

Vergaderjaar 2006–2007

30 809

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van de mogelijkheid om ten aanzien van de luchthaven Schiphol experimenten te houden (Experimenten Schiphol)

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2006

Algemeen

Ik dank de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de SP, de LPF en de ChristenUnie voor de vragen die zij hebben gesteld over het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank daarbij tevens voor de complimenten die gemaakt zijn voor de stap die met dit wetsvoorstel gezet wordt. Bij de beantwoording van deze vragen wordt de volgorde van het verslag gevolgd. De beantwoording van de vragen die door deze fracties zijn gesteld, geschiedt mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of deze zich tot het uiterste zal inspannen om het vervolg van dit wetsvoorstel met grotere voortvarendheid ter hand te nemen dan tot nu toe het geval is geweest.

Vorige maand is aan de Kamer bij brief toegezegd dat van de zijde van het kabinet al het nodige gedaan zal worden om een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel mogelijk te maken. De snelle reactie van de leden van de Kamer op het wetsvoorstel om te kunnen experimenteren met hinderbeperkende maatregelen rond de luchthaven Schiphol is in dat verband ook zeer verheugend. Ook voor wat betreft de vervolgstappen mag de Kamer rekenen op voortvarendheid om te komen tot het scheppen van experimenteerruimte zodat zo spoedig mogelijk kan worden aangevangen met concrete pilots voor hinderbeperking. Op het moment dat het huidige voorstel kracht van wet heeft, zal bij een verzoek om een experiment eveneens grote voortvarendheid betracht worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet zo is dat experimenten alleen mogen worden uitgevoerd als de uitkomst van die experimenten van tevoren al bijna vastligt.

Op die vraag van de leden van de VVD-fractie wordt hieronder bij de ex ante evaluatie ingegaan.

Doel wet

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat alle experimenten tot doel dienen te hebben dat de hinder vermindert en daarmee dat het voorliggende wetsvoorstel niet is bedoeld om meer geluidruimte te creëren maar om meer flexibiliteit in de verdeling van de geluidruimte te verkrijgen.

Zoals de memorie van toelichting aangeeft, gaat het er om verbeteringen in termen van vermindering van geluidhinder voor omwonenden te beproeven. En om die verbeteringen te kunnen beproeven, is (tijdelijk) een andere verdeling van de geluidruimte gewenst. Daarbij zijn tijdelijke afwijkingen van regels voor baan- en routegebruik toegestaan en worden tijdelijk vervangende grenswaarden gesteld op handhavingspunten in het gebied waar de experimenten worden uitgevoerd.

De leden van de PvdA- en SP-fractie stellen vragen over het opvullen van eventueel nieuw gecreëerde geluidsruimte door de luchtvaart als gevolg van een experimenteerregeling.

Een experiment is bedoeld om in de praktijk te testen of een maatregel hinder beperkt. De vervangende grenswaarde op een handhavingspunt dient ertoe om ruimte te scheppen voor de experimenten en tegelijkertijd helderheid te bieden over de maximaal toegestane geluidbelasting gedurende het experiment. Op die vervangende grenswaarde zal worden gehandhaafd. Omdat het doel van de wetgever niet is extra geluidruimte te scheppen, kan bij een experiment – evenals in gevallen van groot onderhoud ingevolge artikel 8.23 – bij andere handhavingspunten een correctie op de grenswaarde worden toegepast. Het klopt dat bij een succesvol experiment, waardoor per saldo geluidsreductie kan worden behaald, de mogelijkheid kan ontstaan voor een toename in het aantal vluchten binnen de wettelijke vereisten.

De leden van de VVD- en LPF-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de suggestie het gelijkwaardigheidsbeginsel los te laten om de experimenten echt waardevol te laten zijn? De gelijkwaardigheidstoets lijkt immers haaks te staan op de in de wet aangehaalde en tevens benodigde ruimte om te experimenteren. De gelijkwaardigheidstoets draagt een zekere vormrestrictie in zich, die onzekerheid met zich meebrengt over de consequenties van het uitvoeren van experimenten. Hier komt de luchtvaartsector overigens zelf met een oplossing. De nog altijd niet afgeschafte TVG zou – indien ongebreidelde groei de zorg is van de overheid – een middel kunnen zijn om het volume te beperken.

De leden van de VVD- en LPF-fractie wijzen er tevens op dat in het wetsvoorstel sprake is van handhaving op de criteria van gelijkwaardigheid volgens een methode van geluidbelasting terwijl het juist noodzakelijk lijkt ruimte te creëren om experimenten uit te kunnen voeren die de hinderbeleving per saldo gunstig beïnvloeden.

De CROS constateert in zijn verbetervoorstel met recht dat er in de huidige wetgeving belemmeringen zijn voor het uitvoeren van experimenten. Die zijn gelegen in de voorschriften van het Luchthavenverkeersbesluit. Daarvoor biedt dit wetsvoorstel een oplossing. De gelijkwaardigheidstoets laat daarbij voldoende ruimte om met experimenten aan de slag te gaan. Met het vasthouden aan dat gelijkwaardige beschermingsniveau wordt de wettelijke ondergrens voor bescherming van de omgeving intact gelaten en zekerheid geboden aan de omgeving over het beschermingsniveau. Het loslaten van het gelijkwaardigheidsprincipe verhoudt zich niet met hetgeen in de Wet luchtvaart bepaald is ten aanzien van het beschermingsniveau van omwonenden.

Het kabinet houdt vast aan de huidige wettelijke vereisten en het daarin geboden beschermingsniveau. In de studie naar beleidsopties is het Milieu en Natuur Planbureau (MNP) ook ingegaan op een andere benadering van het gelijkwaardigheidsbeginsel. De effecten van een dergelijke benadering worden eerst in een milieueffectenstudie voor de middellange termijn onderzocht, alvorens hierover een standpunt in te nemen. In het kabinetsstandpunt is ervoor gekozen om de TVG af te schaffen. Met toepassen van het gelijkwaardigheidsprincipe bij de uitvoering van experimenten is er geen aanleiding om hierop terug te komen in het kader van de experimenteerbepaling.

Het kabinet heeft met de experimenteerbepaling onderkend dat het beleidsdoel het terugdringen van geluidhinder is. Beleving van geluidhinder, waar de leden op doelen, laat zich echter nog altijd moeilijk vertalen in wettelijke criteria. Conform de wettelijke vereisten wordt daarom inderdaad getoetst op geluidbelasting, omdat het van belang is helderheid te bieden over de precieze randvoorwaarden ter bescherming van de omgeving die gelden bij het uitvoeren van experimenten.

De leden van de LPF-fractie vragen of beperkingen voortvloeiend uit de gelijkwaardigheidstoets het doel van de wetswijziging – op flexibele wijze mogelijke verbeteringen voor omwonenden in de praktijk te testen – niet ongedaan maken. Is het niet juist de essentie van een experiment om deels buiten de vaste structuren te kunnen opereren, in casu de Wet luchtvaart? Als men de riem van randvoorwaarden te strak aantrekt, zal er geen lucht meer zijn die tot innovatie en gunstige onderzoeksresultaten leidt.

De experimenteermogelijkheid moet zorgen voor prikkels voor innovatie en gunstige onderzoeksresultaten. Die prikkels moeten er zijn bij zowel de luchtvaartpartijen als bij de omgeving. Innovatie in deze context is gebaat bij flexibiliteit binnen heldere kaders. Daarom is gezocht naar een evenwichtige benadering van flexibilisering en bescherming. Daarbij wordt vastgehouden aan de wettelijke vereisten (gelijkwaardige bescherming), maar komt er meer flexibiliteit in de regels voor baan- en routegebruik en in de grenswaarden op handhavingspunten die in het Luchthavenverkeersbesluit zijn neergelegd. Deze regels en grenswaarden kunnen nu de mogelijkheid om te komen tot innovaties beperken. Het flexibiliseren hiervan zou volgens het verbetervoorstel dat de CROS in de Evaluatie van het Schipholbeleid heeft ingediend kunnen leiden tot verbeteringen.

Gelijkwaardigheid

Diverse leden van de Kamer stellen vragen over de gelijkwaardigheid. Het is voorafgaande aan de beantwoording van de diverse vragen van belang de aard van het gelijkwaardigheidsvereiste en de verhouding tot de grenswaarden op de handhavingspunten aan te geven.

Bij de (tijdelijke) wijziging van regels en grenswaarden wil het kabinet vasthouden aan de wettelijke randvoorwaarde voor een gelijkwaardige of betere bescherming dan geboden door de regels die vanaf 2003 gelden. Bij wet zijn de eisen voor bescherming door de eerste luchthavenbesluiten vastgelegd in maximale hoeveelheid geluidhinder, geluidbelasting, slaapverstoring en veiligheidsrisico's voor omwonenden. De grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten, zoals neergelegd in het Luchthavenverkeersbesluit, zijn (destijds) gebaseerd op een scenario met het verwachte gebruik van de luchthaven.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de gelijkwaardigheid wordt bepaald. Verwezen wordt naar een nieuw artikel in het LVB, dat de leden niet bekend is. Dit is cruciaal, mede gezien de eerdere discussies in het parlement over het begrip gelijkwaardigheid en de interpretatie van de

motie Baarda. Ook de gelijkwaardigheid ten aanzien van externe veiligheid zou moeten worden bepaald. De leden van de PvdA hebben een voorkeur voor een 0-meting vóór aanvang van het experiment voor externe veiligheid en voor geluid in het buitengebied, waarbij voor EV geldt dat geen overschrijdingen mogen optreden van een te bepalen grens. Gelijkwaardigheid zoals gedefinieerd in de overgangsbesluiten achten de leden niet voldoende.

Voorafgaande aan het opstellen van de ministeriële regeling wordt in de ex ante evaluatie van het experiment beschreven wat de te verwachten effecten zijn voor het geluid, veiligheid en ruimtelijke ordening in binnen- en buitengebied. Op dit moment worden de laatste tellingen verricht voor de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria. In het kabinetsstandpunt Schiphol (bijlage 4) is reeds een indicatie gegeven van de nieuwe aantallen behorend bij deze criteria. Er worden grenzen gesteld aan het aantal belaste woningen, aantallen gehinderden en het aantal woningen met een hoog veiligheidsrisico (meer dan 10–6). De criteria zullen uiteindelijk worden vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit. Bij de actualisatie wordt op een groter gebied getoetst dan het huidige binnengebied. Op basis van de geactualiseerde criteria wordt voorafgaand aan ieder experiment een nulmeting gehouden voor geluid en externe veiligheid op basis van de gelijkwaardigheidscriteria.

De leden van de VVD-fractie vragen of de experimenten die men voor ogen heeft aan de vereiste van gelijkwaardigheid kunnen voldoen. Een pilot gericht op bijvoorbeeld ander baangebruik zal immers leiden tot een andere verdeling van het vliegverkeer. Wordt door de gelijkwaardigheidstoets het uitvoeren van experimenten geen wassen neus?

Experimenten zijn primair bedoeld om hinder van het vliegverkeer te verminderen. Als voor experimenten grenzen in handhavingspunten of regels voor het baan- en routegebruik belemmerend werken, maakt de experimenteerwet het mogelijk daar tijdelijk van af te wijken. Dit leidt tot een andere verdeling van het vliegverkeer. Die andere verdeling maakt het mogelijk dat op andere punten minder geluidbelasting ontstaat waardoor aan het gelijkwaardigheidsvereiste zal kunnen worden voldaan.

De leden van de LPF-fractie stellen vragen over de verhouding tussen de gelijkwaardigheidstoets en de gewenste flexibiliteit.

Deze vraag is hierboven bij het doel van de wet reeds beantwoord.

Buitengebied

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom gekozen is voor de begrenzing van experimenten door de gelijkwaardigheidscriteria aangezien vele studies en gesprekken met omwonenden hebben aangetoond dat het feit dat het huidige handhavingssysteem in zichzelf door velen als niet adequaat wordt beschouwd. Zou het in de ogen van de regering mogelijk moeten zijn om ook met tijdelijke ontheffing van het handhavingssysteem experimenten uit te voeren zodat er gekomen kan worden tot een handhavingssysteem dat beter aansluit bij de behoeften van de omwonenden van Schiphol? Hoe ziet de regering in dit licht eventuele experimenten met handhaving in het buitengebied en de beoogde aanscherping/uitbreiding van de gelijkwaardigheidstoets daartoe?

Het handhavingssysteem zelf is vastgelegd in de Wet luchtvaart. Dit wetsvoorstel richt zich niet op de ontheffing van dit handhavingssysteem of op een aanpassing daarvan. Experimenten met een ander systeem van handhaven zijn met het voorliggende wetsvoorstel niet mogelijk. Het doel van

het wetsvoorstel is om binnen de bestaande wettelijke vereisten hinderbeperkende maatregelen in de praktijk te testen en daarvoor de voorschriften van het LVB (tijdelijk) aan te passen.

Ten aanzien van experimenteren met handhaven heeft het kabinet in het kabinetsstandpunt Schiphol voor het buitengebied aangegeven dat het kabinet wil onderzoeken of met «flitspalen» de meest lawaaiige vliegtuigen kunnen worden beboet. Daarnaast wordt het buitengebied in de nieuwe criteria voor gelijkwaardigheid opgenomen. Langs deze weg biedt het kabinet een wettelijke bescherming van het buitengebied.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe moet worden geïnterpreteerd dat in het nader rapport wordt aangegeven dat er gelijkwaardigheidscriteria gaan gelden voor zowel het binnen- als het buitengebied. De gelijkwaardigheidscriteria bepalen in de ogen van de CDA-fractie immers het binnengebied en beschermen op deze wijze het buitengebied.

De geactualiseerde criteria voor gelijkwaardige bescherming zullen zich uitstrekken tot de 48 dB(A) Lden contour. Deze waarde sluit aan bij de benadering voor industrie- en wegverkeergeluid (Wet geluidhinder) en komt neer op een groter gebied rond Schiphol (zoals Beverwijk en Leiden-Noord). De oude criteria hebben betrekking op een veel kleiner (buiten-) gebied, te weten het gebied binnen de 20 Ke contour, wat ongeveer vergelijkbaar is met 52 dB(A) Lden. De oude 35 Ke contour (binnengebied) waarbinnen ook een eis gold aan het aantal woningen (de bekende maximaal 10 000) wordt vervangen door een contour van 58 dB(A) Lden, waarbinnen een eis voor het maximale aantal woningen gaat gelden. De actualisering van de eisen voor gelijkwaardige bescherming wordt uitgevoerd overeenkomstig bijlage 4 van het kabinetsstandpunt over Schiphol, voor meer informatie wordt daarnaar verwezen.

De leden van de PvdA-fractie hechten er aan dat, zoals wordt voorgesteld, met vaste waarden op de handhavingspunten wordt gewerkt. De leden vragen zich af hoe in de praktijk de gelijkwaardigheid in het buitengebied zal worden gewaarborgd, waar nu geen handhavingspunten liggen, temeer daar wordt aangegeven dat de handhaving niet zal wijzigen. In aansluiting hierop vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of het kabinet bereid is spoedig een beschermingsstelsel voor het buitengebied in te voeren met wettelijk vastgelegde grenswaarden in handhavingspunten?

Bij het bepalen van de hoogte van de grenswaarden in handhavingspunten moet worden voldaan aan de eisen van gelijkwaardigheid. Op deze wijze wordt de beschermende werking – net als in de huidige situatie – vooraf gewaarborgd. Deze beschermende werking geldt met de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria ook voor het buitengebied. Deze borging van de gelijkwaardigheid vindt vooraf plaats. De handhaving achteraf vindt plaats op de handhavingspunten op basis van de (vervangende) grenswaarden. Deze procedure is gelijk aan de bestaande manier van handhaven bij een vrijstelling op grond van het bestaande artikel 8.23. Wat betreft het buitengebied heeft het kabinet in het kabinetsstandpunt Schiphol niet voor handhavingspunten in het buitengebied gekozen. Wel heeft het kabinet gekozen om het buitengebied op een andere wijze te beschermen (Kamerstukken II, 2005/2006, 29 665, nr. 31).

De leden van de LPF-fractie hebben zorgen omtrent het voorziene rekenmodel. Het wetsvoorstel maakt een harde vergelijking van aantallen woningen (gehinderden) in het buitengebied waar de 48 dB Lden/Lnight contour zal worden gehanteerd. Dit terwijl men beoogt het effect van de experimenten op de hinderbeleving vast te stellen. Het rekenmodel biedt volgens de leden van de LPF-fractie dus, wanneer het toetst aan het

gelijkwaardigheidbeginsel, een schijnzekerheid met nog onbekende beperkingen voor de experimenteerruimte.

Dat de voorspellende waarde van het rekenmodel voor geluid niet onbeperkt is, wordt onderkend. Een verbeterd model dat beter rekening houdt met de manier van vliegen in het buitengebied kan hiervoor de oplossing bieden. Bij de evaluatie van het Schipholbeleid zijn voorstellen gedaan voor verbeterde modellen. Zodra deze beschikbaar zijn, wordt overwogen om die modellen bij de ex ante evaluatie van een experiment te hanteren. De experimenten zelf kunnen overigens ook weer waardevolle informatie opleveren ter verbetering van het gehanteerde model.

Het kabinet heeft met de experimenteerbepaling onderkend dat het beleidsdoel het terugdringen van geluidhinder is. Beleving van geluidhinder laat zich echter moeilijk vertalen in wettelijke criteria. Conform de wettelijke systematiek wordt daarom inderdaad getoetst op geluidbelasting, omdat het van belang is om helderheid te bieden over de precieze randvoorwaarden ter bescherming van de omgeving die gelden bij het uitvoeren van experimenten.

Salderen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze er in het nu voorliggende wetsvoorstel rekening is gehouden met de door de regering geuite wens om over te kunnen gaan tot salderen. Is er naar de mening van de regering voldoende transparantie om te kunnen beoordelen (ex ante en ex post) of een verhoging van een grenswaarde en een eventuele overschrijding heeft plaatsgevonden op basis van het nu voorliggende wetsvoorstel dan wel op basis van saldering?

Het instrument van salderen is thans nog onderwerp van studie in het kader van het beter benutten van de bestaande milieuruimte. Vooralsnog speelt salderen, zoals omschreven in het kabinetsstandpunt Schiphol, dus geen rol in de handhavingssystematiek voor experimenten. Experimenteren en het beter benutten van milieuruimte (waaronder salderen) hebben een verschillende doelstelling. Bij experimenteren gaat het er om vooraf te besluiten om de effecten van een wijziging op de omgeving te beproeven. Bij salderen gaat het er om achteraf, na het verstrijken van een gebruiksjaar, te beoordelen of een mogelijke overschrijding van een grenswaarde op een bepaald handhavingspunt – bijvoorbeeld omdat daar teveel capaciteit op is ingezet – te compenseren is met een onderschrijding van een grenswaarde op een handhavingspunt elders omdat daar juist minder is gevlogen.

Vervangende grenswaarden/bandbreedte

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de suggestie van de RvS om een bandbreedte op te nemen van toe te stane experimenteerruimte voor geluid per handhavingspunt. Deze suggestie wordt als ondoenlijk afgedaan, maar de leden zijn niet overtuigd door dit argument.

Het invoeren van vooraf vastgelegde vaste bandbreedtes kan er enerzijds toe leiden dat er voor een handhavingspunt zulke strikte wettelijke marges worden opgelegd, dat aan de essentie van de met dit wetsvoorstel beoogde flexibilisering afbreuk wordt gedaan. Om dit te voorkomen, zouden dan ruime marges kunnen worden aangehouden. Op dat moment echter heeft de bandbreedte feitelijk geen betekenis meer. Het kabinet heeft hier gekozen voor het volgen van de systematiek van de Wet luchtvaart door wél een begrenzing te kiezen van de experimenteerruimte via een vervangende grenswaarde die moet voldoen aan het vereiste van gelijkwaardigheid.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat wanneer vervangende grenswaarden gesteld worden de sector zich daaraan moet houden zodat er dan geen mogelijkheid meer is om gedurende het lopende jaar afspraken te maken met de regio over bijvoorbeeld ander baangebruik in het kader van een experiment. De intentie van de experimenten – «de regio aan het stuur», met de gedachte dat als de regio mee kan beslissen over baangebruik de hinder afneemt – kan door deze bepaling niet waargemaakt kunnen worden, zo vrezen deze leden.

In het wetsvoorstel sluiten het stellen van vervangende grenswaarden en het verlenen van een vrijstelling van een regel in het LVB – zoals ander baangebruik – elkaar niet uit (zie ook hieronder bij wetstechnische punten). Ook het uitvoeren van meerdere experimenten wordt niet altijd uitgesloten (zie hieronder bij meerdere experimenten tegelijk). Beide punten staan los van de mate en wijze waarop de regio invloed kan uitoefenen op de uit te voeren experimenten.

De regio krijgt de mogelijkheid tot invloed bij het beslissen op welke manier met de minste hinder of overlast kan worden gevlogen. Die invloed kan overigens niet alleen uitgeoefend worden via de experimenteermogelijkheid, maar zeker ook via het convenant. Tevens is invloed mogelijk door beide te koppelen. Zo kunnen de luchtvaartpartijen en de omgeving in het convenant afspraken maken over welke experimenten er zullen worden uitgevoerd, in welke volgorde en wanneer. Afgezien van deze invloedsmogelijkheden voor de regio is in het wetsvoorstel zelf voorzien in een wettelijke basis voor invloed via advies en inspraak (zie hieronder bij betrokkenheid van belanghebbenden en inspraak).

Ex ante evaluatie

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om expliciet aan te geven dat de in de ex ante evaluatie geschetste effecten de basis voor goedkeuring van het ontwerp zijn en waarvan duidelijk is dat deze significant kunnen afwijken van de werkelijke effecten.

Terecht stellen maken de leden duidelijk dat zorgvuldig met de voorspelende waarden van onderzoek naar hinderbeperkende maatregelen moet worden omgegaan. De ontwerp-experimenteerregeling wordt (mede) vastgesteld op basis van de te verwachten effecten zoals deze blijken uit de ex ante evaluatie. Deze effecten kunnen logischerwijs afwijken van de werkelijke effecten. In het kader van de zorgvuldigheid richting de omgeving mag niettemin verwacht worden dat de in te schatten effecten in kaart worden gebracht alvorens tot een experiment over te gaan. De erkenning dat de werkelijke effecten significant kunnen afwijken van de ingeschatte effecten komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de ruimte die in de ministeriële regeling wordt ingeruimd voor voorzieningen voor «onvoorziene gevallen die zich gedurende het experiment kunnen voordoen».

De leden van de VVD- en LPF-fractie vragen zich verder af tot welk niveau de noodzaak van het experiment en met name de effecten moeten worden uitgewerkt. In de praktijk zullen schattingen gemaakt moeten worden omdat effecten van een experiment niet met een aan een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zijn te voorspellen. Experimenten doen waarvan de uitkomst al vaststaat lijkt onzinnig.

Het is inderdaad onmogelijk om vooraf alle effecten in kaart te brengen. Niettemin is een zo goed mogelijke inschatting van de effecten van een experiment nuttig en nodig. Daarnaast is de doelstelling van de ex ante evaluatie te voorkomen dat experimenten onvoldoende doordacht tot uitvoering komen. Voorts is de ex ante evaluatie een instrument om trans-

parantie over het experiment richting omwonenden te scheppen over de verwachte effecten op de leefomgeving en ruimtelijke ordening. Ten slotte moet – op basis van de bestaande inzichten – inzicht gegeven worden of redelijkerwijs verwacht mag worden dat het experiment uit te voeren is binnen de gelijkwaardigheidscriteria.

De leden van de LPF-fractie geven ten aanzien van wijzigingen in vlieg-routes aan dat het op voorhand maken van specifieke effectenberekening ondoenlijk lijkt omdat de effecten juist onbekend zijn c.q. moeten worden geschat. Omdat bandbreedtes daarbij noodzakelijk zijn, wordt het te behalen voordeel wat betreft hinderbeleving niet zichtbaar. Een en ander zou ertoe kunnen leiden, dat potentiële onderzoeksopties van tafel gaan.

Ook ten aanzien van wijziging van vliegroutes, voorzover opgenomen in het Luchthavenverkeerbesluit, voorziet het wetsvoorstel in een ex ante evaluatie waarin aangegeven wordt – op basis van bestaande inzichten – wat de te verwachten effecten zijn. Het kabinet is van mening dat betrokkenen met dergelijke informatie de kansrijkheid en risico's van voorgestelde experimenten goed te kunnen beoordelen.

Meerdere experimenten tegelijk

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het niet mogelijk wordt gemaakt om meerdere experimenten tegelijk uit te voeren. Parallel lopende experimenten kunnen indien daar in het ontwerp van de afzonderlijke experimenten en de evaluatie rekening mee wordt gehouden haalbaar zijn en hoeven geen vermindering van de bescherming op te leveren.

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, kan een experiment bestaan uit een pakket van samenhangende maatregelen of aanpassingen. In die zin sluit het kabinet het tegelijk uitvoeren van verschillende experimenten dan ook niet uit. Het kabinet acht het echter niet wenselijk dat een wildgroei van experimenten ontstaat zodat de effecten van de afzonderlijke experimenten niet overzien kunnen worden omdat zij interfereren met de effecten van andere experimenten. De expliciete voorkeur heeft het in het geval van meerdere experimenten dat een pakket van samenhangende maatregelen (als één experiment) wordt neergelegd in een ministeriële regeling en als zodanig wordt geëvalueerd zodat het niet ten koste gaat van het integrale overzicht. Ook kan in de ex ante evaluatie van een (parallel of opeenvolgend) experiment worden aangegeven hoe met de interferentie van de experimenten kan worden omgegaan, zoals ook de leden van de VVD-fractie voorstellen. Indien niet kan worden aangegeven hoe met de interferentie kan worden omgegaan, is het niet zinvol het experiment door te zetten, omdat in dat geval een integraal overzicht van de te verwachten effecten via een ex ante analyse ontbreekt.

Stakeholders/CROS

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de keuze van de regering om de CROS als enige overlegorgaan in de wet te noemen. De leden van de CDA-fractie hebben van de regering immers nog niet mogen vernemen wie zij als convenantpartijen beschouwen en ook de CROS zelf zal onderwerp van evaluatie zijn. Deelt de regering de opvatting van dat ook in de wet geregeld dient te worden dat er overleg ex ante en ex post plaatsvindt en dat in het belang van de voortgang van het proces van beperking van de geluidhinder de CROS op dit moment als overlegorgaan zal functioneren maar dat naar aanleiding van de uitkomsten van het convenant en/of de evaluatie van de CROS de mogelijkheid bestaat dat naast of in plaats van de CROS ook een ander overlegorgaan als overleg-

partner kan functioneren? De leden verwachten van de regering dat zij waar mogelijk de wensen vanuit CROS dan wel een ander overlegorgaan tussen omgeving en luchtvaartpartijen zal honoreren.

De leden van de CDA-fractie zouden van de regering willen vernemen of zij naast de CROS nog ruimte ziet voor andere overlegorganen tussen omgeving en luchtvaartpartijen.

Het experimenteerartikel schrijft niet voor van wie een idee voor een experiment afkomstig moet zijn. In principe kunnen alle partijen, dus ook de convenantpartijen, komen met voorstellen. De regio moet betrokken worden bij het bepalen op welke manier met de minste hinder of overlast kan worden gevlogen. Die invloedsmogelijkheid is er niet alleen via de experimenteermogelijkheid, maar zeker ook via het convenant. Tevens is invloed mogelijk door beide te koppelen. Zo kunnen de luchtvaartpartijen en de omgeving in het convenant afspraken maken over welke experimenten er zullen worden uitgevoerd, in welke volgorde en wanneer. Afgezien van deze invloedsmogelijkheden voor de regio is in het wetsvoorstel zelf voorzien in een wettelijke basis voor invloed via advies en inspraak. Door de adviserende rol van CROS in het artikel op te nemen wordt de betrokkenheid van stakeholders, die immers allen in CROS zijn verenigd, wettelijk gewaarborgd. Daarmee wordt ook gehoor gegeven aan de behoefte van de omgeving om meer invloed te hebben op het vliegverkeer, zoals bleek uit de evaluatie van het Schipholbeleid. Op dit moment is de CROS het enige regionale overlegorgaan dat in Hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart is opgenomen. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Uiteraard laat het bovenstaande onverlet dat eventueel anderen bij de advisering rond een experiment kunnen worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie valt het op dat het initiatief voor de experimenten gedeeltelijk, en de bevoegdheid voor de experimenten volledig in Den Haag blijven liggen. Dit doet afbreuk aan de zeggenschap van de omwonenden over hun eigen leefomgeving en zal waarschijnlijk een negatief effect hebben op de hinderbeleving. Ziet de regering mogelijkheden om het zwaartepunt van de beoordeling van experimenten dichter bij de sector én de omwonenden te leggen?

Zoals aangegeven kan iedere partij het initiatief nemen om een voorstel te doen voor een stillere vliegprocedure met het verzoek om dit voorstel te testen in de praktijk. Juist om die zeggenschap van de omgeving te vergroten, is voor hen middels CROS een belangrijke rol vastgelegd in het experimenteerartikel. De luchtvaartpartijen, bewoners en bestuurders kunnen op verschillende wijzen invloed uitoefenen, initiatief nemen en zeggenschap hebben: via convenant, advies en inspraak. De bevoegdheid voor beoordeling van experimenten is via de ministeriële regeling een rijksaangelegenheid. Dit is nodig omdat het hier een (tijdelijke) aanpassing van een algemene maatregel van bestuur betreft. De bescherming van omwonenden is wettelijk vastgelegd. (Tijdelijke) wijzigingen die consequenties hebben voor die bescherming moeten per ministeriële regeling ingesteld worden via een zorgvuldig proces. Experimenten die geen aanpassing van de regelgeving vergen, behoeven niet in een ministeriële regeling te worden opgenomen. Onverlet de genoemde rijksverantwoordelijkheid wordt het belang onderkend om bij zowel de voorbereiding van een experiment, als tijdens en na afloop van een experiment, de ervaring van de regio steeds te betrekken.

Inspraak

De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat de rechten van de betrokkenen goed beschermd worden. Hoe worden deze beschermd? Op welke momenten, bv bij de mer, kunnen betrokken burgers gebruik maken van inspraak, beroep en bezwaar?

Met het mogelijk maken van experimenten verandert niets aan de bescherming van omwonenden zoals die is vastgelegd in de Schipholwet en de daarbij behorende besluiten. Pas als zich concrete experimenten aandienen is dus een situatie aan de orde waarin inspraak van belang is. Deze (tijdelijke) aanpassing van de regelgeving vindt plaats per ministeriële regeling. Een ministeriële regeling op basis van het experimenteerartikel is, evenals het Luchthavenverkeerbesluit en het Luchthavenindelingbesluit een besluit dat met name algemeen verbindende voorschriften bevat. Betrokkenen hebben hierop recht op inspraak. Dit is geregeld in artikel 8.23a, achtste lid, van het wetsvoorstel.

Bijzonder voorval

De leden van de CDA- en PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven of in de huidige regeling de mogelijkheid bestaat om, naar aanleiding van een bijzonder voorval, naast vrijstelling van de regels, een vervangende grenswaarde te bepalen. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat door deze handelswijze het mogelijk wordt om het vluchtpatroon in die gevallen op de overblijvende banen te wijzigen. Dit kan een wijziging van de geluidbelasting in de verschillende handhavingpunten tot gevolg hebben en het kan dan nodig blijken om de grenswaarde in een bepaald punt (of punten) los te laten.

Wanneer deze veronderstelling een juiste is dan zouden de leden van de CDA-fractie van de regering de verzekering willen dat het nu voorliggende wetsvoorstel geen belemmering vormt om naar aanleiding van een bijzonder voorval een vervangende grenswaarde te bepalen.

Is de regering bereid om te overwegen om een dergelijke ontheffingsmethode ook niet op handhavingpunten en gelijkwaardigheid toe te passen met een plan vooraf en verantwoording achteraf? Op deze wijze is het mogelijk de inzichtelijkheid te verkrijgen van de geluidbelastingsverdeling door middel van de mate van eventuele overschrijdingen en onderschrijdingen in handhavingpunten en aantallen woningen (gelijkwaardigheid)) met als belangrijkste motivaties.

Het voorliggende wetsvoorstel is geen belemmering voor het bepalen van een vervangende grenswaarde in een of meerdere handhavingpunten als gevolg van een bijzonder voorval. Het is niet de bedoeling dat dit wetsontwerp in strijd is met andere regelgeving voor het veilig en efficiënt gebruik van de luchthaven. Een ontheffing van de gelijkwaardigheid-criteria vindt het kabinet niet gewenst, zoals eerder is aangegeven op de vragen van diverse leden.

Gebruiksjaar

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het zo is dat experimenten alleen op 1 november gestart kunnen worden? Ook vragen zij zich af of, gezien deze van belang geachte koppeling aan het gebruiksjaar het wel mogelijk is een experiment vroegtijdig te beëindigen als daarvoor aanleiding bestaat?

In het wetsvoorstel is geen dwingende bepaling opgenomen om te starten op 1 november. Een experiment kan in beginsel op elk moment starten. Het is voor de handhaving en eenduidigheid van belang dat experimenten

een duidelijk startmoment kennen. Momenten waarop een ieder is geïnformeerd en de uitvoering door luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en Schiphol eenvoudig kan starten. Starten op 1 november – aan het begin van een gebruiksjaar – ligt dan ook in de rede omdat dit de transparantie van de handhaving door de Inspectie Verkeer en Waterstaat ten goede komt en de luchtvaartpartijen meer duidelijkheid geeft over waar in de sturing van de geluidbelasting rekening mee moet worden gehouden om overschrijdingen van grenswaarden te voorkomen. Een experiment dat bijvoorbeeld begint bij ingang van het zomerseizoen is ook goed denkbaar, maar heeft wel gevolgen voor de handhaving en de sturing van de geluidbelasting door de luchtvaartpartijen, omdat die dan moet plaatsvinden over een gebroken gebruiksjaar.

De leden van de VVD- en LPF-fractie vragen of afgeweken kan worden van de wens van het IVW om experimenten alleen per gebruiksjaar in te voeren. Enkele pilots die nu gepland staan voor maart 2007 zouden hierdoor niet kunnen worden uitgevoerd en lopen dus vertraging op.

Zodra het wetsvoorstel kracht van wet heeft is het mogelijk een experiment te starten. Hierbij moeten uiteraard de voorgeschreven termijnen, zoals die voor inspraak, in acht worden genomen. Indien aan deze eisen voldaan is, is het niet bij voorbaat uitgesloten een experiment lopende het gebruiksjaar van start te laten gaan. Aangezien door de Inspectie Verkeer en Waterstaat op grond van de Wet luchtvaart gehandhaafd wordt over de periode van een gebruiksjaar, dient dan echter wel te zijn vastgesteld welke eventuele vervangende grenswaarden voor de handhaving gaan gelden tot het einde van het betreffende gebruiksjaar. Dit zijn dan namelijk de grenswaarden waarop tot 1 november van dat betreffende jaar door de Inspectie Verkeer en Waterstaat gehandhaafd wordt. Er is dan echter wel sprake van een gebroken gebruiksjaar waardoor de handhaving door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, maar ook de sturing van de geluidbelasting door de luchtvaartpartijen, bemoeilijkt wordt (zie hierboven onder gebruiksjaar).

Termijnen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de bepaling dat uiterlijk 3 maanden voor het einde van de werkingsduur, aan de Staten-Generaal een verslag dient te worden gezonden. Bijvoorbeeld wanneer het experiment een kwartaal duurt? Heeft het niet de voorkeur van de regering om in de ministeriële regeling zelf aan te geven op welke wijze de Staten-Generaal geïnformeerd zal worden?

Voor de formulering van deze bepaling die opgenomen is in het zevende lid van artikel 8.23a is uitgegaan van model van aanwijzing 10B, tweede lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Bij de vaststelling van de werkingsduur van de ministeriële regeling zal rekening gehouden worden met de duur van het experiment en de benodigde tijd voor de evaluatie ervan. Daarmee bestaat in feite de ruimte om binnen de kaders van het wetsvoorstel in de ministeriële regeling zelf aan te geven op welke wijze de Staten-Generaal geïnformeerd zal worden.

Wetstechnische punten

Zowel de leden van de fractie van de CDA-fractie als de leden van de PvdA-fractie stelden vragen over de betekenis van het woord «of» in artikel 8.23a, eerste lid.

De formulering in artikel 8.23a, eerste lid, geeft een keuzemogelijkheid aan. Het is mogelijk een vrijstelling te verlenen van een regel in het

Luchthavenverkeerbesluit. Maar het is ook mogelijk een grenswaarde te vervangen door een andere grenswaarde. Bovendien is het mogelijk om beide te doen. Dit is in overeenstemming met aanwijzing 63 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die inhoudt dat het gebruik van de uitdrukking en/of wordt vermeden. Onder «of» wordt begrepen dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk kan voordoen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien graag een reactie tegevoet op het voorstel van belangenorganisaties van bewoners om de woorden «per saldo» te vervangen door «tenminste» in artikel 8.23a en in artikel 8.17, zevende lid van de Wet luchtvaart.

Bij het wetsvoorstel heeft het kabinet de systematiek en de formuleringen van de Wet luchtvaart aangehouden. De Raad van State adviseert juist ook op het punt van de gelijkwaardigheidstoets om de formuleringen van de wet te gebruiken. Dit advies heeft het kabinet overgenomen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs