kosten met zich. Het betreft de kosten van de in artikel 8.31 van de Wet luchtvaart bedoelde nadeelcompensatie c.q. planschade, de kosten voor het aanbrengen van de in artikel 8.32 bedoelde geluidsisolatie, en de kosten in verband met de uitvoering van artikel 8.33 van de Wet luchtvaart. Het gaat daarbij om de kosten die gemaakt worden voor het aankopen van woningen (inclusief woonboten) en andere gebouwen zoals bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen, die liggen in een van de veiligheidssloopzones die in het LIB voor iedere baan zijn vastgesteld. De veiligheidssloopzones zijn de zogenaamde 10–5 zones: de zones waarbinnen de kans om op de grond dodelijk slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval groter is dan eens in de 100 000 jaar. Ook de kosten van het aankopen van woningen (inclusief woonboten) en andere «geluidgevoelige» gebouwen die liggen in een van de geluidssloopzones, behoren tot de kosten ter uitvoering van artikel 8.33 van de Wet luchtvaart.

Financiële gevolgen

In artikel 77, achtste lid, van de Luchtvaartwet is voor de jaren tot en met 2005 een tarief voor de heffing van de GIS-1-kosten vastgesteld. Om ervoor te zorgen dat voor de heffing een tarief bestaat tot het moment dat de sector alle kosten heeft voldaan, wordt dat achtste lid zodanig gewijzigd dat het tarief niet slechts voor een aantal expliciet genoemde jaren wordt vastgesteld. Deze wijziging is noodzakelijk omdat de luchtvaartsector de kosten van GIS-1 in 2005 nog niet volledig heeft terugbetaald. De beoogde wijziging houdt tevens in dat na 2004 het tarief per rekeneenheid geluidsproductie jaarlijks, zoals ook tot nu gebruikelijk, met één euro wordt verhoogd en doorloopt tot het gehele bedrag is afgelost.

De kosten die alleen aan Schiphol worden opgelegd met toepassing van de tarieven van het negende en tiende lid worden – op basis van de thans bekende gegevens – geraamd op:

1. de kosten van het tweede geluidsisolatie programma (GIS-2): € 398,7 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.

Alle onder punt 1 tot en met 7 genoemde bedragen zijn opgenomen in het prijspeil 2003 (bron kostennota's Rijkswaterstaat eind juli 2003) en zijn inclusief BTW. Bij deze kosten zijn nog niet opgenomen de rentekosten die het Rijk in dit verband maakt. Hiervoor zullen, omdat het een belastingmaatregel betreft, de wettelijke rentekosten worden doorbelast.

Met de nu voorgestelde tarieven hebben de luchtvaartmaatschappijen – uitgaande van de verwachting dat het aantal starts gemiddeld 3% per jaar zal groeien – naar verwachting in 2015 de kosten terugbetaald.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat een deel van bovenstaande kosten reeds voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel door het Rijk zal worden gemaakt. Deze kosten kunnen niet worden doorbelast, omdat daarvoor eerst door middel van het onderhavige wetsvoorstel een afzonderlijk tarief wordt vastgesteld. Tot en met 2002 bedragen de niet door te belasten kosten circa € 20 miljoen en voor de jaren 2003 en 2004 naar verwachting € 16 miljoen per jaar. Totaal tot 2005 derhalve circa € 52 miljoen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet luchtvaart)

Onderdeel A (artikel 77, eerste lid)

Ten aanzien van de grondslag voor de geluidsheffing burgerluchtvaart wordt geen wijziging aangebracht. Als gevolg van de met ingang van 20 februari 2003 veranderde situatie rond de luchthaven Schiphol is aanpassing van artikel 77 van de Luchtvaartwet noodzakelijk met het oog op het duidelijker onderscheiden van de verschillende kostensoorten die leiden tot doorbelasting aan de luchtvaartsector. De door de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) ingevoerde verwijzing naar titel 8.6 van de Wet luchtvaart wordt hiertoe «uiteengerafeld».

Op grond van artikel 8.32 van de Wet luchtvaart zullen voor Schiphol de aanvullende isolatiekosten die voortvloeien uit de nieuwe regelgeving, worden verhaald op de sector. Dit wordt thans beter tot uitdrukking gebracht in het eerste lid van artikel 77, door middel van toevoeging van een onderdeel b in de eerste volzin.

De tweede volzin betreft, met het oog op het invoeren van een apart tarief daarvoor, een nauwkeuriger omschrijving van de overige twee kostensoorten die deel uitmaken van titel 8.6 van de Wet luchtvaart, te weten de kosten die voortvloeien uit toepassing van artikel 8.33 van de Wet luchtvaart, alsmede de kosten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol. Het gaat hierbij vanzelfsprekend alleen om kosten die betrekking hebben op luchtvaartzaken. Het Schadeschap Luchthaven Schiphol kan zich bijvoor-

beeld ook uitspreken over de noodzakelijke aanleg van een autosnelweg. De kosten die daarmee gepaard gaan, worden niet verhaald op de luchtvaartsector.

In verband hiermee zijn van artikel 9 van de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol de leden en onderdelen genoemd die kunnen leiden tot doorbelasting aan de sector.

Onderdeel B (artikel 77, tweede en derde lid)

Dit betreft een technische aanpassing in verband met de verwijzing naar de geluidsheffing van het eerste lid.

Onderdeel C (artikel 77, vierde lid)

Dit lid heeft alleen betrekking op de geluidsheffing burgerluchtvaart, niet op de heffing die alleen op de luchthaven Schiphol van toepassing is. In de tekst is dit verduidelijkt.

Onderdeel D (artikel 77, achtste en negende lid)

De kosten van het GIS-1 isolatieprogramma zijn de nog te betalen kosten van de bedragen die door de SGIS zijn uitgegeven en de resterende kosten in het kader van de klachtenafhandeling tot en met 2007. Het bedrag is nog niet volledig door de sector afbetaald, zodat de heffing nog dient door te lopen. Hetzelfde geldt voor de kosten van het GIS-2 isolatieprogramma.

Hoewel ervan wordt uitgegaan dat in 2015 het gehele bedrag van de isolatieprogramma's door de sector zal zijn terugbetaald, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat op dat moment blijkt dat dit nog niet het geval is, bijvoorbeeld omdat de ontwikkeling van de luchtvaart achterblijft bij de verwachtingen (minder groei). Om in een dergelijke situatie niet opnieuw het tarief van de heffing te hoeven vaststellen ná het momenteel in het achtste lid genoemde jaar 2005, wordt geen jaartal meer genoemd, maar wordt voor GIS-1 een jaarlijkse verhoging van het tarief met € 1,- ingevoerd tot en met het jaar dat de kosten volledig zijn voldaan.

De wijziging van het negende lid betreft een verhoging van het tarief dat in verband met de uitvoering van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol en het LIB, voor zover het betreft het aanbrengen van aanvullende geluidsisolatie, in rekening wordt gebracht. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds ingegaan op deze verhoging.

Onderdeel E (artikel 77, tiende lid)

Het tiende lid gaat over het afzonderlijke tarief voor de kosten ter uitvoering van de artikelen 8.31 en 8.33 van de Wet luchtvaart. Grondslag voor het tarief is een eenheid die in de sector gebruikelijk is, te weten het maximale startgewicht van het luchtvaartuig (MTOW, maximum take off weight). De exploitant van de luchthaven Schiphol gebruikt bijvoorbeeld het MTOW bij de berekening van de havengelden. Het MTOW behoort tot de technische specificatie van het desbetreffende type luchtvaartuig. Bij de vaststelling van het in het tiende lid genoemde bedrag per ton MTOW is tevens gekeken naar het aantal landingen van de luchtvaartuigen op Schiphol. Beide elementen van de berekening zijn objectieve gegevens, op grond waarvan de systematiek voor deze tariefstelling eenduidig is.

Onderdeel F (artikel 77, twaalfde lid)

Om het mogelijk te maken dat niet alle kosten worden doorbelast aan de sector, wordt voorgesteld een hardheidsclausule aan artikel 77 toe te

voegen. Bijvoorbeeld in de gevallen waarin volledige doorbelasting de luchtvaartsector in moeilijkheden zou brengen, kan de minister besluiten een deel van de kosten voor rekening van het Rijk te laten. Hierbij is het niet mogelijk het tarief van de heffingen aan te passen (daarvoor is immers een wetswijziging nodig), maar alleen het totaal van het aan de sector door te belasten bedrag aan te passen. Hierdoor wordt de eindtermijn van de doorbelasting van de kosten derhalve verkort.

Artikel II (inwerkingtreding)

Het ligt in de bedoeling om, met het oog op de inning van de aan de sector door te belasten kosten, het onderhavige wetsvoorstel zo spoedig mogelijk vast te stellen en in werking te laten treden.

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