

Vergaderjaar 2005–2006

**30 452**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

1	INLEIDING	3	4.2	Bepalingen ruimtelijke ordening	33
1.1	Algemeen	3	4.2.1	Luchthavengebied en beperkingengebied	33
1.2	Nadere beschouwing van de uitgangspunten	5	4.2.2	Geluid	34
1.2.1	Algemeen	5	4.2.3	Externe veiligheid	35
1.2.2	Decentralisatie burgerluchthavens	5	4.2.4	Ruimtelijke beperkingen in verband met de vliegveiligheid	36
1.2.3	Nieuwe normstelling voor geluid en externe veiligheid	8	4.2.5	Doorwerking van bepalingen voor de ruimtelijke indeling	37
1.2.4	Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden	11		Afwijkingen	37
1.2.5	Stroomlijning besluitvormingsprocedures	12	4.3	Handhaving	37
1.3	Terugblik	13	4.4		
1.4	Militaire luchthavens	14			
<b>2</b>	<b>BASIS VAN HET NIEUWE STELSEL VOOR BURGERLUCHTHAVENS</b>	<b>15</b>	<b>5.</b>	<b>TOTSTANDKOMING LUCHTHAVENBESLUIT EN -REGELING BURGERLUCHTHAVENS</b>	<b>38</b>
2.1	Algemeen	15	5.1	Algemeen	38
2.2	Categorie-indeling burgerluchthavens	15	5.2	Milieu-effectrapportage	38
2.3	Systematiek wetsvoorstel	16	5.3	Procedure verordening bij burgerluchthavens van regionale betekenis	39
2.3.1	Decentralisatie	16	5.4	Procedure luchthavenbesluit en -regeling burgerluchthaven van nationale betekenis	40
2.3.2	Instrumentarium	17	5.5	Geen beroep bij bestuursrechter	40
2.3.3	Luchthavenbesluit	19			
2.3.4	Luchthavenregeling	20	<b>6.</b>	<b>COMMISSIE REGIONAAL OVERLEG BURGERLUCHTHAVENS</b>	<b>41</b>
2.3.5	Afstemming gebruik luchthavens en luchtruim	20	6.1	Algemeen	41
2.3.6	Samenhang met Schipholwet	21	6.2	Huidige situatie	41
2.4	Luchthavenbeleid provinciaal bestuur	22	6.3	Taak commissie regionaal overleg burgerluchthavens	42
2.5	Een vergelijking in Europees verband	23	6.4	Samenstelling commissie regionaal overleg burgerluchthavens	42
<b>3</b>	<b>HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER VAN BURGERLUCHTHAVENS</b>	<b>24</b>	<b>7.</b>	<b>MILITAIRE LUCHTHAVENS</b>	<b>43</b>
3.1	Algemeen	24	7.1	Algemeen: bijzondere positie militaire luchtvaart	43
3.2	Geluid	24	7.2	Militaire luchthavens nader beschouwd	45
3.2.1	Bepalen van de geluidbelasting	24	7.3	Het nieuwe stelsel voor militaire luchthavens	45
3.2.2	Regulering van geluidruimte	26	7.3.1	Doelstelling	45
3.2.3	Beheersing van geluidhinder	26	7.3.2	Stroomlijning besluitvormingsprocedures	45
3.3	Overige aspecten	28	7.3.3	Instrumentarium voor burgermedegebruik	47
3.4	Afwijkingen en vrijstellingen	28	7.3.4	Milieurandvoorwaarden helikopterlandingsplaatsen	51
3.5	Handhaving	29	7.4	Geluidbelasting	51
3.5.1	Huidige praktijk	29	7.5	Veiligheid	54
3.5.2	Toekomstige situatie	29	7.6	Normstelling	54
3.5.3	Instrumentarium bevoegde gezag: maatregel en bestuurlijke boete	30	7.7	Betekenis Structuurschema Militaire Terreinen	55
3.6	Beperkt openbaar karakter luchthavens	32	7.8	Informatievoorziening en handhaving	55
<b>4.</b>	<b>RUIMTELIJKE INDELING ROND BURGERLUCHTHAVENS</b>	<b>33</b>	7.9	Commissie van overleg en voorlichting	56
4.1	Algemeen	33			

<b>8.</b>	<b>VEILIGHEID LUCHTHAVENS</b>	<b>57</b>	10.5	Uitvoerings- en handhavingstoets	65
8.1	Inleiding	57	10.6	Milieueffectentoets en advies MNP	65
8.2	Veiligheid van de luchthaven	57	10.7	Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers	66
8.3	Certificering	57	10.7.1	Algemeen	66
			10.7.2	Punten waar de administratieve lasten afnemen	66
<b>9.</b>	<b>OVERGANG VAN LUCHTVAARTWET NAAR WET LUCHTVAART</b>	<b>58</b>	10.7.3	Punten waar de administratieve lasten gelijk blijven	67
9.1	Overgang en inwerkingtreding wettelijk stelsel voor burgerluchthavens	58	10.7.4	Punten waar de administratieve lasten toenemen	67
9.1.1	Algemeen	58	10.7.5	Keuzen waarbij vermindering van administratieve lasten een rol hebben gespeeld	68
9.1.2	Overgang luchthavens met aanwijzing	59	10.7.6	Administratieve lasten bij militaire luchthavens	69
9.1.3	Milieueffecten van het overgangsbesluit	61	10.7.7	Toetsing door het Adviescollege toetsing administratieve lasten	70
9.1.4	Overgang BIGNAL-besluiten en ontheffingen	62	10.8	Afbakening tot Wet milieubeheer	70
9.2	Overgang militaire luchthavens	62			
<b>10.</b>	<b>GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL</b>	<b>63</b>		<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>71</b>
10.1	Algemeen	63			
10.2	Financiële gevolgen	63		<b>BIJLAGE</b>	<b>117</b>
10.3	Kennisoverdracht	64		• Inhoud concept Besluit burgerluchthavens	117
10.4	Advies Interprovinciaal overleg	65			

# 1. INLEIDING

## 1.1 Algemeen

### *Inleiding*

In dit wetsvoorstel wordt een nieuw stelsel gegeven voor alle luchthavens in Nederland, behalve Schiphol. Dit stelsel bevat regels om de milieuruimte en externe veiligheidsruimte van luchthavens te bepalen, zowel voor het gebruik van de luchthaven door vliegverkeer als voor de ruimtelijke indeling van het gebied in de nabijheid van luchthavens. Het wetsvoorstel biedt verder – ten opzichte van de huidige regelgeving – een beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar stelsel voor de regels en grenzen die bij of krachtens de wet kunnen worden gesteld. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt regels te stellen voor het veilig gebruik van de luchthaven.

Het voor militaire luchthavens geldende stelsel wordt gemoderniseerd, waarbij tevens een verbeterde grondslag voor burgermedegebruik van militaire luchthavens wordt geboden. Op het voor de militaire luchthavens voorziene stelsel – dat wordt ondergebracht in het specifiek voor de militaire luchtvaart geldende hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart – wordt nader ingegaan in paragraaf 1.4 en hoofdstuk 7 van deze toelichting.

Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de luchthaven Schiphol, behalve als het gaat om bepalingen voor het veilig gebruik van luchthavens. In de zogeheten Schipholwet<sup>1</sup> zijn immers regels voor deze luchthaven gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel is, voor zover mogelijk, in lijn gebracht met de Schipholwet zoals die thans is opgenomen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart.

### *Aanleiding wetsvoorstel*

De vigerende regelgeving voor regionale en kleine burgerluchthavens is op verschillende onderdelen aan herziening toe. De regelgeving vindt zijn basis in de Luchtvaartwet en het beleidskader is onder meer gestoeld op het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen uit 1988<sup>2</sup> dat op onderdelen de afgelopen jaren is geactualiseerd. De Tweede Kamer heeft diverse malen aangedrongen op een nieuw beleidskader voor regionale en kleine burgerluchthavens<sup>3</sup>. Met dit wetsvoorstel wordt hierin voorzien. Het biedt een nieuwe basis waarmee een samenhangend beleid voor deze luchthavens gevoerd kan worden. De volgende ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor dit wetsvoorstel.

Het beleid voor regionale en kleine luchthavens van de afgelopen jaren laat een stapsgewijs terugtrekkende overheid zien. Op basis van de nota RELUS<sup>4</sup> uit 1997 is besloten de financiële banden met de regionale luchthavens te beëindigen. Dit is gebeurd door afkoop van de subsidie van exploitatietekorten en door de verkoop van het rijksbelang in de aandelen van regionale luchthavens. In de hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens van 1999<sup>5</sup> is gekozen voor decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie. Bij verschillende gelegenheden heeft de Tweede Kamer zich voor deze lijn uitgesproken<sup>6</sup>. Met dit wetsvoorstel wordt het ingezette traject afgerond.

Een tweede aanleiding is dat op het gebied van normering de huidige regelgeving niet voldoende is toegerust. Er is geen basis voor het voeren van externe veiligheidsbeleid. Dit wetsvoorstel voorziet hierin. De normering voor geluid is gebaseerd op geluidszones, op basis van verschillende dosismaten. De handhaving van het huidige geluidstelsel stuit bij burgerluchthavens op problemen. In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de Europese dosismaat en wordt een normeringssystematiek voorgesteld gebaseerd op handhavingpunten. Daarbij wordt een verbeterd instrumentarium geïntroduceerd voor de handhaving.

<sup>1</sup> Wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, hierna te noemen de Schipholwet.

<sup>2</sup> Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, december 1988 (Kamerstukken II 15 880).

<sup>3</sup> AO van 11 april 2001, (Kamerstukken II 2000/01, 24 786 en 26 893, nr. 63), AO van 12 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 26 893, nr. 39) en Notaoverleg over de PKB luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad van 23 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 730, nr. 7).

<sup>4</sup> Relus, Regionale luchthavenstrategie, De financieel-bestuurlijke verhouding tussen het rijk en de regionale luchthavens, 14 februari 1997, Kamerstukken II 25 230.

<sup>5</sup> Hoofdlijnennotitie voor het SRKL, ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 1999–2000, 26 893, nr. 2).

<sup>6</sup> AO van 20 april 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 893, nr. 5), AO van 12 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 26 893, nr. 39) en Notaoverleg over de PKB luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad van 23 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 730, nr. 7).

Verder brengt de vigerende regelgeving een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de sectorpartijen en overheid met zich mee. Met dit wetsvoorstel worden ieders rollen duidelijker gescheiden, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de luchtvaartsector. Tot slot dienen nu op basis van de Luchtvaartwet voor regionale en kleine luchthavens verschillende procedures te worden doorlopen om tot een besluit te komen. Er dient een geldige planologische kernbeslissing te zijn en, daarop gebaseerd, een tweetal aanwijzingen. De praktijk laat zien dat om verschillende redenen met het doorlopen van deze procedures veel tijd is gemoeid, alvorens er een onherroepelijk besluit ligt. Dit wetsvoorstel beoogt door stroomlijning en vereenvoudiging van de benodigde procedures de (administratieve) lastendruk terug te dringen en de procedures sneller en doelmatiger in te richten.

De hiervoor beschreven ontwikkelingen vormen de uitgangspunten die voor dit kabinet leidend zijn geweest bij de vormgeving van dit wetsvoorstel. In paragraaf 1.2 worden deze uitgangspunten nader toegelicht.

#### *Kaderwetgeving*

In dit wetsvoorstel is gekozen voor kaderwetgeving. Er wordt bepaald dat er in de toekomst, naast de luchthaven Schiphol, twee categorieën burgerluchthavens zijn: burgerluchthavens van regionale betekenis en burgerluchthavens van nationale betekenis. Daarnaast zijn er militaire luchthavens al dan niet met (structureel) burgermedegebruik. Bij of krachtens de wet worden regels gegeven waarmee bij de besluitvorming over luchthavens rekening moet worden gehouden. Deze worden voor burgerluchthavens uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Daarnaast bevat deze AMvB bepalingen die vastleggen welke minimale milieueisen er gelden met het oog op de bescherming van burgers en hoe voor burgerluchthavens de gebruiksruimte voor milieu en externe veiligheid wordt gedefinieerd. Deze AMvB zal Besluit burgerluchthavens gaan heten. Voor militaire luchthavens wordt een aparte AMvB militaire luchthavens opgesteld. Nadere uitwerking bij AMvB biedt het voordeel dat eventuele aanpassing van de systematiek sneller mogelijk is dan wanneer dit op het niveau van de wet zou zijn geregeld. Tegelijkertijd wordt door regelgeving op het niveau van een AMvB de rechtszekerheid gewaarborgd, net zoals bij wetgeving. Immers, voordat een AMvB wordt vastgesteld, wordt door de Raad van State hierover advies uitgebracht.

Het kabinet is voornemens de AMvB's vast te stellen op het moment dat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard. Voor een goed inzicht in de werking van het gehele stelsel worden in deze memorie van toelichting de hoofdlijnen weergegeven van de inhoud van het Besluit burgerluchthavens (zie ook de bijlage bij deze memorie) en de AMvB militaire luchthavens.

In de onderstaande paragrafen en in de hoofdstukken 2 tot en met 6 en 8 wordt de systematiek voor de regelgeving voor burgerluchthavens beschreven. De systematiek voor militaire luchthavens wordt beschreven in hoofdstuk 7 van deze toelichting.

#### *Vervallen Luchtvaartwet*

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt wederom een gedeelte van de overheveling van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart afgerond. Dit traject is in 1992 ingezet om tot beter uitvoerbare en handhaafbare wetgeving te komen. Met dit wetsvoorstel wordt hoofdstuk 4 van de Luchtvaartwet dat betrekking heeft op de luchtvaartterreinen opgenomen in hoofdstuk 8, 8a en 10 van de Wet luchtvaart, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de beveiliging van luchthavens. Daarnaast wordt in hoofdstuk 8a de basis gelegd voor de ministeriële regelingen voor het veilig gebruik van luchthavens<sup>1</sup>. De overige bepa-

---

<sup>1</sup> Deze regelingen zijn op dit moment gebaseerd op de Regeling Toezicht Luchtvaart.

lingen van de Luchtvaartwet die nog van kracht zijn, zullen op korte termijn met een afzonderlijk wetsvoorstel – voor zover noodzakelijk – worden overgeheveld naar de Wet luchtvaart. In het kader van het programma «Beter geregeld» wordt hoge prioriteit toegekend aan de afronding van dit traject.<sup>1</sup>

## 1.2 Nadere beschouwing van de uitgangspunten

### 1.2.1 Algemeen

Zoals in paragraaf 1.1 geschetst zijn vier uitgangspunten leidend geweest voor de nieuwe regelgeving. In de eerste plaats worden met dit wetsvoorstel taken en bevoegdheden naar het provinciaal bestuur gedecentraliseerd. In de tweede plaats bevat het de grondslag voor nieuwe en vereenvoudigde normstelling en regels voor de externe veiligheids- en milieuruimte die de luchtvaart op luchthavens wordt geboden en voor de ruimtelijke indeling in de nabijheid die luchthavens. In de derde plaats wordt gestalte gegeven aan een andere verhouding tussen de overheid en de burgerluchtvaartsector. Tenslotte worden in dit wetsvoorstel de besluitvormingsprocedures voor luchthavens opnieuw vorm gegeven. In de volgende paragrafen worden deze onderwerpen toegelicht.

### 1.2.2 Decentralisatie burgerluchthavens

#### *Inleiding*

De keus voor decentralisatie vloeit voort uit de visie van dit kabinet op de gewenste bevoegdheidsverdeling tussen de diverse overheden: decentraal wat kan, centraal wat moet. In het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet is deze sturingsfilosofie ook vastgelegd<sup>2</sup>. Bovendien slaan de lusten en lasten van luchthavens van regionale betekenis overwegend in de regio neer. Daarnaast geldt dat de decentralisatie aansluit bij de huidige bestuurlijke praktijk van besluitvorming rond luchthavens van regionale betekenis.

#### *Huidige situatie*

Afgezien van de situatie voor Schiphol, is het nu binnen Nederland verboden met een luchtvaartuig op te stijgen van of te landen op niet door het Rijk aangewezen luchtvaartterrein. Dit verbod geldt niet indien er door het Rijk ontheffing is verleend of in gevallen aangegeven bij AMvB<sup>3</sup>. Nederland kent nu naast Schiphol 16 burgerluchtvaartterreinen die door het Rijk zijn aangewezen.<sup>4</sup> Daarnaast zijn er circa 120 niet aangewezen luchtvaartterreinen. De voorschriften waar deze «niet aangewezen terreinen» aan moeten voldoen, worden bepaald door de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze zijn in belangrijke mate ingegeven door overwegingen over het veilig gebruik van het terrein.

#### *Decentraal wat kan*

Met de nieuwe taken krijgt de provincie de bevoegdheid te besluiten over de milieuruimte en de ruimtelijke implicaties daarvan. Daarmee kan de provincie over aantal, aard en omvang van luchthavens op haar grondgebied beslissen. Dit betekent ook dat provincies kunnen bepalen of luchthavens kunnen groeien en waar eventueel nieuwe luchthavens mogen worden ontwikkeld. Omdat het hier voor een belangrijk deel gaat om algemeen verbindende voorschriften worden de betreffende bevoegdheden bij provinciale staten gelegd en niet bij gedeputeerde staten.<sup>5</sup> Het is derhalve aan provinciale staten om de milieuruimte van een luchthaven te bepalen en daarmee samenhangend de consequenties voor het ruimtegebruik in de omgeving. Het Rijk stelt wel randvoorwaarden op grond van milieu- en externe veiligheidsoverwegingen waarmee provinciale staten

<sup>1</sup> Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 86.

<sup>2</sup> «Meedoen, meer werk, minder regels», Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

<sup>3</sup> Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen (BIGNAL).

<sup>4</sup> Ameland, Budel, Drachten, Haamstede, Hilversum, Hoogeveen, Lelystad, Midden-Zeeland, Seppe, Stadskanaal, Teuge, Terlet, Texel, Eelde, Rotterdam en Maastricht.

<sup>5</sup> In het toetsingskader dat door het kabinet is gehanteerd bij onder meer het voorstel van wet aanpassing bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur, dienen algemeen verbindende voorschriften door provinciale staten te worden vastgesteld. Zie verder bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.43.

minimaal rekening dienen te houden in hun besluitvorming. Deze randvoorwaarden worden vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens.

Uitgangspunt van het kabinet is dat provincies het bevoegde gezag worden voor alle burgerluchthavens in Nederland, behalve Schiphol en burgerluchthavens buiten het gebied dat provinciaal is ingedeeld. De laatste categorie betreft heliplatforms op de Noordzee. Mocht in de toekomst de behoefte bestaan om toch een luchthaven van nationale betekenis aan te wijzen, dan moet dat bij wet worden gerealiseerd.

#### *Centraal wat moet*

Niet alle bevoegdheden voor de besluitvorming rond luchthavens van regionale betekenis worden gedecentraliseerd. Er wordt nadrukkelijk geen verandering beoogd op het terrein van de bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens. Deze onderwerpen vereisen bij uitstek uniforme (al dan niet internationaal bepaalde) regelgeving en toepassing en lenen zich daarom niet voor decentralisatie naar een andere bestuurslaag. Dit betekent ook dat de rol van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) niet wijzigt. De provincies worden wel betrokken bij wijzigingen van routes in de nabijheid van luchthavens.

Gelet op de bevoegdheden die bij het Rijk blijven, blijft het Rijk betrokken bij de ontwikkeling van luchthavens van regionale betekenis. Bij kleine luchthavens zal de rijksbetrokkenheid minder nadrukkelijk zijn dan bij de grotere luchthavens. Immers, bij grotere luchthavens zijn naast het luchtruim ook onderwerpen als luchtverkeersdienstverlening en de afstemming met het verkeer van Schiphol aan de orde. Daarnaast kunnen bepaalde ontwikkelingen op de luchthaven Schiphol gevolgen hebben voor een of meer regionale luchthavens. In dat geval zal het Rijk met de betrokken provincie in overleg treden om de consequenties voor die luchthaven(s) te bezien. Gelet op de keuze voor decentralisatie die met dit wetsvoorstel wordt gemaakt, is immers de provincie het bevoegde gezag over andere luchthavens.

Indien het Rijk het van nationaal belang vindt dat bepaalde vormen van luchtvaart op een luchthaven van regionale betekenis plaatsvinden en overleg daarover met het provinciaal bestuur onverhoopt niet tot overeenstemming leidt, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat op rijksniveau bepaalde vormen van luchtvaartvervoer aan de provincie worden opgelegd. Dit kan aan de orde zijn indien besloten zou worden een luchthavensysteem tot stand te brengen. Als gevolg hiervan kan bijvoorbeeld geregeld worden dat op een luchthaven bepaald verkeer moet worden toegelaten en ander verkeer niet is toegestaan. Ook kan het aan de orde zijn indien door het rijk gewenst vervoer niet op een andere wijze kan worden gerealiseerd.<sup>1</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan medische vluchten met een spoedeisend karakter of regeringsvluchten. Als terugvaloptie is er nog de mogelijkheid om een luchthaven bij wetswijziging onder te brengen in de categorie luchthavens van nationale betekenis zodat het Rijk bevoegd gezag is.

#### *Uitgangspunt sturingsfilosofie kabinet*

«Binnen de randvoorwaarden van bescherming van de natuurlijke leefomgeving en de rijksverantwoordelijkheid ter zake, zal meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten worden gegeven.» Deze passage uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet geeft weer waarom het kabinet met dit wetsvoorstel kiest voor decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het provinciaal bestuur. De taken van de provincie tekenen zich met name af op het gebied van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening, mobiliteit, regionale economie, inrichting

<sup>1</sup> In milieu- en ruimtelijke wetgeving (aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 37 WRO) wordt vaker van een dergelijke bepaling gebruik gemaakt, bedoeld als ultimum remedium van het rijk om bepaalde zaken tot stand te kunnen brengen.

landelijk gebied). Door luchthavens van regionale betekenis in het omgevingsbeleid van de provincie onder te brengen en daarvoor het instrumentarium te bieden kan de provincie zijn rol als gebiedsregisseur beter waarmaken.

Decentralisatie sluit ook aan bij hetgeen gesteld wordt in de rapportage van de IPO-adviescommissie «Regionaal bestuur in Nederland» (Commissie Geelhoed) van 2002<sup>1</sup>. De commissie concludeert in haar rapport dat op regionaal niveau dringend behoefte bestaat aan een dynamisch, intermediair bestuur dat beleidskeuzes kan afdwingen en dat samenhang weet te bewaken. De provincie is het aangewezen bestuur voor die rol, maar is daartoe onvoldoende in staat door een gebrek aan gezag en bevoegdheden, aldus de commissie. Het potentieel van de provincie voor het regionaal bestuur zou te weinig worden benut. De commissie is van mening dat provincies de integrale verantwoordelijkheid moeten krijgen voor het omgevingsbeleid.

In de Nota Ruimte sluit het kabinet aan bij het decentrale planningsstelsel voor het ruimtelijk beleid. Alleen als er een specifiek nationaal belang aan de orde is, stelt het kabinet eigen kaders.<sup>2</sup> In de nota Mobiliteit wordt met hetzelfde principe een grotere samenhang gecreëerd op de verschillende bestuursniveaus tussen ruimte, economie en verkeer en vervoer.<sup>3</sup>

#### *Lusten en lasten in de regio*

De belangen die bij de besluitvorming een rol spelen kunnen worden aangeduid als de lasten en lusten van een luchthaven. In het rapport «Impact regionale luchthavens in het licht van decentralisatie» worden de regionale luchthavens in dit opzicht gekenschetst<sup>4</sup>. Als lusten worden beschouwd de bereikbaarheid, (internationale) vervoersmogelijkheid, werkgelegenheid, toegevoegde waarde, de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat van de regio. Deze lusten doen zich voornamelijk regionaal voor. De voordelen situeren zich ook bovenregionaal, zeker door de opkomst van low-cost carriers. De werkgelegenheidseffecten van regionale luchthavens als Rotterdam, Maastricht, Groningen en Eindhoven (een militaire luchthaven met structureel commercieel burgermedegebruik) wordt in het rapport geschat op totaal 7571 arbeidsplaatsen waarvan 4100 directe werkgelegenheid. De toegevoegde waarde van deze luchthavens komt uit op € 284 miljoen, waarvan € 154 miljoen direct.

De lasten worden vooral veroorzaakt door geluidshinder, externe veiligheidsrisico's en eventuele exploitatietekorten. De lasten situeren zich op regionaal niveau. Ook eerder uitgevoerd onderzoek heeft uitgewezen dat de lasten en lasten van andere luchthavens dan Schiphol zich vooral op regionaal en lokaal niveau voordoen<sup>5</sup>.

De verwachting is dat het belang van de regionale luchthaveninfrastructuur voor de regio in de toekomst verder toe zal nemen. In de huidige situatie krijgen regionale beleidsdoelen niet altijd voldoende aandacht. Het kabinet is van mening dat integrale afweging van alle lokale en regionale belangen noodzakelijk is en dat deze het best kan plaats vinden waar de lusten en lasten met name worden gevoeld: het regionale niveau. Ook het Ruimtelijk Planbureau wijst op het belang van een integrale ruimtelijke planning, ook als het gaat om de ontwikkeling van luchthavens in de regio.<sup>6</sup>

#### *Positie Schiphol*

De regionale luchthavens vervullen nu geen rol van betekenis voor de capaciteitsproblematiek van Schiphol. Zoals in de nota Mobiliteit is opgenomen heeft het kabinet als ambitie om de internationale concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol te verbeteren en Schiphol op zijn huidige

<sup>1</sup> «Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw.» Uitgaven van het IPO, opgesteld door de IPO-adviescommissie «Regionaal bestuur in Nederland» onder voorzitterschap van mr. L. A. Geelhoed, Den Haag, maart 2002.

<sup>2</sup> Nota ruimte, deel 3a Ministeries van VROM, LNV, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, 17 mei 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 154).

<sup>3</sup> Nota Mobiliteit, deel IIIA, Ministerie Verkeer en Waterstaat en VROM, 20 december 2005.

<sup>4</sup> Impact regionale luchthavens in het licht van decentralisatie, Policy Research Corporation, december 2005.

<sup>5</sup> RAND Europe, onderzoek «Regionale luchthavens in Nederland», januari 2004. In dit onderzoek, een quick scan, is op basis van beschikbare gegevens en cijfers het maatschappelijk belang van regionale luchthavens in Nederland onderzocht.

<sup>6</sup> Verkenning regionale luchthavens, Ruimtelijk Planbureau (RPB/NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam, 2005).

locatie tot 2030 de ruimte te geven voor groei binnen grenzen van veiligheid, milieu en leefomgeving. In het kader van het Project Mainport Schiphol wordt bekeken hoe de ontwikkeling van Schiphol er op de lange termijn uitziet en of dit gevolgen heeft voor andere luchthavens. In het achtergronddocument met beleidsinformatie van december 2005 wordt geconstateerd dat gegeven de uitbreidingsmogelijkheden en de te verwachten autonome groei van de luchtvaart een grote bijdrage van de regionale luchthavens aan de capaciteitsproblematiek van Schiphol niet mogelijk lijkt te zijn. Alleen de luchthaven Lelystad kan gelet op haar ligging en uitbreidingscapaciteit potentieel bieden<sup>1</sup>. Hiervoor zijn wel nieuwe investeringen nodig.

De samenhang tussen Schiphol en regionale luchthavens is in de afgelopen jaren afgenomen.<sup>2</sup> Zo zijn de lijnvluchten tussen Schiphol en regionale luchthavens grotendeels verdwenen. De regionale luchthavens hebben nu eigen posities verworven in het Europese netwerk van (regionale) luchthavens en daarmee in de bereikbaarheid van Nederland. De laatste jaren zijn deze luchthavens vooral actief in het charterverkeer naar vakantiebestemmingen en de rechtstreekse verbindingen naar kleinere Europese luchthavens die «low-cost carriers» aanbieden. De regionale luchthavens vervullen een trekkersrol in het accommoderen van de vraaguitoefening door low-cost carriers.

#### *Bestuurlijke praktijk*

Overdracht van bevoegdheden aan het provinciaal bestuur, sluit aan bij de huidige praktijk van besluitvorming waar de betreffende provincie(s) en gemeenten een doorslaggevende rol spelen. Bij de besluitvorming op Rijksniveau over een aanwijzing is het draagvlak in de regio van grote betekenis. In de procedure van de aanwijzing voor een luchtvaartterrein is voorzien in bestuurlijk overleg over de ontwerpaanwijzing. Het overleg met de bestuurlijke partners in de regio wordt echter al veel vroeger gestart. Dit is ingegeven door het feit dat de provincie en gemeenten op de hoogte zijn van de belangen die spelen in de betrokken regio, waar het rijk dat niet of maar ten dele is. Daarnaast is met name de provincie verantwoordelijk voor de inpassing van de luchthaven in de ruimere omgeving. Een luchthaven moet ingebed zijn in de ruimtelijke structuur van de regio. Hierbij zijn ook zaken als landzijdige infrastructuur, woningbouwplannen, bedrijventerreinen, sport- en recreatieactiviteiten aan de orde. Zo heeft de provincie Limburg de ontwikkeling van luchthaven Maastricht als integraal onderdeel in het omgevingsplan opgenomen gekoppeld aan de inrichting van bedrijventerreinen<sup>3</sup>. De aanwijzing voor de luchthaven sluit zodoende naadloos aan bij het omgevingsplan.

Door de provincie vroegtijdig te betrekken wordt aan de regionale belangen inhoud gegeven. Het rijk staat te veel op afstand om deze belangen voldoende te kennen. Daarnaast is draagvlak in de regio essentieel voor het Rijk. Op basis van de praktijk is het kabinet dan ook van oordeel dat de belangenafweging rond luchthavens van regionale betekenis nu niet op het juiste bestuurlijke niveau gemaakt worden.

#### *1.2.3 Nieuwe normstelling voor geluid en externe veiligheid*

De huidige luchtvaartregelgeving is vooral gericht op de beheersing van de geluidbelasting op en rond aangewezen luchtvaartterreinen. Om een grens te stellen aan de geluidbelasting van startende en landende vliegtuigen worden nu in de aanwijzing geluidszones en geluidsc contouren vastgesteld die overeenkomen met een zekere geluidbelasting op jaarbasis. De geluidbelasting op de betreffende zone en de contouren worden uitgedrukt in specifiek Nederlandse dosismaten. Deze zijn in een AMvB vastgelegd<sup>4</sup>. Voor de grote luchtvaart is er de Kosteneenheid (Ke), en voor

<sup>1</sup> Mainport Schiphol beleidsinformatie, ministerie Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken, december 2005.

<sup>2</sup> Impact regionale luchthavens in het licht van decentralisatie, Policy Research Corporation, december 2005.

<sup>3</sup> Provinciaal Omgevingsplan Limburg, aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg 2003, Provincie Limburg.

<sup>4</sup> Besluit geluidbelasting grote luchtvaart (BGGL) en Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart (BGKL).



de kleine luchtvaart is een aparte dosismaat ontwikkeld, de geluidbelasting kleine luchtvaart (Bkl). In de gebieden die door de zone en de contouren wordt omsloten gelden bepaalde ruimtelijke beperkingen, zoals bouwbeperkingen voor woningen of andere geluidgevoelige gebouwen. Buiten de geluidszone van 35 Ke respectievelijk 47 Bkl mag de door het vliegverkeer bij een luchthaven veroorzaakte geluidbelasting niet groter zijn dan die grenswaarden. Binnen de zones mag de geluidbelasting wel hoger zijn, zij het dat daar – afhankelijk van de geluidbelasting – ruimtelijke beperkingen gelden.

#### *Nieuwe dosismaat voor geluid*

Binnen de Europese Unie is geconstateerd dat de verschillende lidstaten voor de aanpak van diverse geluidbronnen een afwijkende aanpak hebben. Daarbij is onder meer voor de belasting door vliegtuiggeluid geconstateerd dat verschillende dosismaten worden gebruikt om de geluidbelasting rond luchthavens te meten respectievelijk te berekenen. Hierdoor was het beleid van de verschillende lidstaten moeilijk vergelijkbaar. In Europees verband is daarom in de Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai<sup>1</sup> een uniforme dosismaat voor geluid vastgesteld voor de geluidbelasting van luchtvaart, industrie en weg- en spoorwegverkeer. Tevens zijn in de richtlijn regels opgenomen voor een uniforme uitwisseling van geluidsgegevens. De richtlijn schrijft in bepaalde gevallen het gebruik van de nieuwe dosismaat voor. De lidstaten zijn op dit moment nog vrij in het bepalen van grenswaarden in die dosismaten en het ruimtelijk beleid dat bij die waarden wordt voorgeschreven. Het kabinet hecht er aan dat Nederland zich aansluit bij deze Europese ontwikkeling. Om die reden zal in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de Europese dosismaat voor al het geluid van startende en landende vliegtuigen rond alle burgerluchthavens worden voorgeschreven.

#### *Grenswaarden en regels*

Omdat de toepassing van geluidszones in de praktijk tot problemen leidde, is de zoneringsystematiek voor Schiphol verlaten en vervangen door een systeem waarbij enerzijds grenswaarden en regels worden gegeven voor het luchthavenluchtverkeer en anderzijds regels voor de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van een luchthaven. Het kabinet wilde zo een eenvoudiger en beter handhaafbaar stelsel bieden. In navolging van deze systematiek kunnen nu ook voor andere luchthavens de milieubelasting, de externe veiligheid en de ruimtelijke indeling gereguleerd worden.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan het bevoegde gezag in een luchthavenbesluit of -regeling grenswaarden en regels opnemen. Grenswaarden definiëren de milieuruimte waarbinnen een luchthaven moet opereren. Deze gelden voor de exploitant, de gebruikers en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening<sup>2</sup> gezamenlijk. Op grond van het wetsvoorstel moeten in ieder geval grenswaarden voor geluid worden vastgesteld. In het Besluit burgerluchthavens wordt voorgeschreven dat in een luchthavenbesluit tenminste grenswaarden in de vorm van handhavingspunten in het verlengde van de start- en landingsbaan nabij de baankoppen moeten worden opgenomen. Indien de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt is gelegen op of nabij bebouwde kom, dan moet ook daar een handhavingspunt worden gelegd. Verder kunnen in een luchthavenbesluit of -regeling regels worden opgenomen die zijn gericht tot een of meer van de sectorgenoten. Het gaat hierbij veelal om gedragsregels, bijvoorbeeld openingstijden of vluchtuitvoeringsbeperkingen. Tot slot bevat een luchthavenbesluit regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van een luchthaven. Deze komen tot uitdrukking in een beperkingengebied waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden, gelet op de geluidbelasting, de externe veiligheid en internationale eisen ten

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189). Verder aan te duiden als EU-richtlijn omgevingslawaai.

<sup>2</sup> Luchtverkeersdienstverlening is het geven van luchtverkeersleiding, het verstrekken van advies en inlichtingen tijdens de vlucht en het verzorgen van alarmering. Deze dienstverlening wordt verleend voor nagenoeg al het luchtverkeer dat in het Nederlandse luchtruim plaatsvindt. De luchtverkeersdienstverlening wordt in Nederland onder meer verzorgd door de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

behoefte van de vliegveiligheid. Het Besluit burgerluchthavens geeft aan welke ruimtelijke regimes bij bepaalde geluids- of externe veiligheidsniveaus in ieder geval moeten worden opgenomen in het luchthavenbesluit. Verder gelden binnen delen van het beperkingengebied ruimtelijke beperkingen gelet op internationale veiligheidseisen (beperkingen aan de bouwhoogte in verband met het startende en landende vliegverkeer).

Deze regels zijn gericht tot de gemeenten en tot de (potentiële) gebruikers van gronden die door het beperkingengebied worden bestreken.

Gemeenten dienen met deze regels rekening te houden bijvoorbeeld bij het opstellen van bestemmingsplannen of het afgeven van een bouwvergunning.

#### *Provincies bepalen milieugebruiksruimte*

De hoogte van de grenswaarden en de omvang van een beperkingengebied (voor zover deze is gebaseerd op geluidsen externe veiligheidscontouren) worden bepaald door het gebruik van een luchthaven dat het bevoegde gezag wil toestaan. Het kabinet wil geen specifieke grenzen aan de milieugebruiksruimte voorschrijven, bijvoorbeeld in de vorm van standstill. Dit verdraagt zich immers niet met de decentralisatiegedachte waarbij provincies een eigen afweging maken omtrent de ruimte voor luchthavens. Dit geldt ook voor het van rijkszijde uitputtend voorschrijven van ruimtelijk beleid binnen zones rond luchthavens. Provincies kunnen, gegeven de specifieke omstandigheden van het geval, een eigen afweging maken en eventueel aanvullend (ruimtelijk) beleid en normen voorschrijven op hetgeen van rijkszijde verplicht is gesteld, voor zover het gaat om geluid, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging.

#### *Operationele maatregelen*

Zoals hiervoor is aangegeven zal in het Besluit burgerluchthavens het gebruik van de dosismaat  $L_{den}$  worden voorgeschreven. De  $L_{den}$  vervangt de huidige Ke- en Bkl-geluidsmaat. Het huidige normeringsstelsel voor geluid met Ke- en Bkl-geluidszones, wordt vervangen door grenswaarden uitgedrukt in  $L_{den}$  in de vorm handhavingspunten gecombineerd met een beperkingengebied mede gebaseerd op  $L_{den}$ -contouren. Gelet op de specifieke hinderaspecten van de kleine luchtvaart wil het kabinet in aanvulling hierop operationele maatregelen invoeren om die hinder beter te kunnen reguleren<sup>1</sup>. De verwachting is dat met concrete maatregelen directer gestuurd kan worden op de hinder van het kleine vliegverkeer dan met het huidige systeem met de Bkl-geluidszone.

#### *Externe veiligheid*

Op dit moment bestaat er, behalve voor Schiphol, geen normstelling en daarbij behorend ruimtelijk beleid voor externe veiligheidsrisico's in de nabijheid van luchthavens. Vliegtuigongevallen komen echter voor, zij het dat het aantal daadwerkelijke slachtoffers op de grond zeer klein is. Het kabinet acht het wel noodzakelijk dat omwonenden binnen die gebieden rond luchthavens waar de risico's relatief het grootst zijn, tegen de gevolgen van mogelijke ongevallen worden beschermd. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor een basis. In het Besluit burgerluchthavens wordt dit verder ingevuld. Daarbij wordt aangesloten bij de voor Schiphol ontwikkelde systematiek en ook bij het externe veiligheidsbeleid dat voor het transport van gevaarlijke stoffen in ontwikkeling is.

#### *Evaluatie Schipholbeleid*

Op dit moment wordt het Schipholbeleid geëvalueerd. Hierin wordt onder meer het gekozen stelsel voor de regulering van de geluidbelasting tegen het licht gehouden. Zodra het kabinet over de evaluatie zijn standpunt heeft bepaald en de evaluatie met de Tweede Kamer heeft besproken zal

---

<sup>1</sup> In dit verband wordt wel gesproken over bron- en vlootbeleid, hier verder aangeduid als operationele maatregelen.

worden beschouwd welke gevolgen dat heeft voor het Besluit burgerluchthavens en andere regelgeving voor de overige burgerluchthavens.

#### *1.2.4 Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden*

Het huidige stelsel van de Luchtvaartwet heeft geleid tot een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, de exploitant en de gebruikers van de luchthaven. Zo schrijft de wet voor dat de exploitant van een aangewezen luchthaven jaarlijks een gebruiksplan indient dat moet worden vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat, na overleg met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)<sup>1</sup>. In het gebruiksplan dient de exploitant te beschrijven op welke wijze hij voornemens is de luchthaven te (laten) gebruiken. In het plan moet tevens worden vastgelegd hoe het te verwachten gebruik van de luchthaven zich zal verhouden tot de capaciteit van de vastgestelde geluidszone in de aanwijzing. De wet bepaalt daarnaast dat de tarieven, die de exploitant in rekening brengt voor het gebruik dat door luchtvaartuigen van zijn terrein maken, worden goedgekeurd bij Koninklijk besluit<sup>2</sup>. Uit deze voorbeelden blijkt dat de overheid zich mengt in de exploitatie van de luchthaven terwijl bijvoorbeeld dezelfde overheid ook later in beeld komt wanneer er gehandhaafd moet worden.

Het kabinet vindt een dergelijke vermenging van rollen en verantwoordelijkheden niet langer gewenst. De overheid als wetgever en als bevoegd gezag (Rijk dan wel provincie) stelt randvoorwaarden, waarbinnen de exploitant de luchthaven naar eigen inzichten kan exploiteren. Het bevoegde gezag dient daar zo min mogelijk invloed op uit te oefenen. Het wetsvoorstel biedt daarom meer handvatten voor de exploitant om de toegang van (vormen van) luchtverkeer op de luchthaven te reguleren dan op dit moment mogelijk is. Daarbij wordt aan het bevoegde gezag de mogelijkheid geboden de hinder in de omgeving te beperken door operationele maatregelen en exploitatiebeperkingen op te leggen. De exploitant kan ook, met inachtneming van internationale afspraken, tarieven aan de gebruikers van de luchthaven in rekening brengen. Binnen de grenzen van de regels omtrent de mededinging, kan de exploitant door tariefsdifferentiatie naar eigen inzicht in zekere mate het gebruik van de luchthaven beïnvloeden. Zodoende kan de exploitant een efficiënter gebruik van de milieuruimte bevorderen.

Het feitelijk gebruik van de luchthaven is vooral een zaak van de exploitant, de gebruikers en de luchtverkeersdienstverlening, als daarin op de luchthaven is voorzien. De gedragingen van deze sectorpartijen bepalen veelal of wordt voldaan aan de grenswaarden. De wijze waarop toezicht en handhaving plaatsvindt is op dat gegeven gebaseerd. Bij overschrijding van een grenswaarde volgt in de nieuwe situatie hoe dan ook een maatregel van het bevoegde gezag om de geluidbelasting in de toekomst weer binnen de grenswaarde terug te brengen, onafhankelijk van de vraag wie blaam treft. In de huidige Luchtvaartwet is geen plicht tot handhaving opgenomen. Bovendien kan de minister van Verkeer en Waterstaat nu alleen de exploitant aanspreken. In de praktijk blijkt dit een succesvolle handhavingpraktijk te bemoeilijken. De exploitant kan in het huidige systeem naar anderen en zijn eigen overmacht verwijzen. Bovendien reikt het huidige handhavinginstrumentarium niet verder dan de resterende duur van het jaarlijks gebruiksplan waarbij al snel vragen kunnen rijzen omtrent de proportionaliteit van de ingezette maatregel. De in dit wetsvoorstel neergelegde systematiek lijdt niet aan deze tekortkomingen. Hierbij is de systematiek van de wetgeving voor Schiphol gevolgd. In paragraaf 3.5 wordt verder op de handhaving ingegaan.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 30b Luchtvaartwet.

<sup>2</sup> Zie artikel 36 Luchtvaartwet.

### 1.2.5 Stroomlijning besluitvormingsprocedures

Het wetsvoorstel beoogt de bestaande besluitvormingsprocedures uit de Luchtvaartwet in overeenstemming te brengen met die van Schiphol. Het kabinet streeft daarbij naar eenvoudiger en snellere besluitvormingsprocedures. Het streven is met dit wetsvoorstel de bestuurlijke slagvaardigheid te vergroten en tegelijkertijd de rechtszekerheid en rechtsbescherming te garanderen.

In de huidige regelgeving kan een aanwijzing voor een luchtvaartterrein alleen gegeven worden als deze in overeenstemming is met een van kracht zijnd plan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup>. Dit kan in de vorm van een structuurschema of een planologische kernbeslissing (PKB). Voor burgerluchthavens is de PKB Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) vastgesteld. Hierin zijn voor alle luchtvaartterreinen, behalve Schiphol, ruimtelijk relevante afwegingen van het Rijk opgenomen<sup>2</sup>. Voor de luchthavens Maastricht en Lelystad is een afzonderlijke PKB vastgesteld<sup>3</sup>. De afwegingen van het Rijk in deze PKB's resulteren in al dan niet indicatief aangegeven geluidscontouren waarbinnen de besluitvorming per individueel luchtvaartterrein plaats moet vinden. De planologische doorwerking van de geluidszones in gemeentelijke bestemmingsplannen is eveneens geregeld met een aanwijzing die is gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gemeenten worden geacht binnen een jaar het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met deze aanwijzing. Indien dit niet gebeurt, kan de minister van VROM dit afdwingen met een aanwijzing op grond van art 37 van de WRO. Tot nu toe is dit instrument voor burgerluchthavens nooit ingezet. Op basis van overleg wordt door het rijk naar overeenstemming gezocht met de betrokken provincie en gemeenten.

Met dit wetsvoorstel zal het anders dan in de huidige Luchtvaartwet niet langer noodzakelijk zijn dat een luchthavenbesluit overeenstemt met een van kracht zijnd plan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hiermee wordt het systeem verlaten dat twee wettelijke instrumenten (PKB en aanwijzing op grond van de Luchtvaartwet) nodig zijn om regels voor luchthavens te stellen. Dit leidt tot dubbele besluitvorming, met daaraan gekoppelde procedures, namelijk eerst een m.e.r.-procedure en bestuurlijk overleg in het kader van de PKB, en vervolgens dezelfde procedures in het kader van de aanwijzing. Door in dit wetsvoorstel alle procedures bij de vaststelling van een luchthavenbesluit te laten plaatsvinden, zijn deze dubbele procedures niet langer noodzakelijk. De aanwijzing die mede gebaseerd is op de Wet op de Ruimtelijke Ordening en die de planologische doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen regelt, komt eveneens met dit wetsvoorstel te vervallen. Deze doorwerking wordt direct geregeld met het luchthavenbesluit.

Verder is het op grond van het wetsvoorstel – analoog aan de Schipholwet – niet meer mogelijk op grond van de Awb tegen een luchthavenbesluit of -regeling bezwaar in te dienen en beroep bij de bestuursrechter in te stellen. Het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling worden met dit wetsvoorstel op de zogeheten negatieve lijst van de Awb geplaatst. De reden hiervoor is dat beide besluiten zowel elementen bevatten die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, als elementen die het karakter hebben van een beschikking. Tegen algemeen verbindende voorschriften stelt de Awb géén beroep op de bestuursrechter open.<sup>4</sup> Omdat het onwenselijk is de rechtsbescherming te verdelen over meerdere rechters is de keuze gemaakt bezwaar en beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Wel is evenals bij de Schipholwet voorgeschreven dat vóórdat een luchthavenbesluit of -regeling van kracht kan worden de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd.

<sup>1</sup> Op grond van art 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

<sup>2</sup> Voor de luchthavens Schiphol zijn op grond van de Wet luchtvaart een luchthavenindelingbesluit en een luchthavenverkeerbesluit vastgesteld.

<sup>3</sup> Planologische kernbeslissing luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad, deel 4, mei 2004.

<sup>4</sup> Zie artikel 8:2 Awb.

Hierbij heeft een ieder de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

### 1.3 Terugblik

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven wordt het rijksbeleid voor luchthavens de afgelopen tien jaar gekenmerkt door een terugtrekkende beweging van de Rijksoverheid en een vereenvoudiging van de regulering van de milieu- en ruimtelijke ordeningsgevolgen van luchthavens. Dit wetsvoorstel vormt het sluitstuk van deze ontwikkeling.

De vernieuwing van het luchtvaartbeleid voor de kleine en regionale burgerluchthavens is in 1995 begonnen met het stellen van de vraag: «Hoeveel ruimte geeft Nederland aan (kleine) luchtvaart». De discussie hierover is geïnitieerd naar aanleiding van de behandelingen in de Tweede Kamer over de PKB Schiphol en Omgeving, de aanwijzingen en geluidszonering van de individuele velden en de wens om deze in een groter kader te behandelen. In 1997 is vervolgens een aantal beleidsontwikkelingen in gang gezet, die zijn verwoord in de nota's «Uitgangspunten beleidsvisie regionale luchtvaartinfrastructuur»<sup>1</sup>, «Beleidsvisie kleine luchtvaartinfrastructuur»<sup>2</sup> en in de nota RELUS. Deze nota's gaan onder meer in op de betekenis van regionale luchthavens voor capaciteitsproblemen van Schiphol. In de «Integrale Beleidsvisie»<sup>3</sup> en de nota «Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart»<sup>4</sup> is geconcludeerd dat regionale luchthavens geen alternatief bieden voor mogelijke capaciteitstekorten op Schiphol noch een oplossing voor problemen op nationale schaal. Concentratie van het (nationaal gezien van belang zijnde) luchtverkeer op één luchthaven heeft de voorkeur. In onderzoeken die gedaan zijn na het uitbrengen van de «Uitgangspunten beleidsvisie regionale luchtvaartinfrastructuur» is geconcludeerd dat de regionale luchthavens met name regionale belangen dienen, te weten de bereikbaarheid van de regio, als vestigingsplaatsfactor voor bedrijven en diversificatie van de werkgelegenheid.<sup>5</sup>

Daarom koos het kabinet in de «Hoofdlijnennotitie Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens» (SRKL) van 1999 voor decentralisatie. Het voorstel was om over te gaan tot een herverdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en provincies, gekoppeld aan het afbouwen van de financiële banden met de regionale luchthavens. Het kabinet stelde ook dat de betrokkenheid van het Rijk bij de desbetreffende luchthavens zich primair zou moeten richten op het terugdringen van de milieubelasting overeenkomstig het nationaal milieubeleid. Dit laatste is in deze hoofdlijnennotitie vertaald in een stand still-doelstelling. Deze stand still-doelstelling betrof geluid, externe veiligheid en de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van luchtverkeer dat in Nederland vliegt (het CO<sub>2</sub>-plafond) zou worden vertaald in emissierechten die uit te ruilen zijn tussen de verschillende luchthavens (emissiehandel). Uit onderzoek bleek dat de CO<sub>2</sub> uitstoot van de regionale en kleine luchtvaart maar een zeer beperkt aandeel betrof van de totale uitstoot in Nederland (< 0,05%). De maximale reductie bij het instellen van een plafond zou dus zeer beperkt zijn. Daarnaast bleek dat de stand still-eis – zoals dat met name tot uitdrukking kwam voor CO<sub>2</sub> en de daaraan gekoppelde emissiehandel – niet op draagvlak van de bestuurders van de provincies kon rekenen. De tegenstrijdigheid van de wens tot decentralisatie en meer ruimte voor een afweging van regionale belangen door de provincie enerzijds en het stand still principe anderzijds, heeft tot vertraging in de besluitvorming geleid. De stand still benadering is uiteindelijk verlaten.

In 2002 heeft het kabinet besloten af te zien van een nieuw structuurschema (brief van 4 maart 2002, VW-02-177). Er is toen gekozen om – in

<sup>1</sup> Beleidsvisie van het kabinet «Hoeveel ruimte geeft Nederland aan regionale luchtvaart?», projectteam regionale luchtvaartinfrastructuur (RELI), november 1997.

<sup>2</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van VROM, project toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur, november 1997.

<sup>3</sup> Integrale beleidsvisie over de toekomst van de luchtvaart in Nederland «Hoeveel ruimte geeft Nederland aan Luchtvaart», gezamenlijke uitgave van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken, Den Haag, november 1997.

<sup>4</sup> Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart, gezamenlijke uitgave van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken, Den Haag, december 1998.

<sup>5</sup> Zie onder meer: RAND Europe, onderzoek «Regionale luchthavens in Nederland», januari 2004. In dit onderzoek, een quick scan, is op basis van beschikbare gegevens en cijfers het maatschappelijk belang van regionale luchthavens in Nederland onderzocht.

lijn met de systematiek voor Schiphol – de nieuwe regelgeving direct op te nemen in de Wet luchtvaart, waarvan het onderhavige wetsvoorstel het resultaat is.

#### **1.4 Militaire luchthavens**

De huidige Luchtvaartwet onderscheidt naast de door de minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen burgerluchtvaartterreinen de door de minister van Defensie aan te wijzen militaire luchtvaartterreinen. In vergelijking met de burgerluchtvaartterreinen nemen de militaire luchtvaartterreinen een bijzondere positie in die rechtstreeks samenhangt met de taken van de krijgsmacht zoals die zijn verankerd in de Grondwet. Deze bijzondere positie uit zich daarin dat de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming en de beleidsuitvoering met betrekking tot de militaire luchtvaart volledig plaatsvinden op het (politieke) niveau van de centrale overheid.

Bij de overgang van de Luchtvaartwet naar de Wet luchtvaart zullen de militaire luchtvaartterreinen worden geregeld in het specifiek op de militaire luchtvaart betrekking hebbende hoofdstuk 10, dat daartoe wordt uitgebreid met een titel «Luchthavens». De bijzondere positie van de militaire luchthavens brengt namelijk met zich mee dat de voor de burgerluchthavens gekozen uitgangspunten, zoals dat inzake decentralisatie, niet zonder meer toepasbaar zijn op militaire luchthavens. In hoofdstuk 7 van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

Op grond van de Luchtvaartwet zijn thans door de minister van Defensie elf militaire luchtvaartterreinen aangewezen, waarvan er als gevolg van politieke besluitvorming drie zullen worden gesloten.<sup>1</sup> Voor een aantal luchtvaartterreinen is door de minister van Defensie in overeenstemming met de minister van VROM een geluidszone als weergave van de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen vastgesteld, terwijl voor de andere luchtvaartterreinen de geluidszone indicatief is vastgelegd in het Structuurschema Militaire Terreinen (en vaststelling op grond van de Luchtvaartwet in procedure is). Deze geluidszones zijn bepaald om het voorgenomen gebruik van militaire luchtvaartterreinen te accommoderen. Bedoelde zones worden – evenals bij burgerluchthavens – gehanteerd in het kader van bestemmingsplannen, voor het programma voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan geluidsgevoelige gebouwen en in het kader van de handhaving van het daadwerkelijk gebruik van het luchtvaartterrein. Als geluidbelastingmaat wordt de Kosteneenheden (Ke) gehanteerd.

Op een aantal militaire luchthavens vindt medegebruik door de burgerluchtvaart plaats. In de loop der tijd is gebleken dat het juridisch instrumentarium om dit medegebruik gestalte te geven, verouderd is en niet meer voldoet. Ook is het op grond van de huidige systematiek in de Luchtvaartwet niet mogelijk om de geluidbelasting van het medegebruik door de burgerluchtvaart separaat te behandelen van het gebruik door de militaire luchtvaart. Daardoor is de burgerluchtvaart niet goed apart aanspreekbaar op eventuele overschrijdingen van de geluidsnormen.

Tenslotte beschikt het ministerie van Defensie over een aantal locaties voor gebruik door militaire helikopters en onbemande luchtvaartuigen. De wettelijke regeling voor deze locaties, die voor een deel zijn gelegen op Defensieobjecten, is naar huidige inzichten marginaal.

Voor het overbrengen van de militaire luchthavens naar de Wet luchtvaart is de systematiek van de Luchtvaartwet het uitgangspunt. Wat betreft de stroomlijning van procedures wordt voor een belangrijk deel aansluiting gezocht bij hetgeen geregeld wordt voor de burgerluchtvaart. Verder zal in

---

<sup>1</sup> Marinevliegkamp Valkenburg en de vliegbases Soesterberg en Twenthe.

de Wet luchtvaart voor de militaire luchthavens een adequaat juridisch instrumentarium voor het burgermedegebruik worden gecreëerd, waarbij tevens een separate geluidsruimte voor burgermedegebruik kan worden vastgesteld. Omdat het huidige geluidsstelsel door middel van het vaststellen van een geluidszone voor militaire luchthavens voor het afbakenen van het gebruik door het luchthavenluchtverkeer, voor de planologische doorwerking en voor de handhaving naar tevredenheid functioneert, wordt dit in het wetsvoorstel gecontinueerd.

Tot slot zal worden voorzien in een adequate regeling voor helikopterlandingsplaatsen en oefenlocaties.

## **2. BASIS VAN HET NIEUWE STELSEL VOOR BURGERLUCHTHAVENS**

### **2.1 Algemeen**

De vier uitgangspunten van het kabinet (decentralisatie, nieuwe normstelling, ontvlechting van overheid en sector en stroomlijning besluitvormingsprocedures) leiden tot een nieuwe structuur van de wet- en regelgeving voor burgerluchthavens. Zoals in paragraaf 1.1 reeds is aangegeven is de opzet van de nieuwe wetgeving vergelijkbaar met die voor Schiphol. In dit hoofdstuk wordt de systematiek van het wetsvoorstel op hoofdlijnen uiteengezet. Daarbij wordt beschreven hoe het bevoegde gezag invulling kan geven aan zijn nieuwe bevoegdheden. Eerst wordt toegelicht wie voor welke luchthavens bevoegd is. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de bevoegdheden voor burgerluchthavens kunnen worden gebruikt. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop luchthavenbesluiten en -regelingen moeten worden ingericht. Ook de beleidsvrijheid van provincies als het gaat om luchthavens van regionale betekenis komt aan de orde.

### **2.2 Categorie-indeling burgerluchthavens**

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet worden voor nagenoeg alle burgerluchthavens bevoegdheden die op grond van de huidige systematiek bij het Rijk liggen, naar het provinciaal bestuur gedecentraliseerd. Het gaat om bevoegdheden voor besluitvorming over de aanwezigheid van luchthavens, de omvang van de milieuruimte waarover een luchthaven kan beschikken en over de eventuele ruimtelijke implicaties daarvan gelet op de randvoorwaarden van het Rijk voor geluidbelasting en externe veiligheid. De wet bepaalt welke categorieën burgerluchthavens er in de toekomst zullen zijn<sup>1</sup>. Hierbij wordt – naast de luchthaven Schiphol – een onderscheid gemaakt tussen luchthavens van regionale betekenis en luchthavens van nationale betekenis. Voor de laatste categorie blijft het Rijk het bevoegde gezag. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alle andere burgerluchthavens dan Schiphol worden gedecentraliseerd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk luchthavens van nationale betekenis te verklaren. Het kabinet ziet geen reden om andere burgerluchthavens als luchthavens van nationale betekenis aan te merken en daarmee onder het gezag van het Rijk te brengen dan wel te houden. Als hiervoor in de toekomst reden is, dan kan alleen door wijziging van de wet een luchthaven van nationale betekenis worden verklaard. Voor een dergelijke luchthaven stelt het Rijk dan bij algemene maatregel van bestuur een luchthavenbesluit op.

Voor luchthavens van regionale betekenis krijgen provinciale staten de genoemde bevoegdheden, waarbij het Rijk in het Besluit burgerluchthavens voorschrijft welke systematiek ten minste moet worden toegepast en welk beschermingsniveau provinciale staten bij de vaststelling van

---

<sup>1</sup> Zie art. 8.1a van het wetsvoorstel.

luchthavenbesluiten ten minste moet bieden. Dit zijn minimumeisen bedoeld om een landelijk minimum beschermingsniveau voor burgers te creëren. Provinciale staten kunnen desgewenst meer of verdergaande eisen opnemen in een luchthavenbesluit. De decentralisatie leidt er derhalve toe dat provinciale staten bevoegdheden krijgen omtrent de besluitvorming over de aanwezigheid van luchthavens en de milieugebruiksruimte van luchthavens.

In paragraaf 1.2.2 is reeds toegelicht dat bevoegdheden ten aanzien van de indeling van het luchtruim, de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer en de bepalingen over de beveiliging op de luchthaven niet worden gedecentraliseerd.<sup>1</sup> Het beleid voor de indeling en het gebruik van het luchtruim is een aangelegenheid die de provinciegrenzen overstijgt. Bovendien nopen internationale afspraken en regels tot een nationale aanpak van luchtvaartveiligheid en luchtruim. Daarom blijft het Rijk hiervoor geheel verantwoordelijk.

In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen over luchthavens die niet op Nederlands grondgebied zijn gelegen, maar waarvan de milieugevolgen en obstakelbeperkingen wel op Nederlands grondgebied neerslaan, zoals Niederrhein en Geilenkirchen. Deze zullen in een later stadium in de Wet luchtvaart worden opgenomen.<sup>2</sup>

Op grond van de huidige Luchtvaartwet wordt een onderscheid gemaakt tussen aangewezen burgerluchtvaartterreinen, terreinen die vallen onder het huidige «Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen» (BIGNAL) en burgerluchtvaartterreinen waarvoor op dit moment een ontheffing wordt verleend op grond van artikel 14, tweede lid, van de Luchtvaartwet. Het Rijk reguleert op dit moment voor al deze luchthavens de luchtruimaspecten, de milieugebruiksruimte en de daarmee samenhangende ruimtelijke consequenties van het gebruik van een luchthaven. Het huidige juridische onderscheid tussen verschillende soorten luchthavens komt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te vervallen. Hiervoor in de plaats komen luchthavens met een luchthavenbesluit en luchthavens met een luchthavenregeling.

## 2.3 Systematiek wetsvoorstel

### 2.3.1 Decentralisatie

Provincies worden bevoegd om over de aanwezigheid, de aard en de omvang van luchthavens op hun grondgebied te beslissen. Provinciale staten krijgen immers de bevoegdheden om de milieuruimte voor luchthavens van regionale betekenis te bepalen met – afhankelijk van de omvang van die milieuruimte – de daarbij behorende ruimtelijke consequenties. In paragraaf 2.4 wordt verder ingegaan op de provinciale beleidsruimte ten aanzien van luchthavens. Om ervoor te zorgen dat in bepaalde gebieden een bepaald beschermingsniveau wordt geboden, schrijft het Rijk in het Besluit burgerluchthavens voor hoe in een luchthavenbesluit de milieuruimte moet worden bepaald en welke ruimtelijke consequenties daaraan verbonden zijn. Deze bepalingen uit het Besluit burgerluchthavens garanderen daarmee een landelijk minimum beschermingsniveau.

Provinciale staten bepalen de gebruiksruimte voor de luchthaven (feitelijk voor het luchthavenluchtverkeer) door handhavingpunten vast te stellen. Toepassing van handhavingpunten in het verlengde van de baan en – indien aanwezig – in de bebouwde kom op of nabij de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke contour vervangt, wordt op grond van het Besluit burgerluchthavens verplicht. Provinciale staten kunnen ook handhavingpunten leggen

<sup>1</sup> De bepalingen over beveiliging zijn thans opgenomen in de artikelen 37a tot en met 37s van de Luchtvaartwet en zullen inhoudelijk ongewijzigd worden overgeheveld naar titel 8a.2 van de Wet luchtvaart met het wetsvoorstel dat de Luchtvaartwet intrekt.

<sup>2</sup> Zie Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1.



op andere plaatsen waar zij een extra garantie willen geven voor de maximale geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer aldaar. De handhavingpunten worden vastgelegd in het luchthavenbesluit en richten zich tot de exploitant, de gebruikers van een luchthaven en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening. De hoogte van de waarden in handhavingpunten, alsmede de ligging van de diverse geluidbelastings- en externe veiligheidscontouren (het beperkingengebied) worden bepaald door provinciale staten. Het staat provinciale staten vrij om naast handhavingpunten andere instrumenten in een luchthavenbesluit op te nemen ter beperking van de geluidbelasting. Daarnaast kunnen regels worden opgenomen ter beheersing van externe veiligheidsrisico's of lokale luchtverontreiniging.

In het luchthavenbesluit moet ook een beperkingengebied worden vastgelegd waar ruimtelijke beperkingen gelden, zoals een nieuwbouwverbod op woningen, isolatie en het onttrekken van de woonbestemming aan gebouwen. Deze ruimtelijke beperkingen zijn gebaseerd op de ligging van geluids- en externe veiligheidscontouren en op basis van ICAO-eisen voor obstakelhoogten en het gebruik van gronden. De regels voor het beperkingengebied richten zich tot gemeenten en de gebruikers van gronden binnen het beperkingengebied.

In hoofdstuk 3 en 4 wordt verder toegelicht waarmee het bevoegde gezag rekening moet houden bij het vaststellen van een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling.

### *2.3.2 Instrumentarium*

#### *Instrumentkeuze*

De instrumenten die provinciale staten op grond van het wetsvoorstel ter beschikking staan, zijn het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald wanneer in ieder geval een luchthavenbesluit moet worden gemaakt. In het wetsvoorstel is opgenomen dat provinciale staten voor een luchthaven één van beide opstellen, afhankelijk van de effecten van de geluidbelasting of de externe veiligheidsrisico's buiten het luchthavengebied. Indien het gebruik van de luchthaven leidt tot zodanige effecten dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de ruimtelijke inrichting van de directe omgeving van de luchthaven, is vaststelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk. Zijn deze ruimtelijke consequenties er niet, dan kan worden volstaan met een luchthavenregeling.

Een luchthavenbesluit of -regeling wordt al dan niet op verzoek vastgesteld. Normaal gesproken zal de exploitant bij het bevoegde gezag een verzoek indienen voor het wijzigen van het gebruik van een bestaande luchthaven of het kunnen exploiteren van een nieuwe luchthaven. Om te kunnen bepalen of een luchthavenbesluit of -regeling nodig is, zal de indiener bij zijn verzoek gegevens moeten overleggen waaruit blijkt of er buiten het luchthavengebied ruimtelijke consequenties zullen optreden. In de praktijk betekent dit dat in ieder geval geluid- en externe veiligheidsberekeningen bij het verzoek moeten worden gevoegd<sup>1</sup>.

Er worden in een luchthavenbesluit of -regeling geen regels opgenomen aangaande het gebruik van het luchtruim. Deze worden vastgelegd in ministeriële regelingen op basis van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart.

#### *Grenswaarden en regels*

Een luchthavenbesluit bevat allereerst grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer die zich richten tot de exploitant, de luchtverkeersdienstverlening (indien aanwezig) en de gezagvoerders van luchtvaartuigen. Daarnaast zijn er regels voor het ruimtelijke gebruik van de directe

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in het Besluit burgerluchthavens op te nemen dat bij een bepaald gebruik van luchthavens het niet verplicht is een luchthavenbesluit vast te stellen. Zie hiervoor verder paragraaf 2.3.4.

omgeving van de luchthaven gelet op geluid en externe veiligheid. Deze regels richten zich tot de betreffende gemeente(n) en burgers en bedrijven in de omgeving van de luchthaven.

Grenswaarden en regels beheersen de belasting van de omgeving. Tegelijkertijd geven grenswaarden de luchtvaartsector een milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kan de sector opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels en aan de overige eisen die bij ministeriële regeling worden gesteld aan de inrichting en gebruik van een luchthaven.<sup>1</sup> Het luchthavenbesluit dient in ieder geval grenswaarden voor geluid te bevatten. Daarnaast kunnen grenswaarden voor externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging worden opgenomen. Grenswaarden zijn niet gericht tot een bepaalde sectorgenoot, maar tot de sectorgenoten gezamenlijk (exploitant, gebruikers en eventueel de luchtverkeersdienstverlening). De veroorzaakte belasting vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de sectorgenoten tezamen.

Tevens kunnen in een luchthavenbesluit regels worden opgenomen over bijvoorbeeld tijdstippen waarop geen gebruik gemaakt kan worden van banen op de luchthaven of het soort vliegtuigen dat gebruik mag maken van een luchthaven. Feitelijk gaat het hier om operationele maatregelen. Op grond van het wetsvoorstel moeten in het luchthavenbesluit in ieder geval ook regels worden opgenomen voor de vliegveiligheid, zodat een luchthaven op een veilige wijze kan worden gebruikt<sup>2</sup>. Het gaat dan onder meer om de vastlegging van de zogenaamde obstakelvrije vlakken en RESA-gebieden.<sup>3</sup> Dit zijn gebieden naast en in het verlengde van start- en landingsbanen waar geen obstakels mogen staan of waar hoogtebeperkingen gelden voor obstakels.

Een luchthavenregeling bevat alleen regels en eventueel grenswaarden gericht op het luchthavenluchtverkeer. Een regeling wordt immers verleend aan luchthavens waarvan het gebruik – gelet op het in het Besluit burgerluchthavens geformuleerde randvoorwaarden – niet leidt tot ruimtelijke consequenties in de omgeving van de luchthavens. Regels voor de ruimtelijke indeling zijn derhalve niet nodig.

#### *Handhaving en doorwerking*

Het onderscheid tussen grenswaarden en regels is vooral bij de handhaving van wezenlijk belang. Dit komt tot uiting in de wijze waarop wordt omgegaan met gevallen waarin in strijd met een regel of met een grenswaarde wordt gehandeld. De wet verplicht de geadresseerde van een regel (de exploitant, de gezagvoerder en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening) om zich aan die regel te houden. Overtreding van die verplichting kan worden bedreigd met straf in de vorm van een bestuurlijke boete, behoudens gevallen waarin afwijken van de regel in het belang van de veiligheid nodig bleek. In tegenstelling tot een regel richt kunnen de sectorgenoten niet individueel op naleving worden aangesproken. Grenswaarden richten zich tot de sectorgenoten gezamenlijk. Als een grenswaarde wordt overschreden, volgt in principe een maatregel van het bevoegde gezag teneinde het in het luchthavenbesluit vastgestelde beschermingsniveau voor de omgeving in de toekomst te garanderen.

Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat het bevoegde gezag dat een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling vaststelt, deze ook handhaaft. De wijze waarop de handhaving wordt georganiseerd wordt toegevoegd in de hoofdstukken 3 en 4.

<sup>1</sup> De basis voor deze regels wordt met het wetsvoorstel neergelegd in titel 8a.1 van de Wet Luchtvaart.

<sup>2</sup> Zie artikel 8.44, tweede lid, van het wetsvoorstel.

<sup>3</sup> RESA staat voor Runway End Safety Area.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de regels voor de ruimtelijke indeling de werking hebben van een voorbereidingsbesluit op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze werking vervalt op het moment dat

bestemmingsplan(nen) zijn aangepast aan de regels uit het luchthavenbesluit. Op deze wijze wordt de doorwerking van de ruimtelijke consequenties in de bestemmingsplannen op een eenvoudige wijze gegarandeerd en worden niet gewenste nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorkomen. Een luchthavenregeling bevat – zoals eerder opgemerkt – alleen regels en eventueel grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer en heeft geen gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond een luchthaven. De doorwerking naar bestemmingsplannen is derhalve daar niet aan de orde.

### *2.3.3 Luchthavenbesluit*

Zoals hiervoor reeds is gemeld bevat een luchthavenbesluit allereerst grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer en daarnaast regels voor de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven. Hoe deze worden ingevuld is aan het bevoegde gezag. Als provinciale staten het bevoegde gezag zijn, moeten deze bij de vaststelling van het luchthavenbesluit rekening houden met de bepalingen uit het Besluit burgerluchthavens. In paragraaf 3.2.2 wordt dit verder toegelicht.

#### *Grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer*

De grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer beogen de milieubelasting in de directe omgeving te beheersen. Toepassing van handhavingspunten in het verlengde van de start- en landingsbaan en – indien aanwezig – in de bebouwde kom op of nabij de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt, worden op grond van het Besluit burgerluchthavens verplicht.<sup>1</sup> Desgewenst kan het bevoegde gezag ook grenswaarden voorschrijven voor externe veiligheid en regels en grenswaarden voor lokale luchtverontreiniging. Ook kunnen bijvoorbeeld openingstijden worden vastgesteld en kunnen regels worden gesteld aan de vluchtuitvoering en het baangebruik. Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt richten de regels voor het luchthavenluchtverkeer zich tot de exploitant van de luchthaven, de gezagvoerders die de luchthaven aandoen en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening.

#### *Regels voor de ruimtelijke indeling*

De regels voor de ruimtelijke indeling beogen de inrichting van het gebied op en rond de luchthaven af te stemmen op het gebruik van de luchthaven. Grotendeels zijn deze regels een ruimtelijke vertaling van de grenzen die door provinciale staten aan het luchthavenluchtverkeer worden opgelegd.

Om te beginnen wordt door provinciale staten het directe ruimtebeslag van de luchthaven bepaald, dat wil zeggen de grenzen van de luchthaven en de ligging van de banen. Daarnaast wordt – gelet op de geluidbelasting, de externe veiligheid en de vliegveiligheid – het indirecte ruimtebeslag van de luchthaven bepaald. Dit indirecte ruimtebeslag wordt vastgelegd in een zogenaamd beperkingengebied, waar restricties gelden ten aanzien van diverse bestemmingen. Het Besluit burgerluchthavens geeft aan hoe het bevoegde gezag het indirecte ruimtebeslag bepaalt en welke ruimtelijke beperkingen daar ten minste gelden. Daarmee worden gebieden vlak rond de luchthaven gevrijwaard van (nieuwe) gevoelige en kwetsbare bestemmingen of worden eisen aan dergelijke bestemmingen gesteld. Daarnaast moeten in een luchthavenbesluit gebieden worden vastgelegd waar – gelet op de vliegveiligheid – obstakel- en hoogtebeperkingen gelden. De omvang van deze obstakelvlakken volgt uit (inter)nationale regelgeving. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt nader ingegaan op de regels voor het luchthavenluchtverkeer en de ruimtelijke indeling die provinciale staten als bevoegd gezag moeten stellen.

<sup>1</sup> In het Besluit burgerluchthavens worden de  $L_{den}$ -waarden die de Ke-waarden zullen vervangen vastgesteld. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de 35 Ke-waarde wordt vervangen door de 55 dB(A)  $L_{den}$ .

Een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van regionale betekenis wordt door provinciale staten bij verordening vastgesteld. Een luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven van nationale betekenis wordt vastgesteld bij AMvB.

### *2.3.4 Luchthavenregeling*

Voor luchthavens waar het gebruik door luchthavenluchtverkeer – gelet op de randvoorwaarden uit het Besluit burgerluchthavens – geen ruimtelijke consequenties buiten het luchthavengebied heeft, wordt een luchthavenregeling vastgesteld. Over het algemeen zal het gaan om luchthavens met gebruik van geringe omvang zoals helikopterlandingsplaatsen, zweefvliegvelden, plaatsen waar luchtballonnen opstijgen, tijdelijke terreinen voor sproeivliegtuigen, MLA-terreinen<sup>1</sup> en kleine recreatieluchthavens. Een luchthavenregeling bevat alleen regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer (en geen regels voor de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van een luchthaven). De luchthavenregeling richt zich derhalve alleen tot de exploitant en de gezagvoerders van luchtvaartuigen die gebruik maken van de luchthaven.

In de huidige situatie vallen de bovengenoemde luchthavens grotendeels onder het BIGNAL of zijn er ontheffingen verleend door de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 14 van de Luchtvaartwet. Daarnaast kan het ook gaan om op grond van de huidige wetgeving aangegeven luchtvaartterreinen met voornamelijk klein vliegverkeer. In het nieuwe stelsel zullen provinciale staten bevoegd worden voor dergelijke luchthavens een luchthavenregeling vast te stellen. Alleen voor luchthavens die op de Noordzee zijn gelegen (helikopterlandingsplaatsen op platforms) blijft het Rijk het bevoegde gezag. Deze vallen namelijk buiten het gebied dat provinciaal is ingedeeld.

De bepalingen in de luchthavenregeling moeten garanderen dat het gebruik van de luchthaven niet leidt tot zodanige effecten dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de ruimtelijke inrichting van de directe omgeving van de luchthaven. Anders moet immers een luchthavenbesluit worden gemaakt. Het Besluit burgerluchthavens zal niet voorschrijven op welke wijze dit moet worden bereikt. Provinciale staten kunnen zelf bepalen welk instrument zij daarvoor willen opnemen in de luchthavenregeling. Dit kunnen bijvoorbeeld grenswaarden in de vorm van handhavingspunten in het verlengde van de baan zijn. Maar ook het opnemen van een maximum aantal vliegtuigbewegingen kan een adequaat instrument zijn, afhankelijk van het gebruik van de luchthaven.

Een luchthavenregeling bij burgerluchthavens van regionale betekenis wordt door provinciale staten vastgesteld bij verordening. Een luchthavenregeling voor een burgerluchthaven van nationale betekenis wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.

### *2.3.5 Afstemming gebruik luchthavens en luchtruim*

Het gebruik van luchthavens en van het luchtruim kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het gegeven dat bevoegdheden omtrent het gebruik van het luchtruim niet worden gedecentraliseerd en bevoegdheden omtrent luchthavens wel, vraagt om regelmatig overleg tussen Rijk, provincies en LVNL. Dit overleg is vooral geboden voorafgaande aan de vaststelling van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Het overleg moet ertoe leiden dat het gebruik van de luchthaven is afgestemd op de capaciteit en het gebruik van het luchtruim en dat het luchtruim veilig kan worden gebruikt. Dit wordt bevestigd in een verklaring van veilig gebruik luchtruim van de minister van Verkeer en Waterstaat. Een

---

<sup>1</sup> Micro light aeroplanes.

luchthavenbesluit of regeling kan pas in werking treden nadat een dergelijke verklaring is afgegeven (zie ook paragraaf 5.3).

Van gebruik van het luchtruim is sprake op het moment dat een luchtvaartuig van de startbaan loskomt. Het gaat hierbij met name om luchtverkeersroutes, start- en landingsprocedures, de wijze waarop circuits moeten worden gevlogen en wachtprocedures. Deze worden in de huidige situatie door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgelegd in ministeriële regelingen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart. Dit zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo blijven. De luchtverkeersleiding geeft in principe standaardinstructies aan de gezagvoerder. In uitzonderlijke gevallen kan de luchtverkeersleiding daarvan afwijken. Een gezagvoerder van een vliegtuig pleegt een strafbaar feit indien hij de instructies van de luchtverkeersleiding niet opvolgt. Er is ook hier weer slechts één rechtvaardigingsgrond om te kunnen afwijken: het belang van de veiligheid.

De route die een startend vliegtuig volgt, vloeit voort uit de instructies van de luchtverkeersleiding. In de huidige aanwijzingen op grond van de Luchtvaartwet zijn voor luchthavens waar luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven, de verschillende routes op kaart zichtbaar gemaakt met zogeheten tolerantiegebieden. Tolerantiegebieden geven een horizontaal vlak in het luchtruim aan waarbinnen startende vliegtuigen hun route moeten volgen. In het luchthavenbesluit worden geen tolerantiegebieden opgenomen, omdat luchtruimaspecten niet worden gedecentraliseerd.

Indien het provinciaal bestuur aanpassingen in de routestructuur wil, kan deze bij de minister van Verkeer en Waterstaat daartoe een verzoek indienen. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat zal onder meer in overleg met de LVNL beoordelen of een aanpassing mogelijk is. Hierbij zal de thans gebruikelijke procedure gevolgd worden waarbij in een vroegtijdig stadium overleg met de LVNL wordt gevoerd. Een verzoek van de provincie wordt gehonoreerd, tenzij dit niet mogelijk is met het oog op de vliegveiligheid, de capaciteit of de indeling van het luchtruim.

Indien het Rijk – al dan niet op aangeven van de LVNL – van plan is om vliegroutes van een luchthaven te veranderen is uiteraard ook overleg tussen Rijk, provincie en LVNL geboden. Wijziging van routes in het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied of wijziging van circuitgebieden is alleen mogelijk indien gedeputeerde staten hiermee instemmen. Indien geen instemming wordt verkregen kan het Rijk de wijziging alleen doorzetten als overwegingen op grond van vliegveiligheid, capaciteit of indeling van het luchtruim wijziging van de routes noodzakelijk maken.

### *2.3.6 Samenhang met de Schipholwet*

Bij de vormgeving van de systematiek voor de overige luchthavens is aangesloten bij de systematiek voor Schiphol, zoals deze in de Schipholwet is vastgelegd. Met dit wetsvoorstel wordt daarom een deel van de bepalingen die gelden voor Schiphol van toepassing verklaard op burgerluchthavens van regionale en nationale betekenis. Zo geldt ook voor de luchthavens waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, dat er regels zijn voor het luchthavenluchtverkeer en voor de ruimtelijke indeling van de directe omgeving (als het gebruik ruimtelijke gevolgen heeft voor de omgeving). Een verschil is dat voor Schiphol deze regels in twee besluiten zijn vastgelegd: het luchthavenverkeerbesluit gericht op het luchthavenluchtverkeer en het luchthavenindelingbesluit gericht op de ruimtelijke indeling van en rond de luchthaven. Beide typen regels kunnen echter niet los van elkaar worden opgesteld. In dit wetsvoorstel worden voor de overige luchthavens met ruimtelijke consequenties beide besluiten geïntegreerd in één luchthavenbesluit. Zo wordt het aantal te nemen besluiten en daarmee het aantal te doorlopen procedures gehalveerd.

## 2.4 Luchthavenbeleid provinciaal bestuur

### *Integrale afweging*

Op grond van het wetsvoorstel stellen provinciale staten straks het aantal, de omvang, de aard en de ligging van luchthavens van regionale betekenis op hun grondgebied vast. Het bevoegde gezag – in de praktijk provinciale staten – bepaalt daarmee feitelijk de gebruiksruimte van de luchthaven: of deze ruimte kleiner moet worden of kan toenemen, of er nieuwe luchthavens kunnen komen en of er luchthavens gesloten moeten worden.<sup>1</sup> Het kabinet gaat ervan uit dat het provinciaal bestuur dat doet op grond van een integrale afweging waarbij aspecten als economische ontwikkeling, verstedelijking, bereikbaarheid, leefbaarheid, milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit een rol spelen. Een dergelijke afweging is immers een goede basis voor de beleidsuitvoering door het bevoegde gezag, dat wil zeggen voor het vaststellen van luchthavenbesluiten of -regelingen. Het provinciaal bestuur kan dat als gebiedsregisseur het beste doen, beter dan het Rijk dat op grotere afstand van de regio staat. Ontwikkelingen van de luchthaven zijn immers nauw verweven met die van de regio. Investerings in een luchthaven dienen dan ook nauw samen te hangen met investeringen in economie, infrastructuur, milieu en woonlocaties en vergen dus een integrale ruimtelijke planning. Rekening houden met de vastgestelde geluidruimte blijkt niet voldoende<sup>2</sup>. Door bevoegdheden op het provinciale niveau te leggen wordt aangesloten bij de sturingsfilosofie van het kabinet waarbij de bevoegdheden op dat niveau worden gelegd waar ze het beste kunnen worden waargemaakt.

### *Ruimtelijke reservering*

Het kabinet acht het ongewenst dat eerst wordt besloten tot woningbouw in de ruimte direct rond een luchthaven en later tot uitbreiding van diezelfde luchthaven. Hierdoor neemt immers het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een bepaalde geluidbelasting en veiligheidsrisico's toe. Daarom zal het kabinet in het Besluit burgerluchthavens voorschrijven dat provincies voor het gebied rond de luchthaven een integrale afweging maken over wat zij willen met de ontwikkeling van dat gebied, zonder dat het rijk daarbinnen beperkingen oplegt. Dit wordt in elk geval gevraagd bij de afweging omtrent grootschalige verstedelijkingsopties.<sup>3</sup> Het gaat om het gebied binnen de L<sub>den</sub>-contour die de 20 Ke vervangt.<sup>4</sup> De ligging van deze contour moet door provinciale staten in het luchthavenbesluit worden vastgelegd. Het resultaat van de afweging omtrent de ontwikkeling van dit gebied kan – uit oogpunt van doelmatigheid – worden neergelegd in het provinciaal (deel-)streekplan of omgevingsplan waarin de desbetreffende luchthaven gelegen is.

### *Beleidsvrijheid bij de invulling van luchthavenbesluiten en regelingen*

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat provinciale staten besluiten nemen over de gebruiksruimte van burgerluchthavens van regionale betekenis. Hierbij worden zij verplicht ten minste de bepalingen uit het Besluit burgerluchthavens in luchthavenbesluiten en -regelingen toe te passen. De verdere invulling van een besluit of regeling is vrij, mits deze invulling betrekking heeft op externe veiligheid, geluidbelasting of lokale luchtverontreiniging.

Wat betreft het luchthavenluchtverkeer zal het Besluit burgerluchthavens voor luchthavenbesluiten alleen de toepassing van handhavingpunten in het verlengde van de baan en handhavingpunten op de L<sub>den</sub>-contour de 35 Ke vervangt in en nabij de bebouwde kom voorschrijven. Het is aan provinciale staten om de hoogte van de grenswaarden van de handhavingpunten en de exacte ligging van de handhavingpunten te bepalen. De verdere invulling is vrij. Zo kunnen provinciale staten ook op andere locaties handhavingpunten leggen, of aparte grenswaarden voor klein

<sup>1</sup> Gelet op de rechtszekerheid van de exploitant kan een luchthaven niet zonder meer gesloten worden. Zo kan het zijn dat een exploitant of andere rechthebbenden schade-loos gesteld moeten worden.

<sup>2</sup> Hierbij wordt aangesloten bij de conclusies van het rapport «Verkenning regionale luchthavens» van het Ruimtelijk Planbureau (RPB/NAI Uitgevers, Den Haag/Rotterdam, 2005).

<sup>3</sup> Zie ook Nota ruimte, deel 3a Ministeries van VROM, LNV, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, 17 mei 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 154), blz 98: «Bij keuzen voor een verdere groei van de luchtvaart op deze terreinen is het aan de provincies en de betrokken gemeenten de voordelen van deze groei af te wegen tegen de beperkingen daarvan op het ruimtegebruik in een ruim gebied rond de betrokken luchthavens. Dit laatste wordt in elk geval gevraagd bij de afweging ten opzichte van grootschalige verstedelijkingsopties.»

<sup>4</sup> Het gebied dat wordt begrensd door een contour met deze waarde is bedoeld als ruimtelijk afwegingsgebied voor luchthavens van regionale betekenis, zonder dat het rijk daarbinnen beperkingen oplegt. In de Nota Ruimte wordt overigens de 20 Ke-contour rond Schiphol genoemd als het gebied waarbinnen nieuwe stedelijke ontwikkelingen niet kunnen plaatsvinden in verband met de ontwikkeling van de luchthaven.

vliegverkeer hanteren. Daarnaast kunnen openingstijden en grenswaarden voor externe veiligheid worden opgenomen.

Met het oog op het reguleren van de hinder van klein vliegverkeer (vliegtuigen met een maximum gewicht van 8618 kg) kunnen provinciale staten operationele maatregelen opnemen, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtuitvoeringsbeperkingen en gedifferentieerde openingstijden (afhankelijk van het vliegtuigtype). In hoofdstuk 3 wordt dit verder uiteengezet. Wat betreft de regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van een luchthaven, kunnen provinciale staten ook verder gaan dan het Besluit burgerluchthavens. Zo kunnen provinciale staten gelet op geluid en externe veiligheid een groter beperkingengebied vaststellen dan op grond van die AMvB nodig is, door de nieuwbouwbeperkingen bij lagere dan in het Besluit burgerluchthavens voorgeschreven waarden van toepassing te verklaren.

Provinciale staten hebben weliswaar geen bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van het luchtruim, zij kunnen wel voorstellen doen aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de ligging van vliegroutes in de nabijheid van luchthavens. Immers, de vliegroutes zijn van invloed op de verdeling van het geluid en daarmee op ligging van het beperkingengebied en op hinder op grotere afstand van de luchthaven. De minister zal deze voorstellen beoordelen vanuit het oogpunt van vliegveiligheid, capaciteit en indeling van het luchtruim<sup>1</sup>.

## 2.5 Een vergelijking in Europees verband

De luchthavens in de grensstreek van Nederland, België en Duitsland concurreren met elkaar. In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt met de randvoorwaarden waarmee luchthavens in deze landen te maken hebben, in het kader van het zogenaamd «level playing field».

### *Geluid*

De drie landen treffen maatregelen om de geluidsemisatie van de vliegtuigen te beperken, althans om toezien met een te grote emissie te weren. Tevens hebben zij geluidsheffingen ingesteld en registreren zij de geluidbelasting (monitoring). Nederland werkt deze punten verder uit door in het algemeen hogere heffingen vast te stellen, de totale geluidbelasting van de luchthavens jaarlijks te handhaven en het vliegpatroon van individuele vluchten te handhaven. In België en Duitsland wordt alleen op piekniveaus van individuele vluchten gehandhaafd en niet op een totale geluidbelasting.

België, Duitsland en Nederland passen allen een zekere vorm van ruimtelijke zonering op basis van geluid rond regionale luchthavens toe, met het oog op de ruimtelijke indeling. Dit wil niet zeggen dat het overal gelijk is. In België geldt slechts het advies om een  $L_{den}$ -zone rondom een luchthaven te bepalen, maar deze wordt niet gehandhaafd en er gelden geen wettelijke beperkingen ten aanzien van woningbouw. In Duitsland worden voor nieuwbouwbeperkingen ongeveer de Nederlandse Ke-waarden gevolgd. Voor isolatie geldt echter dat Duitsland minder strikt is en pas bij veel hogere geluidbelasting tot isolatie overgaat. In België vindt sinds kort isolatie van woningen plaats voor Zaventem, waarbij de kosten deels door de bewoners betaald moeten worden. Voor regionale luchthavens geldt in België geen isolatieplicht. In Nederland worden rondom regionale luchthavens woningen geïsoleerd en worden de kosten daarvan volledig verhaald op de luchtvaartsector.

In Nederland worden bijna alle aangewezen luchtvaartterreinen gezoneerd, dus ook alle regionale en kleine luchthavens.<sup>2</sup> Voor de kleine lucht-

---

<sup>1</sup> Opgemerkt moet worden dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op luchthavens en niet op het gebruik van het luchtruim en routes op grotere afstand van de luchthavens. Het is dus niet mogelijk om op basis van dit wetsvoorstel het vliegverkeer op afstand van luchthavens te reguleren, bijvoorbeeld boven stiltegebieden. Overigens is een vliegverbod boven stiltegebieden niet goed uitvoerbaar. Uitgegaan wordt van zelfregulering door de sector wat heeft geresulteerd in een gedragscode van piloten om stiltegebieden te mijden. Zie daarvoor de brieven van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 269 893, nr. 48) en van 12 oktober 2004 (kenmerk DGL/04.U01633).

<sup>2</sup> Alleen de op grond van de Luchtvaartwet aangewezen luchtvaartterreinen Haamstede en Stadskanaal zijn niet gezoneerd.

vaart is vooral de systematiek die in Duitsland wordt gevolgd van belang. Hier gelden strengere eisen dan de ICAO-toelatingseisen voor het vliegen op een aantal tijdstippen in de week. Nederland gaat een vergelijkbare systematiek invoeren. Daarmee is ook Nederland strenger dan de ICAO voorschrijft. In België gelden nauwelijks regels voor geluidszonering en geluidsmaatregelen voor de kleine luchtvaart.

Uit de vergelijking blijkt dat wat betreft geluid Nederland op dit moment strengere normen en regels hanteert dan de omliggende landen en dat hierdoor grotere kosten ontstaan die op de luchtvaartsector worden verhaald. Het is niet eenvoudig om de maatregelen van de verschillende landen precies met elkaar te vergelijken vanwege de toepassing van verschillende grootheden (piekniveaus of gemiddelde waarden). De landen hanteren nu ook nog verschillende geluidbelastingindicatoren, die niet goed vergelijkbaar zijn. Deze situatie zal de komende jaren verbeteren, aangezien de EU-richtlijn omgevingslawaai twee geluidbelastingindicatoren voorschrijft, de  $L_{den}$  en de  $L_{night}$ .

#### *Externe veiligheid*

Voor externe veiligheid geldt dat Nederland thans als enige land normering en ruimtelijke maatregelen op basis van externe veiligheid kent, en wel voor de luchthaven Schiphol. Met de invoering van externe veiligheidsbeleid voor de overige luchthavens, gaat Nederland verder dan naburige landen. In andere landen worden alleen maatregelen genomen om veiligheidsrisico's te beheersen, zoals veiligheidszones (RESA-gebieden rondom de start- en landingsbanen die vrij moeten blijven van bebouwing), het hebben van een rampenbestrijdingsorganisatie en bronbeleid. Bronbeleid richt zich bijvoorbeeld op het weren van onveilige toestellen.

#### *Lokale luchtkwaliteit*

Voor lokale luchtkwaliteit zijn op Europees niveau doelstellingen gesteld in de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit<sup>1</sup> en de daarop gebaseerde dochterrichtlijnen. Hiermee wordt een uniforme situatie in de Europese Unie gecreëerd.

### **3. HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER VAN BURGERLUCHTHAVENS**

#### **3.1 Algemeen**

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven bestaat een luchthavenbesluit uit twee delen: grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer en regels voor de ruimtelijke ordening van de omgeving van een luchthaven. Een luchthavenregeling bestaat slechts uit één deel: regels en eventueel grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer in een luchthavenbesluit en luchthavenregeling kunnen worden opgenomen en welke eisen de wet en het Besluit burgerluchthavens daaraan stellen. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de handhaving van luchthavenbesluiten en -regelingen. De regels voor de ruimtelijke ordening van de omgeving van een luchthaven worden in hoofdstuk 4 toegevoegd.

#### **3.2 Geluid**

##### *3.2.1 Bepalen van de geluidbelasting*

Om de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer te kunnen beïnvloeden zijn verschillende factoren van belang: het aantal en het soort

<sup>1</sup> Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 196 21.11.1996). Inwerkingtreding op 21 november 1996, omgezet in Nederlandse regelgeving op 21 mei 1998 (onder meer Besluit uitvoering EU-kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Stb. 1998, 271) en Besluit luchtkwaliteit 2005.



vliegtuigen, de start- en landingsprocedures, de ligging van routes en circuits en de verdeling van het luchtverkeer daarover. Daarnaast spelen nog andere factoren een rol. Zo is bijvoorbeeld de verdeling van de geluidbelasting over het etmaal van belang. Geluid in de nacht wordt als hinderlijker ervaren dan overdag. Al deze factoren kunnen door de luchtvaartsector (de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en eventueel de luchtverkeersdienstverlening) en door de overheid in meer of mindere mate worden beïnvloed. Zo zijn alle luchthavens behalve Schiphol op dit moment 's nachts gesloten<sup>1</sup>. Op grond van de huidige Luchtvaartwet zijn bij AMvB uniforme grenswaarden vastgesteld voor de maximaal toegelaten geluidbelasting veroorzaakt door landende en opstijgende luchtvaartuigen. Om de geluidbelasting uit te drukken worden twee verschillende dosismaten gebruikt: de Ke bij geluidbelasting veroorzaakt door grote luchtvaart en de Bkl bij geluidbelasting veroorzaakt door kleine luchtvaart<sup>2</sup>. Genoemde factoren worden in deze dosismaten tot uitdrukking gebracht.

Zoals reeds in paragraaf 1.2.2 is aangegeven, worden naar aanleiding van de EU-richtlijn omgevingslawaaï de huidige dosismaten vervangen door één dosismaat voor geluidbelasting gedurende het etmaal, namelijk de  $L_{den}$ . Daarnaast wordt de  $L_{night}$  voorgeschreven voor die gevallen waarbij er ook in de nacht sprake is van geluidbelasting. Ook in deze dosismaten worden bovengenoemde factoren die de geluidbelasting bepalen gebruikt. Vooruitlopend op de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse wetgeving zijn deze dosismaten reeds opgenomen in het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol. In het Besluit burgerluchthavens wordt de  $L_{den}$  voorgeschreven als dosismaat bij de bepaling van de geluidbelasting voor alle burgerluchthavens van regionale betekenis. Het Rijk zal – indien aan de orde – deze dosismaat ook gebruiken bij de vaststelling van luchthavenregelingen en luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis. Het kabinet is van mening dat op een luchthaven het gebruik van één dosismaat is te prefereren boven het gebruik van verschillende dosismaten, met verschillende daarbij behorende afwijkende systemen.

<sup>1</sup> Afgezien van een extensieregeling voor enkele luchthavens die luchthavenluchtverkeer aan de «randen» van de nacht toestaan en van het beperkte nachtgebruik op de luchthaven van Rotterdam. De nachtperiode wordt gedefinieerd als zeven aaneengesloten uren tussen 23.00 en 07.00 uur (artikel 25, vierde lid, Luchtvaartwet).

<sup>2</sup> Voor het exacte onderscheid zie artikel 25, eerste lid, van de Luchtvaartwet. De uitwerking daarvan heeft plaatsgevonden in het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart waarin als dosismaat de Ke wordt gebruikt en in het Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart waarbij als dosismaat de Bkl wordt gehanteerd. Als er structureel in de nacht wordt gevlogen, moet voor het grote vliegverkeer op grond van de huidige regelgeving ook een zone worden vastgesteld uitgedrukt in de dosismaat LAeq. Op dit moment is structureel nachtverkeer alleen aan de orde bij Schiphol, maar daar wordt de dosismaat LAeq niet meer gebruikt.

<sup>3</sup> De richtlijn verwijst in annex II voor deze bepaling naar ECAC Doc29: Standard Method of Computing Noise Contours around Civil Airports.

<sup>4</sup> Stb 2004, 338 (wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï, PbEg L 189 (geluidbelastingkaarten en actieplannen).

Naast de introductie van de gemeenschappelijke dosismaat voor omgevingslawaaï bevat de richtlijn bepalingen die betrekking hebben op «belangrijke luchthavens». Een belangrijke luchthaven is een burgerluchthaven waarop jaarlijks meer dan 50 000 vliegtuigbewegingen plaatsvinden (zowel opstijgen en landen zijn bewegingen). Hierbij worden oefenvluchten met lichte vliegtuigen niet meegerekend (vliegtuigen met een massa minder dan 10 000 kg).<sup>3</sup> De richtlijn verplicht om voor deze belangrijke luchthavens tenminste eens in de vijf jaar geluidbelastingkaarten en actieplannen op te stellen. De geluidbelastingkaarten geven aan welke geluidbelasting door het gebruik van de luchthaven is veroorzaakt en geven aan hoeveel woningen, geluidgevoelige gebouwen, geluidgevoelige terreinen en bewoners van woningen aan een bepaalde waarde van geluidbelasting in  $L_{den}$  en  $L_{night}$  worden blootgesteld. In de actieplannen wordt opgenomen hoe door beperking van de geluidbelasting een overschrijding van een grenswaarde uit een luchthavenbesluit wordt beëindigd of voorkomen. Op grond van de criteria van de richtlijn is alleen de luchthaven Schiphol vooralsnog een zogeheten belangrijke luchthaven waarop deze verplichtingen van toepassing zijn. Daarom is besloten de richtlijn in eerste instantie alleen voor deze luchthaven te implementeren.<sup>4</sup> Omdat op termijn ook andere burgerluchthavens onder de categorie belangrijke luchthavens kunnen komen te vallen, wordt de implementatie van de richtlijn met dit wetsvoorstel uitgebreid. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij titel 8a.4.

### *3.2.2 Regulering van geluidsruimte*

Tot nu toe werd de maximale geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer begrensd door toepassing van geluidszones (uitgedrukt in Ke voor de geluidbelasting van grote vliegtuigen en Bkl voor kleine vliegtuigen). De geluidszone wordt vervangen door grenswaarden op handhavingspunten in het verlengde van de baan, aangevuld met handhavingspunten in de bebouwde kom voorzover deze gelegen zijn op of in de nabijheid van de  $L_{den}$  contour die de 35 Ke contour vervangt.

De handhavingspunten in het verlengde van de baan begrenzen de geluidsruimte op een luchthaven vanwege het luchtverkeer. Ook wordt hiermee de verdeling van het verkeer over de baan beheerst. De handhavingspunten in en nabij de bebouwde kom leggen de maximale geluidbelasting in de betreffende woongebieden vast. Zo wordt een grens gesteld aan de geluidbelasting daar waar mensen wonen. De waarde van de handhavingspunten zijn een weerslag van de geluidbelasting over een aaneengesloten periode van twaalf maanden. De hier beschreven systematiek biedt ook voor de handhaving een voordeel boven het hanteren van geluidszones. Er hoeft namelijk niet meer te worden gediscussieerd over kleine zoneoverschrijdingen op plaatsen waar niemand woont. Zoals in paragraaf 1.2.3 al vermeld, vindt op dit moment een evaluatie van het Schipholbeleid plaats waarin onder meer het gekozen stelsel voor de regulering van de geluidbelasting tegen het licht wordt gehouden. Indien dit leidt tot wijziging van het stelsel voor Schiphol, wordt ook bekeken of dit consequenties moet hebben voor hetgeen voor de overige luchthavens in het Besluit burgerluchthavens wordt voorgeschreven.

In het Besluit burgerluchthavens wordt de hoogte van grenswaarde(n) niet vastgelegd. De grenswaarden in de handhavingspunten worden door provinciale staten per luchthaven berekend aan de hand van een op grond van het Besluit burgerluchthavens voorgeschreven rekenmodel. De benodigde invoergegevens voor de berekeningen worden in principe door de sector geleverd. Deze invoergegevens moeten overeenkomen met die waarmee de ruimtelijke consequenties worden berekend. Immers, de ruimtelijke neerslag van de geluidbelasting die het gebruik van de luchthaven veroorzaakt, moet corresponderen met de contouren op grond waarvan ruimtelijke beperkingen in het beperkingengebied gelden (zie daarvoor de paragrafen 4.2.1 en 4.2.2). Bij een verhoging van de vastgestelde grenswaarden van de handhavingspunten zal ook het beperkingengebied moeten worden vergroot. Anders zou de omvang van het beperkingengebied wat betreft geluid en externe veiligheid niet meer corresponderen met de milieugebruiksruimte die met de handhavingspunten aan het luchthavenluchtverkeer wordt geboden.

In de afweging die provinciale staten maken over de geluidsruimte die een luchthaven krijgt en de ruimtelijke effecten die dit met zich brengt, kunnen uiteraard meer aspecten betrokken zijn, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Het is aan provinciale staten hierin een passende afweging te maken. Provinciale staten kunnen bijvoorbeeld desgewenst handhavingspunten toevoegen op andere locaties waar zij een bepaald beschermingsniveau voor geluid willen garanderen of – als zij dat gegeven de lokale omstandigheden nodig oordeelt – regels voorschrijven voor de beheersing van de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

### *3.2.3 Beheersing van geluidhinder*

In het huidige stelsel wordt de geluidhinder van kleine vliegtuigen gereguleerd via de Bkl-systematiek, waarbij een jaarlijkse maximale geluids-

ruimte wordt vastgesteld. In deze systematiek telt het vliegen met vliegtuigen die relatief veel geluid produceren en het vliegen op bepaalde uren (bijvoorbeeld in het weekend in de zomermaanden) zwaarder mee in de berekening van de geluidszone rond een luchthaven. De systematiek heeft in de praktijk echter beperkingen. De Bkl-geluidszonering geeft alleen een maximale jaarlijkse geluidsruimte weer. Er worden geen beperkingen opgelegd aan het moment waarop wordt gevlogen of aan het vliegtuigtype waarmee wordt gevlogen. Daardoor kan alleen indirect op hinder rondom de luchthavens worden gestuurd. Het kabinet ziet hierin aanleiding meer aandacht te geven aan operationele maatregelen. Op deze wijze kan beter op de geluidsproductie of vluchtuitvoering van kleine vliegtuigen<sup>1</sup> en daarmee op geluidhinder worden gestuurd. In Duitsland zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. Hiermee komt dan de specifieke Bkl-hindernorm voor de kleine luchtvaart te vervallen.

#### *Operationele maatregelen van het Rijk*

In plaats van de Bkl-hindernorm zullen – zoals in paragraaf 1.2.3 en 2.5 is aangegeven – op nationaal niveau strengere geluidseisen worden opgelegd aan vliegtuigen die Nederlandse luchthavens aandoen. Behoudens enkele uitzonderingen, moeten alle in Nederland opererende kleine vliegtuigen voldoen aan geluidseisen die strenger zijn dan in ICAO-verband is afgesproken.<sup>2</sup> Het gaat hierbij om operationele vereisten waaraan in principe alle kleine vliegtuigen die gebruik willen maken van een Nederlandse luchthaven moeten voldoen. Het kabinet zal de eisen vastleggen in een ministeriële regeling. Op grond van deze regeling mogen kleine vliegtuigen die niet aan deze verzwaarde geluidseisen voldoen, slechts een beperkt aantal starts en landingen per dag uitvoeren op de Nederlandse luchthavens. De operationele eisen zijn hiermee gericht op relatief lawaaiige vliegtuigen die relatief veel vliegbewegingen maken. Deze vliegtuigen leveren verhoudingsgewijs ook een grote bijdrage aan de geluidhinder van de kleine luchtvaart. Overigens zal deze ministeriële regeling niet gelden voor historische luchtvaartuigen en sproeivliegtuigen, omdat voor deze luchtvaartuigen al specifieke regels gelden. Daarnaast zal een uitzondering worden gemaakt voor donor-, hulp- en reddingsvluchten.

Door meer op de geluidproductie van vliegtuigen te sturen, kan de geluidhinder worden beperkt, ook op grotere afstand van luchthavens. De Bkl-zonering – ook bedoeld om de geluidhinder te beperken – had dit effect niet. Om aan de vereisten te kunnen voldoen zijn mogelijkwerijs voor een aantal vliegtuigen technische aanpassingen noodzakelijk. Gelet op de kosten die hiermee gemoeid zijn is het kabinet voornemens de eisen voor een langere periode vast te stellen en een redelijke termijn in acht te nemen voor de ingangsdatum van de regeling.

Op grond van de Regeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL)<sup>3</sup> kunnen bedrijven met kleine vliegtuigen de kosten voor het stiller maken van hun vliegtuig dan wel de kosten voor aanschaf van een stiller vliegtuig versneld afschrijven van de belasting.

#### *Operationele maatregelen in het luchthavenbesluit of -regeling*

Het bevoegde gezag (provinciale staten bij een luchthaven van regionale betekenis) krijgt de mogelijkheid – naast de rijkseisen uit de Regeling operationele maatregelen – in een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling operationele maatregelen voor de betreffende luchthaven vast te leggen. Het kan gaan om eisen aan de vluchtuitvoering in combinatie met openingstijden of aantallen vliegbewegingen of een baanverdelingsregeling. Zo kan worden vastgelegd welke vliegtuigtypen van een bepaalde geluidscategorie op welk moment mogen landen en vertrekken, bijvoorbeeld om hinder van vliegtuigen met een hoog geluidsniveau in het weekend te voorkomen. Het gaat hier feitelijk om operationele eisen die van invloed zijn op het gebruik van en de vlootsamenstelling op een

<sup>1</sup> Het gaat hier om vliegtuigen met een startgewicht van maximaal 8618 kg. Op grond van ICAO Annex 16 wordt op basis van dit gewicht een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote vliegtuigen. De kleine vliegtuigtypen zijn opgenomen in de hoofdstukken 6 en 10 van Annex 16. Voor de berekening van de geluidbelasting rond luchthavens door kleine vliegtuigen werd tot nu toe de Bkl-dosismaat toegepast. Hier wordt de grens van 6000 kg gehanteerd. Omdat in de nieuwe systematiek de Bkl-dosismaat niet meer wordt gebruikt, wordt voor het onderscheid tussen kleine en grote vliegtuigen voortaan uitgegaan van het criterium op grond van Annex 16.

<sup>2</sup> Het betreft luchtvaartuigen met schroef-aandrijving en met een toegelaten totale massa tussen de 450 kg en 8618 kg. Het gaat hier om kleine vliegtuigen als bedoeld in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 10 van ICAO Annex 16.

<sup>3</sup> Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen 2005.

specifieke luchthaven. Hiermee wordt een mogelijkheid gecreëerd om op lokaal niveau de hinder van het gebruik van een specifieke luchthaven gericht en concreet te beperken. Om de provincies te faciliteren zal het Rijk berekeningen laten uitvoeren van de effecten van enkele mogelijke operationele maatregelen.

### **3.3 Overige aspecten**

Op grond van het wetsvoorstel is het alleen verplicht om regels en grenswaarden voor geluid voor het luchthavenluchtverkeer in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling op te nemen. Indien het bevoegde gezag van een luchthaven van regionale betekenis dat wenst, kunnen verder regels en grenswaarden worden opgenomen voor de aspecten externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging.

#### *Externe veiligheid*

Voor externe veiligheid hoeven geen grenswaarden in het luchthavenbesluit te worden opgenomen, maar er dient bij de bepaling van het beperkingengebied rond de luchthaven – waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden – wel met externe veiligheid rekening te worden gehouden. In hoofdstuk 4 wordt dit verder toegelicht.

#### *Lokale luchtverontreiniging*

Voor een goed begrip moet onderscheid worden gemaakt tussen luchtkwaliteit en luchtverontreiniging. Luchtkwaliteit wordt bepaald door de concentratie van stoffen in de lucht die de gezondheid en het milieu nadelig kunnen beïnvloeden. Luchtkwaliteit wordt uitgedrukt in bijvoorbeeld de aanwezigheid van SO<sub>2</sub> in een bepaalde concentratie in de lucht. Bij luchtverontreiniging, in de zin van uitstoot, wordt aangegeven wat één of meer bronnen in de lucht brengen (bijvoorbeeld de uitstoot door een bron van een bepaalde hoeveelheid SO<sub>2</sub> per jaar). Luchtverontreiniging door vliegtuigen wordt gereguleerd door op internationaal en nationaal niveau eisen te stellen aan vliegtuigen, gelet op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Het gaat hier om algemene eisen aan de bron, die verder geen betekenis hebben voor de inhoud van een luchthavenbesluit of -regeling voor een specifieke luchthaven.

Wat betreft de luchtkwaliteit in Nederland zijn in het Besluit luchtkwaliteit 2005 normen opgenomen. De gebieden rondom luchthavens zullen, net als rondom alle andere bedrijven in Nederland, aan deze eisen moeten voldoen. Deze eisen zijn feitelijk een uitdrukking van het beschermingsniveau dat het Rijk voor luchtkwaliteit minimaal voorschrijft. Het kabinet acht het daarom niet noodzakelijk dat door het Rijk extra regels worden voorgeschreven voor luchtkwaliteit of de emissies van luchtverontreinigende stoffen door het luchthavenluchtverkeer.

### **3.4 Afwijkingen en vrijstellingen**

Indien het in het belang van de veiligheid noodzakelijk is, hebben de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersdienstverlening en de gezagvoerder van een luchtvaartuig de mogelijkheid af te wijken van bepalingen voor het luchthavenluchtverkeer uit een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling. Het kan hierbij gaan om noodlandingen of gevallen waarin zich zodanige omstandigheden voordoen dat het luchtvaartuig in gevaar zou kunnen komen als men zich zou houden aan bijvoorbeeld de openstellingstijden van de luchthaven. Ook kan het bijvoorbeeld gaan om niet voorziene vluchten in verband met reddingsoperaties of medische vluchten met een spoedeisend karakter. Om te kunnen bepalen of dergelijke omstandigheden zich voordoen, speelt het element van voorzienbaarheid een belangrijke rol. Immers als een

omstandigheid kan worden voorzien, kan hiermee rekening worden gehouden in een luchthavenbesluit of -regeling en biedt het geen grondslag voor een afwijking.

Daarnaast kan het bevoegde gezag met een vrijstelling een regel uit het luchthavenbesluit of een luchthavenregeling vervangen door een andere regel of kunnen grenswaarden worden vervangen door andere grenswaarden. Een vrijstelling wordt ten hoogste voor een jaar verleend. Een vrijstelling zal meestal worden verleend in verband met baanonderhoud, maar dit kan ook in andere bijzondere gevallen. Bij luchthavens van regionale betekenis wordt een vrijstelling verleend door gedeputeerde staten.<sup>1</sup> Bij luchthavens van nationale betekenis wordt de vrijstelling door de minister van Verkeer en Waterstaat verleend in overeenstemming met de minister van VROM.

### **3.5 Handhaving**

#### *3.5.1 Huidige praktijk*

De handhavingspraktijk op basis van het huidige stelsel is problematisch, met name als het gaat om de handhaving van de milieugebruiksruimte. Zo kan de minister van Verkeer en Waterstaat nu alleen de exploitant aanspreken bij een (dreigende) overschrijding van de geluidszone, terwijl die overschrijding veroorzaakt kan zijn door het samengestelde gedrag van de exploitant, de gebruikers en (waar aanwezig) de luchtverkeersdienstverlening. Het gevolg hiervan is dat de exploitant naar zijn eigen overmacht kan verwijzen, omdat hij de andere sectorgenoten niet kan sturen.

Voorts is het huidige instrumentarium van de Luchtvaartwet om een overschrijding van een in de aanwijzing vastgestelde gebruiksruimte aan te pakken beperkt en ongedifferentieerd. De minister van Verkeer en Waterstaat kan (een deel van) de luchthaven tijdelijk sluiten, maar heeft geen specifieke instrumenten (naast de algemene handhavingsmiddelen bestuursdwang al dan niet in de vorm van een last onder dwangsom). Zo bestaat er op dit moment geen mogelijkheid om een bestuurlijk boete op te leggen voor specifieke overtredingen. Tevens kan het beschikbare instrumentarium nu alleen voor de (resterende) duur van het gebruiksplanjaar worden ingezet. Ook rijzen al snel vragen omtrent de proportionaliteit van de ingezette maatregel: bij de luchthavens waar het hier om gaat komen al snel alle activiteiten stil te liggen. De handhavende overheid wordt dan geconfronteerd met verplichtingen die voor het lopende gebruiksplanjaar zijn aangegaan tussen exploitant en gebruikers. Op slotgecoördineerde luchthavens zijn alle slots voor dat gebruiksplanjaar al uitgegeven. Handhavend optreden is in dergelijke omstandigheden snel disproportioneel en in strijd met het recht. Ook kan het huidige instrumentarium niet kan worden ingezet om te verzekeren dat in de toekomst niet meer gebruiksruimte wordt gebruikt dan toegestaan.

#### *3.5.2 Toekomstige situatie*

In het luchthavenbesluit worden grenswaarden, in ieder geval voor geluid vastgelegd. Daarnaast worden er regels in een luchthavenbesluit opgenomen waaraan alle sectorgenoten zich hebben te houden, bijvoorbeeld met betrekking tot de openstelling of om de hinder van vliegtuigen met een hoog geluidsniveau in het weekend te voorkomen. De grenswaarden in het besluit geven de exploitant, de gebruikers en eventueel de luchtverkeersdienstverlening gezamenlijk een milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kunnen zij opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels van het besluit en overige wettelijke eisen als bijvoorbeeld voor interne veiligheid. De grenswaarden richten zich tot alle sectorgenoten en zijn *niet*

---

<sup>1</sup> Deze bevoegdheid ligt gedeputeerde staten en niet bij provinciale staten, omdat het hier uitvoeringstaken betreft.

gericht tot één bepaalde sectorgenoot. De veroorzaakte belasting voor de omgeving vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de exploitant, de gebruikers en eventueel de luchtverkeersdienstverlening. Bij regels ligt dit anders. Deze kunnen zich weliswaar tot alle sectorgenoten richten, maar een ieder is daarop wel individueel aanspreekbaar. Zij hebben het allen zelf in hun macht om aan een regel te voldoen. De exploitant stelt bijvoorbeeld de luchthaven beschikbaar conform de openstellingsregel in het luchthavenbesluit; gebruikers maken bijvoorbeeld gebruik van de luchthaven conform de regels die operationele beperkingen stellen aan vliegtuigen met een hoog geluidsniveau en de eventueel aanwezige luchtverkeersdienstverlening geeft luchtverkeersdienstverlening conform de regels met betrekking tot de verdeling van het verkeer over de baan.

#### *Handhaving luchthavenbesluit en luchthavenregeling niet wezenlijk anders*

Er zijn geen verschillen tussen de handhaving van een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling. Hetzelfde instrumentarium kan worden gebruikt met dien verstande dat in een luchthavenregeling geen grenswaarden hoeven te worden opgenomen en in een luchthavenbesluit wel. Zodra het provinciale bestuur echter besluit om in een luchthavenregeling een grenswaarde op te nemen, bijvoorbeeld een maximale grens aan het aantal vliegtuigbewegingen, dan staat bij overschrijding daarvan hetzelfde instrumentarium ter beschikking als bij een luchthavenbesluit.

#### *3.5.3 Instrumentarium bevoegde gezag: maatregel en bestuurlijke boete*

Het kenmerkende verschil tussen grenswaarden en regels is de reden waarom een overschrijding van een grenswaarde anders wordt behandeld dan overtreding van een regel.

#### *Handhaving van regels*

De wet verplicht de geadresseerde van een regel om zich aan die regel te houden. Overtreding van de regel kan worden bedreigd met een bestuurlijke boete, behoudens gevallen waarin afwijken van de regel in het belang van de veiligheid nodig is. De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is in het wetsvoorstel geformuleerd als een bevoegdheid van het bevoegde gezag en niet als een verplichting omdat de verwijtbaarheid een rol speelt. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is al neergelegd in titel 11.2 van de Wet luchtvaart. De bepalingen in deze titel worden in dit wetsvoorstel zodanig aangepast dat voor luchthavens van regionale betekenis gedeputeerde staten deze bevoegdheden ook krijgen.

#### *Handhaving van grenswaarden*

Grenswaarden zijn niet gericht tot een bepaalde sectorgenoot. De mate van belasting van de omgeving vloeit immers voort uit het samengestelde gedrag van de sectorgenoten. Als een grenswaarde wordt overschreden is het niet zo zeer meer van belang of iemand blaam treft en zo, ja wie, als wel dát er een maatregel wordt getroffen die erop is gericht dat in de toekomst een dergelijke overschrijding niet meer voorkomt. Als een maatregel kan worden getroffen, moet deze ook worden opgelegd. Een maatregel is in beginsel niet begrensd in de tijd (of een gebruiksjaar). Het bevoegd gezag kan de maatregel opleggen zolang als deze van oordeel is dat de maatregel bijdraagt aan het terugdringen van de belasting binnen de grenswaarden. Het bevoegde gezag kan bijvoorbeeld een maatregel intrekken als de betrokkenen zelf orde op zaken stellen, bijvoorbeeld als de exploitant minder of minder lawaaiige vliegtuigen op zijn terrein toelaat, als gebruikers hun gebruik van de luchthaven aanpassen

of als de luchtverkeersleiding de verdeling van het verkeer over de baan aanpast.

Het is niet noodzakelijk dat over de maatregel bepalingen zijn opgenomen in het luchthavenbesluit. De maatregel kan betrekking hebben op alle zaken waarover het provinciaal bestuur op grond van deze wet bevoegd is<sup>1</sup>. Met andere woorden, er kunnen maatregelen getroffen worden voor zover er ook in het luchthavenbesluit regels vastgesteld kunnen worden. Indien een bepaald luchthavenbesluit bijvoorbeeld geen regels zijn gesteld omtrent de verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de baan (ten behoeve van de beheersing van de geluidsbelasting) kan, indien adequaat, een daartoe strekkende regel als maatregel worden opgelegd. Al zijn grenswaarden *niet* gericht tot een bepaalde sectorgenoot, een maatregel moet op zijn beurt *wel* gericht zijn tot degene die het in zijn vermogen heeft aan de maatregel te voldoen. Bij een maatregel helpt het de sectorgenoten niet te verwijzen naar elkaar. Het gaat er immers niet om wie blaam treft maar wie het in zijn vermogen heeft een maatregel uit te voeren. Bijvoorbeeld: indien een grenswaarde in een handhavingpunt wordt overschreden, kan de maatregel inhouden dat de exploitant minder capaciteit op de baan toelaat. Het kan ook zijn dat een andere verdeling van het luchthavenluchtverkeer over de baan een oplossing voor de overschrijding kan zijn. In dat geval kan de maatregel (waarin de mate van verdeling van het verkeer over de baan is vastgelegd) zich richten tot de exploitant en de eventueel aanwezige luchtverkeersdienstverlening. In weer een ander geval kan het zijn dat een op een luchthaven gevestigd bedrijf met lawaaiige toestellen operationele beperkingen krijgt opgelegd bij wijze van maatregel.

Een maatregel kan aldus diep ingrijpen in de exploitatie van een luchthaven en in de mogelijkheden van gebruikers. Een op te leggen maatregel zal dan ook vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur, zoals die onder meer in de Algemene wet bestuursrecht zijn verwoord. Zo zal een maatregel moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en zal ook bij de voorbereiding van de maatregel acht geslagen moeten worden op de belangen van degene tot wie de maatregel is gericht. Daarom verplicht de wet dat betrokkene de mogelijkheid krijgt om zijn zienswijze vooraf kenbaar te maken. In die zienswijze kunnen ook voorstellen worden opgenomen omtrent de maatregel, bijvoorbeeld opdat deze zo min mogelijk belastend kan zijn zonder aan effectiviteit in te boeten.

Overtreding van een maatregel kan bestraft worden met een bestuurlijke boete<sup>2</sup>.

#### *Positie sector*

De burgerluchthavens waar het hier om gaat zullen in de regel minder complex zijn dan de luchthaven Schiphol. Meestal zullen zij één baan ter beschikking hebben en geen banenstelsel waarover de luchtverkeersleiding al het grote en minder grote verkeer moet verdelen. Er zal (veel) minder sprake zijn van ingrijpende operaties door grote luchtvaartmaatschappijen en bijgevolg zal de buitengewoon complexe beheersing van de milieubelasting over de (uitgestrekte) omgeving rond de luchthaven minder aan de orde zijn. Ook zullen luchthavens die dit wetsvoorstel betreffen onderling aanzienlijk verschillen.

Daarom kan ervan uit worden gegaan dat de exploitant bij de luchthavens waar het hier om gaat, bij het in acht nemen van de grenswaarden van het luchthavenbesluit eerder de primaire verantwoordelijkheid draagt dan bij Schiphol. Het kan dus heel goed zijn dat het bevoegde gezag zich bij het nemen van maatregelen veelal in de eerste plaats richt tot de exploitant van de luchthaven. Doordat luchthavens met een luchthavenregeling geen openbaar karakter hebben, is de positie van de exploitant daar sterker dan

---

<sup>1</sup> Zoals omschreven in artikel 8.44.

<sup>2</sup> Artikel 11.16 Wet luchtvaart.

bij luchthavens met een luchthavenbesluit. Bijgevolg zal een maatregel veelal tot hem gericht zijn.

#### *Bevoegde gezag*

In het geval van een luchthaven van nationale betekenis is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde verplichtingen (artikel 11.15 Wet luchtvaart). Bij luchthavens van regionale betekenis zijn gedeputeerde staten hiertoe bevoegd op grond van de Provinciewet. Zo nodig kan op grond van deze artikelen door feitelijk optreden de naleving van opgelegde maatregelen worden afgedwongen. De Algemene wet bestuursrecht geeft daarnaast de mogelijkheid om in plaats van bestuursdwang toe te passen, een last onder dwangsom op te leggen. Dit naast de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart.

### **3.6 Beperkt openbaar karakter luchthavens**

Op grond van de huidige Luchtvaartwet zijn exploitanten van aangewezen luchtvaartterreinen voor burgerluchtvaart verplicht luchthavenluchtverkeer op het luchtvaartterrein toe te laten<sup>1</sup>. Deze bepaling is indertijd in de Luchtvaartwet opgenomen omdat het luchtverkeer er in beginsel op moet kunnen rekenen dat van deze terreinen gebruik gemaakt kan worden. Met deze bepaling werd het zogeheten openbaar karakter van deze luchtvaartterreinen geregeld.

In het onderhavige wetsvoorstel is dit openbaar karakter vastgelegd voor luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld. Evenals bij het openbaar karakter zoals dat nu geldt op grond van de Luchtvaartwet gaat het hierbij om toegankelijkheid die wordt beperkt door de bepalingen die bij of krachtens de luchtvaartwetgeving worden gesteld. Zo wordt de openbaarheid beperkt als gevolg van bijvoorbeeld de regels en de grenswaarden die zijn opgenomen in het luchthavenbesluit. Daarnaast gelden er internationale beperkingen. Sedert 2002 is het Europese luchtruim gesloten voor geregeld verkeer met zogenaamde hoofdstuk-2-vliegtuigen, toestellen met een relatief hoge geluidsproductie. Tenslotte kan als voorbeeld worden genoemd de bevoegdheid van de exploitant tot het vaststellen van de capaciteit van de luchthaven overeenkomstig artikel 5 van het Besluit slotallocatie voor die luchthavens die onder de reikwijdte van dit besluit vallen. Het stellen van een beperkt openbaar karakter is in overeenstemming met het Verdrag van Chicago.

Een belangrijk verschil met de huidige bepaling in de Luchtvaartwet is dat het openbare karakter niet geldt voor circuitvluchten<sup>2</sup>, oefenvluchten en proefvluchten. Voor deze vluchten is voortaan wél toestemming nodig van de exploitant. Het zijn met name dergelijke vluchten die op luchthavens in potentie hinder kunnen veroorzaken voor de omgeving. Daaraan kan de exploitant op grond van het wetsvoorstel meer sturen dan nu het geval is.

Omdat het vooral voor de exploitant van belang is dat deze grip heeft op de milieuruimte die het luchthavenbesluit biedt, bevat het wetsvoorstel een mogelijkheid om het gebruik van de luchthaven enigszins te reguleren. De exploitant kan bepalen dat een gebruiker toestemming moet hebben om van een luchthaven gebruik te kunnen maken. Het wetsvoorstel bepaalt dat de voorwaarden die de exploitant hierbij stelt alleen mogen dienen om te voorkomen dat de grenswaarden worden overschreden die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen. Deze voorwaarden kan de exploitant afdwingen door tarieven aan gebruikers te vragen. Zo kan de exploitant via tariefstelling bevorderen dat bijvoorbeeld vliegtuigen die meer geluid veroorzaken, op een minder hinderlijk tijdstip gebruik maken

<sup>1</sup> Zie artikel 32 Luchtvaartwet.

<sup>2</sup> Circuitvluchten zijn vliegtuigbewegingen in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven, in het bijzonder verband houdend met het starten, het oefenen voor het landen en het landen als onderdeel van het lesvliegen.



van de luchthaven. Tenslotte geeft het wetsvoorstel de exploitant de mogelijkheid een apart tarief (extra hoog) vast te stellen voor het geval een luchtvaartuig zonder toestemming gebruik maakt van de luchthaven.

Luchthavens met een luchthavenregeling hebben geen op grond van de wet verplicht openbaar karakter. Bij deze luchthavens is de hierboven beschreven mogelijkheid van toestemming van de exploitant om te voorkomen dat grenswaarden worden overschreden dan ook niet opgenomen. Bij deze luchthavens is altijd toestemming van de exploitant noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van die luchthaven.

## **4. RUIMTELIJKE INDELING ROND BURGERLUCHTHAVENS**

### **4.1 Algemeen**

Zoals in paragraaf 2.2 reeds is opgemerkt heeft het gebruik van een luchthaven door luchthavenluchtverkeer in sommige gevallen consequenties voor de indeling van het gebied rondom de luchthaven. In die gevallen moet door het bevoegde gezag een luchthavenbesluit worden opgesteld, waarin onder meer regels worden opgenomen voor de ruimtelijke indeling rond de luchthaven. Zo wordt de ruimtelijke indeling onder meer afgestemd op de geluidruimte die aan het luchthavenluchtverkeer wordt geboden. In onderstaand hoofdstuk wordt uitgewerkt welke bepalingen in dit deel van het luchthavenbesluit moeten worden opgenomen, wat de doorwerking van deze bepalingen is naar gemeentelijke bestemmingsplannen en hoe deze bepalingen worden gehandhaafd.

### **4.2 Bepalingen ruimtelijke ordening**

#### *4.2.1 Luchthavengebied en beperkingengebied*

De bepalingen in het luchthavenbesluit voor de ruimtelijke indeling gaan in op de inrichting van de luchthaven zelf en van de omgeving daarvan. Het bevoegde gezag moet in het luchthavenbesluit twee gebieden vaststellen: het luchthavengebied en het beperkingengebied. Deze gebieden mogen elkaar niet overlappen. In kaarten die bij het luchthavenbesluit horen worden deze beide gebieden weergegeven. De wet stelt de eisen waaraan deze kaarten moeten voldoen.

#### *Luchthavengebied*

Het «luchthavengebied» is het gebied dat bestemd is voor het gebruik als luchthaven. Voor dit gebied mogen in het luchthavenbesluit alleen regels worden opgenomen voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven.<sup>1</sup> Feitelijk beperkt het luchthavenbesluit zich tot de aanduiding van de grenzen van het luchthavengebied en de ligging van het banenstelsel. Dit wordt aangegeven op een kaart die bij het luchthavenbesluit is gevoegd.

#### *Beperkingengebied*

Het «beperkingengebied» ligt altijd buiten het luchthavengebied. Hier gelden beperkingen voor diverse ruimtelijke bestemmingen met het oog op (externe) veiligheidsrisico's en de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer. Het gaat dan met name om beperkingen van de aanwezigheid van woningen, scholen, ziekenhuizen en andere gevoelige en kwetsbare gebouwen in de nabije omgeving van een luchthaven. Er worden gebieden aangewezen waar de nieuwbouw van deze gebouwen in beginsel verboden is en gebieden waar daarnaast ook bestaande woningen of andere gevoelige en kwetsbare gebouwen aan hun bestemming moeten worden onttrokken. In deze laatste categorie gebieden geldt het

---

<sup>1</sup> Zie artikel 8.6 van de Schipholwet.

zogeheten blijfrecht. Dit betekent dat de woonbestemming weliswaar vervalt, maar dat de bewoners zelf het tijdstip bepalen waarop zij gaan verhuizen.<sup>1</sup>

In verband met de veiligheid van het luchthavenluchtverkeer worden in dit deel van het luchthavenbesluit ook beperkingen gesteld aan de maximale hoogte van objecten in, op of boven de grond en aan bestemmingen of gebruik van grond die vogels aantrekken. Deze regels vloeien voort uit verplichtingen die op grond van het Verdrag van Chicago geïmplementeerd moeten worden in Nederlandse wetgeving.

De eisen die het wetsvoorstel aan de inhoud van het luchthavenbesluit voor de ruimtelijke gevolgen stelt zijn gelijk aan die van de luchthaven Schiphol. Daarom worden de Schipholbepalingen in de diverse titels van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### 4.2.2 Geluid

In de huidige systematiek, zoals vastgelegd in het BGGL, geldt in principe een nieuwbouwverbod van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen binnen de 35 Ke-geluidszone, behoudens uitzonderingsgevallen zoals omschreven in het BGGL. Binnen de 40 Ke-contour dienen woningen en en binnen de 55 Ke andere geluidsgevoelige gebouwen (zoals scholen en medische inrichtingen) te worden geïsoleerd. Binnen de 65 Ke-contour dienen woningen aan de woonbestemming te worden onttrokken. Binnen de 47 Bkl-geluidszone geldt alleen een nieuwbouwverbod. De Bkl-systematiek kent geen regels voor geluidsisolatie of onttrekking aan de bestemming van woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen.

In het Besluit burgerluchthavens worden de regels zoals deze gelden in de gebieden binnen de hiervoor genoemde Ke-contouren, omgezet in regels voor gebieden die omsloten worden door een contour met een waarde uitgedrukt in  $L_{den}$ .<sup>2</sup> Er bestaat geen equivalentie tussen  $L_{den}$  en Ke waarden. Voor dezelfde Ke waarde op verschillende plaatsen rond een luchthaven worden – met dezelfde set invoergegevens – onderling sterk verschillende  $L_{den}$ -waarden gevonden.<sup>3</sup> Bij het bepalen van de  $L_{den}$ -waarden zal zoveel mogelijk worden getracht om de werking van de huidige Ke-systematiek in stand te houden, zonder dat een (wezenlijke) toename optreedt van het aantal te isoleren of aan de bestemming te onttrekken woningen. Al het vliegtuiggeluid, ook die van de kleine luchtvaart, wordt weergegeven in een  $L_{den}$ -waarde. Dit betekent dat in de toekomst voor alle burgerluchthavens één uniforme  $L_{den}$ -systematiek wordt toegepast. In de nieuwe systematiek zoals deze wordt vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens zal een nieuwbouwverbod van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen gelden binnen de  $L_{den}$ -waarde gebaseerd op de 35 Ke-contour, behoudens uitzonderingsgevallen zoals die nu in het BGGL zijn opgenomen. Binnen de  $L_{den}$ -waarde gebaseerd op de 40 Ke- en de 55 Ke-contour dienen woningen en respectievelijk andere geluidsgevoelige bestemmingen te worden geïsoleerd. Binnen de  $L_{den}$ -waarde gebaseerd op de 65 Ke-contour dienen woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen aan hun bestemming te worden onttrokken.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Het blijfrecht is in de Schipholwet geïntroduceerd op basis van een motie van het lid Hofstra c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 74).

<sup>2</sup> Het BGGL kan daarmee vervallen voor burgerluchthavens en het BGKL kan geheel vervallen.

<sup>3</sup> Zie tweede voortgangsrapportage van de Commissie Deskundigen Vliegtuiggeluid, 28 april 2004.

<sup>4</sup> De betreffende  $L_{den}$ -waarden worden vastgesteld in het Besluit burgerluchthavens. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat de 35 Ke wordt vervangen door de 55 dB(A)  $L_{den}$ , de 40 Ke door de 59 dB(A)  $L_{den}$ , de 55 Ke door de 66 dB(A)  $L_{den}$  en de 65 Ke door de 72 dB(A)  $L_{den}$ .

Provinciale staten kunnen desgewenst strenger zijn door een nieuwbouwverbod in te stellen in een gebied dat groter is dan het gebied dat wordt begrensd door de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt. Provinciale staten kunnen de regimes uit het Besluit burgerluchthavens niet bij hogere waarden toepassen dan daarin wordt voorgeschreven. In het Besluit burgerluchthavens wordt door het Rijk immers een minimum beschermingsniveau gegeven dat voor het gehele land geldt.

### 4.2.3 Externe veiligheid

Veelal brengen (menselijke) activiteiten veiligheidsrisico's met zich mee zowel voor degene die de activiteit onderneemt als voor mensen in de omgeving van die activiteit. Het risico voor de mensen in de omgeving wordt aangeduid met de term externe veiligheid. Het Nederlandse beleid voor externe veiligheid beoogt de kans op en de gevolgen van ongevallen te beperken. Voor tal van risicodragende activiteiten (LPG-stations, chemische industrie, vervoer van gevaarlijke stoffen) is externe veiligheidsbeleid uitgewerkt. Dat geldt ook voor de luchtvaart op Schiphol. Hoewel het aantal vliegtuigongelukken, wereldwijd uitgedrukt in aantallen ongelukken per miljoen vluchten, de afgelopen decennia sterk is afgenomen<sup>1</sup> en nog steeds daalt, is niet uit te sluiten dat ongelukken met vliegtuigen blijven plaatsvinden. Behalve slachtoffers onder inzittenden (per jaar gemiddeld op dit moment circa 1000 wereldwijd), vallen er ook slachtoffers op de grond (per jaar gemiddeld circa 35 wereldwijd).<sup>2</sup> In Nederland worden twee risicomaten gehanteerd. Dit zijn het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Het groepsrisico drukt de kans en het effect uit van een grootschalige ramp met maatschappelijke ontwrichting. Het risico wordt met behulp van berekeningen bepaald. Voor het groepsrisico blijkt het in de praktijk moeilijk een hanteerbare norm te maken. Voor (ruimtelijke) afwegingen wordt het groepsrisico wel vaak berekend om zodoende het risico van de activiteit of de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving te kunnen bepalen.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt geen groepsrisiconorm voorgeschreven. Wel zal op grond van het Besluit burgerluchthavens binnen de  $10^{-6}$  PR-contour een nieuwbouwverbod gelden, waarmee ook de vestiging van arbeidsintensieve bedrijvigheid wordt beperkt. De wettelijke systematiek biedt provincies de mogelijkheid in de een of andere vorm verdergaand groepsrisicobeleid te voeren. Overigens worden voor Schiphol op dit moment de mogelijkheden voor aanvullend groepsrisicobeleid nader beschouwd. Naar aanleiding daarvan wordt te zijner tijd bekeken of het wenselijk is dat het Rijk ook voor de overige luchthavens een verdergaande vorm van groepsrisicobeleid gaat formuleren, of dat dit aan de provincies wordt overgelaten.

#### *Plaatsgebonden risico*

Het plaatsgebonden risico (PR) is een maat voor het externe veiligheidsrisico op een bepaalde locatie. Voor het plaatsgebonden risico zijn voor bedrijfsmatige activiteiten specifieke normen geformuleerd. Het PR geeft de kans weer dat een denkbeeldig persoon, die een heel jaar op een bepaalde locatie buiten de luchthaven verblijft, komt te overlijden als een direct gevolg van een ongeval met een opstijgend of landend vliegtuig. Deze hypothetische persoon wordt verondersteld 24 uren per dag onbeschermd aanwezig te zijn. Of er daadwerkelijk personen aanwezig zijn, is bij plaatsgebonden risico niet van belang. Wanneer wordt berekend dat de kans om te overlijden ten gevolge van een luchtvaartongeval op een bepaalde afstand van de luchthaven eens in de honderdduizend jaar is, dan bedraagt het PR op die plek  $10^{-5}$ . Het plaatsgebonden risico wordt berekend met behulp van rekenmodellen. Deze zijn gebaseerd op statistische ongevalgegevens van representatieve vliegtuigtypes en luchthavens. De resultaten van PR-berekeningen worden met contouren op een kaart weergegeven, waarbij de punten met een gelijk risiconiveau met elkaar zijn verbonden. Deze contouren liggen veelal rondom de kop van de start- en landingsbanen. De contouren worden doorgaans gemaakt voor de waarden  $10^{-5}$  en  $10^{-6}$ , die overeenkomen met overlijden als gevolg van een ongeval eens per honderdduizend jaar en respectievelijk eens per miljoen jaar.

<sup>1</sup> Thans bedraagt de kans op een crash in de nabijheid van een grote luchthaven ca 1 tot 2 per miljoen vliegtuigbewegingen.

<sup>2</sup> Gezondheidsraad, «Grote luchthavens en gezondheid» (1999/14), Den Haag, 1999.

Tot op heden geldt – behalve voor Schiphol – geen beleid voor externe veiligheid bij luchthavens. Het voornemen is in het Besluit burgerluchthavens nu wel regels op te nemen die het ruimtegebruik binnen de externe veiligheidscontouren reguleren. De ligging van deze contouren wordt per luchthaven door het bevoegde gezag bepaald gelet op het gebruik van de luchthaven dat het bevoegde gezag wil toestaan. De externe veiligheidscontouren dienen in de toekomstige situatie te worden bepaald voor luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit zal gaan gelden. Gelet op de in het Besluit burgerluchthavens voorgeschreven bepalingen zullen woningen binnen de  $10^{-5}$  veiligheidscontour in principe aan de woonbestemming moeten worden onttrokken. Bewoners van woningen binnen de  $10^{-5}$ -contour hebben echter een blijfrecht, conform de motie Hofstra.<sup>1</sup> Verder geldt binnen de  $10^{-6}$  veiligheidscontour een nieuwbouwverbod van woningen en andere kwetsbare bestemmingen en van kantoren tenzij een verklaring geen bezwaar door het bevoegde gezag is gegeven. In het Besluit burgerluchthavens zal worden omschreven in welke gevallen voor woningen en andere kwetsbare gebouwen door het bevoegde gezag een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven. Voor kantoren kan het bevoegde gezag zelf de criteria ontwikkelen. Ook voor externe veiligheid kunnen provinciale staten extra regels stellen of het nieuwbouwverbod in groter gebied afkondigen dan op grond van het Besluit burgerluchthavens noodzakelijk is.

De regels voor het luchthavenluchtverkeer moeten ertoe leiden dat de actuele ligging van de veiligheidscontouren grosso modo binnen de contouren liggen waarop het beperkingengebied is gebaseerd. Met de handhavingpunten voor geluid wordt het vliegverkeer begrensd, zowel in aantal als in verdeling over de omgeving. Deze grens werkt ook door op de beperking van de externe veiligheidsrisico's. Om te bevorderen dat er na verloop van jaren geen afwijkingen ontstaan moet dit eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. In het Besluit burgerluchthavens zal van gedeputeerde staten worden geëist om elke vijf jaar de ligging van de actuele  $10^{-5}$  en  $10^{-6}$  veiligheidscontouren te berekenen. Indien blijkt dat de actuele ligging van de contouren niet meer overeenkomt met de contouren waarop mede het beperkingengebied is gebaseerd, kunnen provinciale staten het beperkingengebied of de regels voor het luchthavenluchtverkeer aanpassen.

#### *4.2.4 Ruimtelijke beperkingen in verband met de vliegveiligheid*

In gebieden rond luchthavens gelden op grond van internationale regels beperkingen aan het gebruik van gronden. Deze beperkingen zijn noodzakelijk in verband met het veilige gebruik van een luchthaven door het luchthavenluchtverkeer. Als voor een luchthaven een luchthavenbesluit moet worden opgesteld, dan maken de gronden waar deze beperkingen gelden deel uit van het beperkingengebied. Het gaat in de eerste plaats om hoogtebeperkingen. Deze bewerkstelligen dat in beginsel geen objecten met een bepaalde hoogte rondom een luchthaven worden opgericht die de vliegveiligheid in gevaar kunnen brengen. Daarnaast gelden er diverse beperkingen die ervoor zorgen dat de vliegveiligheid anderszins niet in gevaar wordt gebracht, zoals beperkingen ten aanzien van bestemmingen die apparatuur voor radiocommunicatie, navigatie en plaatsbepaling verstoren of die vogels aantrekken. Deze beperkingen volgen direct uit voorschriften van ICAO. Het bevoegde gezag heeft daarom geen invloed op de omvang van deze gebieden (in tegenstelling tot de omvang van de geluid- en externe veiligheidscontouren). Nieuw is dat dit verbod niet alleen geldt voor objecten waarvoor een bouwvergunning nodig is, maar ook voor tijdelijke objecten, zoals bouwkranen.

---

<sup>1</sup> Motie van het lid Hofstra c.s. voorgesteld 4 juli 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 74).

#### 4.2.5 Doorwerking van bepalingen voor de ruimtelijke indeling

De doorwerking van ruimtelijke bepalingen naar het gemeentelijke bestemmingsplan wordt in dit wetsvoorstel beter geregeld dan in de huidige Luchtvaartwet. Een luchthavenbesluit heeft namelijk de werking van een voorbereidingsbesluit en kent derhalve een directe doorwerking naar bijvoorbeeld aanpassingen van het bestemmingsplan of de toetsing van bouwplannen binnen het beperkingengebied. Binnen een jaar dienen de ruimtelijke bepalingen te worden verwerkt in de desbetreffende bestemmingsplannen. Zodra deze nieuwe of gewijzigde bestemmingsplannen van kracht zijn, gelden de gebruikelijke regels.<sup>1</sup> Bouwplannen worden getoetst aan het bestemmingsplan<sup>2</sup>. Ook werken die geen bouwplannen zijn of andere werkzaamheden worden getoetst aan het bestemmingsplan<sup>3</sup>. Gebruik in strijd met het bestemmingsplan kan worden bestreden. Het gemeentebestuur heeft de bevoegdheid vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan<sup>4</sup>, maar het gemeentebestuur zal daarbij altijd de ruimtelijke ordeningsbepalingen van het luchthavenbesluit in acht moeten nemen.

#### 4.3 Afwijkingen

De mogelijkheid bestaat om in specifiek omschreven omstandigheden af te wijken van de bepalingen in het luchthavenbesluit die betrekking hebben op ruimtelijke ordening. Het gaat dan om ruimtelijke ontwikkelingen in het beperkingengebied die in principe niet zijn toegestaan, zoals de realisatie van woningen of andere gevoelige of kwetsbare gebouwen of om de realisatie van hoge gebouwen. Een bouwvergunning voor dergelijke objecten kan alleen worden afgegeven na een *verklaring van geen bezwaar* van gedeputeerde staten bij luchthavens van regionale betekenis en de minister van Verkeer en Waterstaat (in overeenstemming met de minister van VROM) bij luchthavens van nationale betekenis. Indien gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, dan moeten zij om een verklaring van veilig gebruik luchtruim van de minister van Verkeer en Waterstaat vragen. De minister heeft vier weken de tijd om te beoordelen of de veiligheid van het luchtruim met de beoogde verklaring van geen bezwaar in het geding komt. Indien de minister niet binnen vier weken reageert, dan wordt de verklaring van veilig gebruik luchtruim geacht te zijn afgegeven.

Tijdelijke objecten in het beperkingengebied waarvoor geen bouwvergunning noodzakelijk is (zoals bouwkransen), kunnen alleen worden toegestaan als gedeputeerde staten (bij luchthavens van regionale betekenis) daarvoor een *onthefving* verlenen. Een ontheffing wordt altijd verleend tenzij dit gelet op de vliegveiligheid ongewenst is. De ontheffing wordt voor bepaalde tijd verleend. Ook hierbij geldt dat voordat een ontheffing kan worden verleend een verklaring veilig gebruik luchtruim van de minister nodig is. De hierboven beschreven procedure bij de verklaring geen bezwaar is hierop ook van toepassing.

#### 4.4 Handhaving

Handhaving van de bepalingen uit een luchthavenbesluit voor de ruimtelijke indeling vindt plaats op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Door naleving en handhaving van gemeentelijke bestemmingsplannen worden ook de bepalingen van het luchthavenbesluit voor de ruimtelijke indeling gehandhaafd. Het gemeentebestuur kan bijvoorbeeld in beginsel geen bouwvergunning afgeven voor bouwactiviteiten in strijd met het bestemmingsplan. Indien gebouwd wordt zonder bouwvergunning, of indien grond gebruikt wordt in strijd met het bestemmingsplan is

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Inmiddels is bij Koninklijke boodschap van 23 mei 2003 bij de Tweede Kamer ingediend een voorstel van wet houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/03, 28 916). Het wetsvoorstel wordt te zijner tijd aangepast aan deze wetgeving.

<sup>2</sup> Zie artikel 44, onderdeel c, Woningwet.

<sup>3</sup> Zie artikel 14, Wet op de Ruimtelijke Ordening.

<sup>4</sup> Zie artikelen 17 en 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening.

het gemeentebestuur bevoegd om de situatie recht te zetten door het toepassen van bestuursdwang.

Het gemeentebestuur heeft deze mogelijkheden ook als de bestemmingsplannen nog niet in overeenstemming zijn gebracht met deze bepalingen van het luchthavenbesluit. Dat besluit geldt immers als een voorbereidingsbesluit, waar de hiervoor beschreven voorbereidingsbescherming aan is verbonden. Ook in dat geval kan het gemeentebestuur bouwactiviteiten zonder bouwvergunning of handelen in strijd met voorschriften als bedoeld in artikel 21, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bestrijden door bestuursdwang uit te oefenen.

De handhaving door het gemeentebestuur omvat zowel het toezicht op de naleving (nagaan óf bijvoorbeeld in strijd met een bestemmingsplanvoorschrift wordt gehandeld) als het toepassen van bestuursrechtelijke sancties als dwangsom of bestuursdwang (om de geconstateerde overtreding te beëindigen). Van rijkszijde ziet de VROM-inspecteur erop toe dat gemeenten de Wet op de Ruimtelijke Ordening op een juiste wijze toepassen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft hierin geen rol. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet er wel op toe dat verklaringen van geen bezwaar en ontheffingen voor de realisatie van objecten in het beperkingengebied, geen belemmeringen opleveren voor de vliegveiligheid van en naar luchthavens.

## **5. TOTSTANDKOMING LUCHTHAVENBESLUIT EN -REGELING BURGERLUCHTHAVENS**

### **5.1 Algemeen**

Voordat een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling kan worden vastgesteld, moet het ontwerpbesluit of de ontwerpregeling een aantal procedures doorlopen. De procedures zijn gedeeltelijk vastgelegd in de desbetreffende titels van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en gedeeltelijk in de Wet milieubeheer.<sup>1</sup> In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de procedures zijn voor het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling bij de burgerluchthavens van regionale en nationale betekenis. Vervolgens wordt toegelicht waarom het niet mogelijk is op grond van de Algemene wet bestuursrecht tegen een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling beroep in te stellen. Dit is in lijn met hetgeen wettelijk is bepaald voor de luchthaven Schiphol.

### **5.2 Milieueffectrapportage**

Bij de besluitvorming over luchthavens is het nu op grond van de Wet milieubeheer in bepaalde gevallen noodzakelijk een milieueffectrapport (MER) op te stellen. Het Besluit milieueffectrapportage 1994 bepaalt voor welke activiteiten en besluiten deze verplichting bestaat.<sup>2</sup> Ook na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal deze verplichting blijven bestaan. Wel wordt voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel het Besluit milieueffectrapportage 1994 zodanig aangepast dat dit beter aansluit bij hetgeen op grond van onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart. Een m.e.r.-procedure is in ieder geval niet aan de orde voor burgerluchthavens waarvoor een luchthavenregeling wordt opgesteld. De milieueffecten zijn immers zo beperkt dat er geen consequenties aan verbonden zijn in de omgeving van de luchthaven. Dan is er geen sprake van een m.e.r.-plichtige activiteit. In het geval dat voor een luchthaven met een luchthavenbesluit een MER moet worden opgesteld, gebeurt dit door degene die het initiatief neemt tot het maken of wijzigen van het luchthavenbesluit (meestal de exploitant). De

<sup>1</sup> Zie artikelen 7.8a tot en met 7.8d van de Wet Milieubeheer.

<sup>2</sup> Zie hiervoor Bijlage onderdeel C, artikelen 6.1 tot en met 6.3, en onderdeel D, artikelen 6.1 en 6.2 van het Besluit Milieueffectrapportage 1994.

m.e.r.-procedure kan starten nadat de aanvraag in behandeling is genomen. Na goedkeuring van het MER, kan het bevoegde gezag overgaan tot het opstellen van het ontwerpbesluit.

### **5.3 Procedure verordening bij burgerluchthavens van regionale betekenis**

De procedure van totstandkoming van een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling is gelijk. Een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling voor luchthavens van regionale betekenis wordt bij provinciale verordening door provinciale staten vastgesteld. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid op grond van de Provinciewet delegeren aan gedeputeerde staten. De mogelijkheid die de Provinciewet biedt om bevoegdheden naar een andere bestuurslaag over te dragen, wordt voor het luchthavenbesluit geblokkeerd. De effecten van een luchthaven met een luchthavenbesluit zullen immers veelal de gemeentegrenzen overstijgen. Hierop bestaat één uitzondering: indien op grond van artikel 106 van de Wet gemeenschappelijke regelingen een plusregio wordt ingesteld bestaat de mogelijkheid tot delegatie aan die plusregio.

#### *Totstandkoming verordening*

Voordat een verordening kan worden vastgesteld moet de ontwerpverordening worden gepubliceerd en ter inzage gelegd. Gedurende deze periode bestaat de mogelijkheid voor een ieder wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van dit ontwerp. Voor luchthavens van regionale betekenis wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals die is neergelegd in titel 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Op grond van deze titel wordt de ontwerpverordening gedurende een periode van ten minste zes weken ter inzage gelegd. De ter inzage legging wordt in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze bekend gemaakt waarbij in ieder geval beknopt de inhoud van het ontwerpbesluit wordt beschreven. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat niet alleen de direct belanghebbende maar een ieder gedurende de periode dat de ontwerpverordening ter inzage ligt zijn zienswijze ten aanzien van dit ontwerp bekend kan maken. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling. Vervolgens wordt – indien het besluit op aanvraag wordt genomen – de aanvrager in de gelegenheid gesteld op de naar voren gebrachte zienswijzen te reageren. De verordening kan worden vastgesteld nadat provinciale staten hebben kennisgenomen van de zienswijzen en de eventuele reactie daarop van de aanvrager. Deze procedure is ook van toepassing op de wijziging van een luchthavenbesluit of -regeling.

In enkele gevallen zal een beperkingengebied van een luchthaven zich uitstrekken tot buiten de provincie waarin de luchthaven is gelegen. Het kabinet is van oordeel dat een luchthavenbesluit voor zo'n luchthaven niet kan worden vastgesteld zonder instemming van de aanpalende provincie. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat het luchthavenbesluit alleen kan worden vastgesteld indien met provinciale staten van die provincie overeenstemming bestaat over het luchthavenbesluit.<sup>1</sup> Op dit moment is dat bij de burgerluchthavens Eelde, Hilversum en Budel aan de orde.

#### *Verklaring veilig gebruik*

Een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling kan pas in werking treden nadat de minister van Verkeer en Waterstaat heeft verklaard dat een veilig gebruik door het luchthavenluchtverkeer van het luchtruim is gewaarborgd. Deze verklaring zorgt ervoor dat de rijksverantwoordelijkheid voor het luchtruim en de provinciale bevoegdheden ten aanzien van het gebruik van luchthavens van regionale betekenis op elkaar zijn afge-

---

<sup>1</sup> Zie art. 8.62 wetsvoorstel.

stemd. In dit verband wordt bekeken of het gebruik van de luchthaven dat provinciale staten voor ogen staat geen problemen oplevert met de veiligheid en de capaciteit van het luchtruim, bijvoorbeeld omdat er al capaciteit is gereserveerd voor een nabijgelegen luchthaven. Daarnaast moet ontwikkeling van de luchthaven in overeenstemming zijn met de eisen die gelden voor de aanwezigheid van luchtverkeersdienstverlening op de luchthaven. Bij het opstellen van de verklaring van veilig gebruik zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat de partijen betrekken die op grond van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart luchtverkeersdienstverlening geven.

Het is aan provinciale staten om tijdig het ministerie en de LVNL te betrekken bij de voorbereiding van een besluit of een regeling, zodat, als het ontwerpluchthavenbesluit of de ontwerpregeling eenmaal gereed is, de verklaring snel kan worden afgegeven. Op grond van het wetsvoorstel moet binnen een termijn van negen weken zijn beslist op een aanvraag voor de verklaring van veilig gebruik. Indien na deze termijn een beslissing uitblijft, wordt dit op grond van de Awb gelijkgesteld met een negatieve beschikking en staat er voor belanghebbenden de mogelijkheid van bezwaar open.<sup>1</sup>

#### **5.4 Procedure luchthavenbesluit en -regeling burgerluchthavens van nationale betekenis**

Een luchthavenbesluit voor luchthavens van nationale betekenis wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De minister van Verkeer en Waterstaat is primair verantwoordelijk voor dit besluit. Omdat in een luchthavenbesluit regels worden opgenomen voor het milieu en de ruimtelijke ordening, geschiedt de vaststelling daarvan in overeenstemming met de minister van VROM. Een ontwerpbesluit wordt voordat het ter advisering wordt voorgelegd aan de Raad van State, gepubliceerd in de Staatscourant. Vervolgens bestaat gedurende zes weken de mogelijkheid voor een ieder wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van dit ontwerp.

Ook een luchthavenregeling voor luchthavens van nationale betekenis wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld bij ministeriële regeling.

Voordat de ministeriële regeling kan worden vastgesteld moet de ontwerp-regeling worden gepubliceerd en gedurende een bepaalde periode ter inzage worden gelegd. Gedurende deze periode bestaat de mogelijkheid voor een ieder wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van dit ontwerp. Voorgesteld wordt de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren die is neergelegd in titel 3.4 van de Awb. Voor een nadere toelichting zie hiervoor paragraaf 5.3.

Deze procedures zijn ook van toepassing op de wijziging van een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling.

#### **5.5 Geen beroep bij bestuursrechter**

Zoals in paragraaf 1.2.4 reeds is aangegeven, geldt er alleen een openbare voorbereidingsprocedure bij de totstandkoming van een luchthavenbesluit of -regeling. Het is het niet mogelijk beroep op grond van de Awb tegen een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling in te stellen. Het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling worden daarom met dit wetsvoorstel op de zogeheten negatieve lijst van de Awb geplaatst. Reden hiervoor is dat beide besluiten zowel elementen bevatten die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, als elementen die het karakter hebben van een beschikking. Tegen algemeen verbindende voor-

---

<sup>1</sup> Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij art. 8.49 van het wetsvoorstel.



schriften stelt de Awb géén beroep op de bestuursrechter open.<sup>1</sup> Omdat het onwenselijk is de rechtsbescherming te verdelen over meerdere rechters is, in lijn met de Schipholwet, de keuze gemaakt beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Derhalve staat alleen beroep open bij de burgerlijke rechter.

Dat een luchthavenbesluit of -regeling vooral het karakter heeft van een algemeen verbindend voorschrift blijkt onder meer uit het volgende. De regels in een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling, bijvoorbeeld voor de openstelling, richten zich tot alle gezagvoerders van vliegtuigen die van die luchthaven gebruik (gaan) maken. De regel beoogt verplichtingen in het leven te roepen voor een groep die in zijn geheel en in abstracto wordt aangeduid (gezagvoerders). Die regel heeft daarmee een algemeen karakter. Het enkele feit dat de regel het gebruik van één bepaalde luchthaven betreft neemt dit algemene karakter niet weg. Dit geldt ook voor het deel van het luchthavenbesluit dat ziet op de ruimtelijke doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen en dat werkt als voorbereidingsbesluit in de zin van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Dat betekent overigens niet dat de besluiten die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. Het is voor een ieder mogelijk de rechtmatigheid jegens hem/haar van bijvoorbeeld algemeen verbindende voorschriften, aan de burgerlijke rechter voor te leggen. De rechtsbescherming is daarmee goed gewaarborgd.

## **6. COMMISSIE REGIONAAL OVERLEG BURGERLUCHTHAVENS**

### **6.1 Algemeen**

Het kabinet acht het van belang dat betrokkenen bij een luchthaven gezamenlijk overleggen over het gebruik van de luchthaven. Zo kunnen belangen van de luchthaven en vanuit de omgeving van de luchthaven zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Daartoe wordt voor iedere luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit wordt vastgesteld, een «commissie regionaal overleg luchthaven» voorgeschreven. Deze commissie vervangt de zogeheten artikel 28-commissies. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de wijze waarop het regionaal overleg in de huidige situatie is georganiseerd. Vervolgens wordt toegelicht hoe regionaal overleg in het wetsvoorstel is vormgegeven en hoe de samenstelling van de commissies is geregeld.

### **6.2 Huidige situatie**

Op grond van het huidige artikel 28 van de Luchtvaartwet heeft de minister de bevoegdheid een commissie van overleg en voorlichting omtrent de milieuhygiëne rond een luchtvaartterrein in te stellen. Deze commissie wordt bij burgerluchtvaartterreinen ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. De instelling van deze commissie is verplicht bij luchtvaartterreinen waarvoor een geluidszone is vastgesteld. Artikel 28, tweede lid, bepaalt vervolgens wat de bevoegdheden zijn van deze commissie. In de instellingsbeschikking van een commissie worden de taken nader uitgewerkt: de commissie wordt gehoord bij de vaststelling van handhavingsvoorschriften en het gebruiksplan, de commissie brengt advies uit aan de minister over maatregelen en voorschriften met gevolgen voor de geluidbelasting rond een luchtvaartterrein, de commissie geeft aan de minister «terzake» gevraagd en ongevraagd adviezen en doet voorstellen.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 8:2 Awb.

Het derde lid van artikel 28 geeft tenslotte exact aan welke partijen zitting hebben in deze commissie en hoeveel vertegenwoordigers iedere partij kan leveren. Op dit moment hebben alle aangewezen luchtvaartterreinen met een geluidszone een commissie ex art 28 Luchtvaartwet.<sup>1</sup>

### **6.3 Taak commissie regionaal overleg burgerluchthavens**

Bij de vormgeving van de commissie regionaal overleg luchthaven zijn de taken van deze commissie minder strak omschreven dan die van de huidige commissies artikel 28. Ook is minder vastgelegd omtrent de samenstelling van deze commissie. Op grond van het wetsvoorstel heeft de commissie regionaal overleg luchthaven de taak om door overleg van diverse betrokkenen een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. Het gaat daarbij om alle belangen en niet alleen om de milieubelangen. In een commissie kunnen afspraken worden gemaakt over het gebruik, zodat een luchthaven zo optimaal mogelijk in zijn omgeving functioneert. Uitgangspunt is dat de commissie geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden van één van de leden van een commissie overneemt, een ieder blijft verantwoordelijk voor zijn eigen taken en bevoegdheden. Het gaat er vooral om dat de belangrijkste betrokkenen die taken of bevoegdheden ten aanzien van een luchthaven deze zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Daarbij gaat het vooral om de exploitant, de gebruikers, indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening en de gemeente(n). Zij hebben immers bepaalde verantwoordelijkheden betreffende een luchthavenbesluit.

Anders dan bij de luchthavens met een luchthavenbesluit, schrijft de wet bij de luchthavens met een luchthavenregeling, niet voor dat er een commissie regionaal overleg voor de luchthaven wordt ingesteld. Het is aan het bevoegde gezag te bepalen of een dergelijke commissie wordt ingesteld. Indien daartoe wordt besloten, zijn de wettelijke bepalingen die voor een commissie regionaal overleg van de desbetreffende luchthavensoort gelden van overeenkomstige toepassing.

### **6.4 Samenstelling commissies regionaal overleg burgerluchthavens**

#### *Commissie regionaal overleg voor burgerluchthavens van regionale betekenis*

Op grond van het wetsvoorstel<sup>2</sup> heeft een burgerluchthaven van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit moet worden gemaakt altijd een commissie regionaal overleg luchthaven. In deze commissie hebben in ieder geval zitting vertegenwoordigers van gemeenten die vallen binnen de grenzen van het beperkingengebied dat door het luchthavenbesluit wordt bestreken, de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersdienstverlening indien deze op de luchthaven aanwezig is. Gedeputeerde staten bepalen welke partijen verder zitting hebben in de commissie en hoeveel vertegenwoordigers er van elke geleding zitting hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld vertegenwoordigers van regelmatige gebruikers van de luchthaven, milieuorganisaties, omwonenden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zijn. Gedeputeerde staten benoemen de voorzitter van de commissie en de voorzitter benoemt vervolgens de leden.

In de wet is voorgeschreven dat de voorzitter van deze commissie wordt benoemd door gedeputeerde staten. De voorzitter moet onafhankelijk zijn en mag dus geen vertegenwoordiger zijn van één van de bovengenoemde partijen. In principe houdt de bemoeienis van het provinciaal bestuur met de commissie regionaal overleg luchthaven op nadat de verordening tot

<sup>1</sup> Dit zijn alle aangewezen luchtvaartterreinen met uitzondering van de luchthavens in Stads kanaal en Haamstede. Deze luchthavens hebben wel een aanwijzing op grond van de huidige Luchtvaartwet, maar er is daar geen geluidszone vastgesteld.

<sup>2</sup> Zie artikel 8.58 wetsvoorstel.

stand is gekomen. Dit is uiteraard afhankelijk van hetgeen in de verordening is bepaald.

#### *Commissie regionaal overleg voor burgerluchthaven van nationale betekenis*

In een commissie regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis hebben zitting: vertegenwoordigers van de provincies die vallen binnen de grenzen van het beperkingengebied dat door het luchthavenbesluit wordt bestreken, de in de nabijheid van de luchthaven gelegen gemeenten, de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeerdienstverlening indien aanwezig en de luchtvaartmaatschappijen die regelmatig gebruik maken van de luchthaven. De voorzitter van de commissie wordt benoemd door de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze stelt ook nadere regels ten aanzien van de taak en de samenstelling van de commissie. Het Rijk neemt zelf geen zitting in de commissie

## **7. MILITAIRE LUCHTHAVENS**

### **7.1 Algemeen: bijzondere positie militaire luchtvaart**

Van oudsher kent de luchtvaartwetgeving een verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over twee ministers, te weten de minister van Verkeer en Waterstaat waar het de burgerluchtvaart en de algemene verkeersveiligheid in de lucht betreft, en de minister van Defensie waar het om de militaire luchtvaart gaat. De bijzondere positie van de militaire luchtvaart, die rechtstreeks samenhangt met de taken van de krijgsmacht zoals die zijn verankerd in artikel 97 van de Grondwet, betekent dat de voor de burgerluchtvaart geldende regels niet zonder meer op de militaire luchtvaart toepasbaar zijn, doch dat voor diverse aspecten op de krijgsmacht toegespitste bepalingen gelden. Deze bijzondere positie van de militaire luchtvaart komt overigens op andere punten in de Wet luchtvaart reeds duidelijk naar voren. Gewezen kan worden op de in hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart ondergebrachte specifiek voor de militaire luchtvaart geldende voorschriften op het gebied van militaire luchtvaartuigen, het militair vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en de bevoegdheden van militaire luchtvaarders. Voor de bij het ministerie van Defensie in gebruik zijnde militaire luchthavens is dit niet anders: het gebruik van militaire luchthavens door de militaire luchtvaart wordt immers niet bepaald door economische vervoersmotieven, maar door motieven van operationeel optreden door de krijgsmacht en het houden van oefeningen in dat kader. Daarmee dienen deze luchthavens een zeer specifiek nationaal belang. Militaire luchthavens maken daarbij onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het ministerie van Defensie en zijn derhalve volstrekt niet vergelijkbaar met de functie die burgerluchthavens in het economisch verkeer hebben. Voor militaire luchthavens gelden, evenals dat op het gebied van materieel, personeel en vervoer van gevaarlijke stoffen het geval is, specifieke, veelal in NAVO-verband overeengekomen voorschriften, die niet van toepassing zijn op de burgerluchtvaart. Zo zijn de voorschriften voor een veilig gebruik van militaire luchthavens niet rechtstreeks gebaseerd op het Verdrag van Chicago, maar op NAVO Standardization Agreements (STANAG's). Deze STANAG's betreffen onderwerpen als markeringen, «tone down» (het minder opvallend maken van een luchtvaartterrein vanuit de lucht), belichting, remsystemen voor vliegtuigen (met name jachtvliegtuigen), identificatie van reddings- en brandbestrijdingsdiensten, signaleringen met het oog op grondverkeer op het vliegveld, en obstakelbeheergebieden. Waar mogelijk wordt in deze STANAG's verwezen naar overeenkomstige bepalingen die gebaseerd zijn op het Verdrag van Chicago.

Deze bijzondere positie van de militaire luchthavens brengt met zich mee dat de voor burgerluchthavens geldende uitgangspunten van dit wetsvoorstel niet een op een van toepassing kunnen zijn op militaire luchthavens. Gegeven de belangen op nationaal niveau van de militaire luchtvaart is decentralisatie van taken en bevoegdheden met betrekking tot militaire luchthavens niet aan de orde. Besluitvorming omtrent het belang van de militaire luchtvaart en de taak van de krijgsmacht behoort immers op nationaal politiek niveau plaats te vinden. Als voorbeelden uit het verleden kunnen worden genoemd de sluiting van de vliegbasis Ypenburg en het vertrek van het Amerikaanse squadron F-15 gevechtsvliegtuigen van de vliegbasis Soesterberg. In de Prinsjesdagbrief 2003<sup>1</sup> zijn ingrijpende wijzigingen voor de Nederlandse krijgsmacht aangekondigd. Deze betekenen wat betreft het beleid ten aanzien van de militaire vliegvelden en vliegbases onder andere de sluiting van het Marinevliegveld Valkenburg en de vliegbases Soesterberg en Twenthe.

Militaire vliegtuigen, de hun toegewezen taken en hun wijze van opereren verschillen in vrijwel alle gevallen wezenlijk van burgervliegtuigen. Daarom kunnen ook de grootheden voor de beoordeling van milieuaspecten voor de militaire luchthavens en de bijbehorende rekenvoorschriften anders zijn dan die van burgerluchthavens. Voorts kan de afweging van de milieuaspecten anders plaatsvinden.

De Europese richtlijn voor omgevingslawaai, waarin de Europese dosismaat  $L_{den}$  wordt geïntroduceerd, is niet voorgeschreven voor en bovendien niet zonder meer toepasbaar op geluid door militaire activiteiten op militaire terreinen. De vliegpatronen van militaire vliegtuigen wijken dermate af van die van burgervliegtuigen, dat de berekeningsmodellen die nu beschikbaar zijn, onvoldoende duidelijkheid opleveren. Voor de beoordeling van geluid wordt in navolging van het onder de Luchtvaartwet geldende systeem derhalve vooralsnog de huidige Kosteneenheid gehandhaafd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 7.4.

Vanwege de specifieke aspecten van de militaire luchtvaart zijn ook de tot nu toe ontwikkelde modellen voor externe veiligheid voor burgerluchtvaart niet zonder meer toepasbaar op de militaire luchtvaart. Ook hier is onderzoek uitgevoerd om te bezien of de bestaande modellen toepasbaar gemaakt kunnen worden. Voor jachtvliegtuigen is inmiddels een model gereed. Het is nu mogelijk een beleidskader te ontwikkelen en vervolgens zones voor externe veiligheid te berekenen. Ook hier geldt dat aan de hand van de resultaten besloten kan worden een externe veiligheidszone op te nemen in het beperkingengebied van een militaire luchthaven. Voor helikopters is in november 2004 opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een berekeningsmodel.

Gelet op de ten opzichte van de burgerluchtvaart bijzondere positie is er voor gekozen de voor militaire luchthavens geldende regels in het specifiek aan de militaire luchtvaart gewijde hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart onder te brengen. Onderbrenging in hoofdstuk 10 staat er overigens niet aan in de weg om voor wat betreft de wettelijke regeling van militaire luchthavens aansluiting te zoeken bij de voor de burgerluchthavens geldende regelgeving. Zo zullen de instrumenten «luchthavenbesluit» en «luchthavenregeling» ook voor militaire luchthavens worden gehanteerd. Met betrekking tot de aanleg van een militaire luchthaven zal in belangrijke mate de procedure worden gevolgd zoals die geldt voor de burgerluchthavens van nationale betekenis en voor de luchthaven Schiphol (zoals introductie luchthavenbesluit, totstandkoming van het luchthavenbesluit, ruimtelijke doorwerking en regeling nadeelcompensatie). Dat in dat kader ook een open oog bestaat voor regionale belangen, spreekt voor

---

<sup>1</sup> «Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 X, nr. 4)

zich. Net als in het onder de Luchtvaartwet geldende systeem zal de regio in het bestuurlijk overleg zijn stem kunnen laten horen.

## **7.2 Militaire luchthavens nader beschouwd**

Na het realiseren van de voorgenomen sluiting van het Marinevliegkamp Valkenburg en de vliegbases Soesterberg en Twenthe heeft het ministerie van Defensie de beschikking over 8 militaire luchtvaartterreinen die zijn aangewezen op grond van artikel 18 van de Luchtvaartwet: het Marinevliegkamp De Kooy en de vliegbases Leeuwarden, Deelen, Woensdrecht, Gilze-Rijen, Eindhoven, Volkel en De Peel; deze luchthavens fungeren met name als thuisbasis voor de helikopters, jachtvliegtuigen, lesvliegtuigen en transportvliegtuigen waarover de krijgsmacht beschikt. Voorts maakt de krijgsmacht gebruik van niet als luchtvaartterrein aangewezen helikopterlandingsplaatsen bij of op kazernes en oefenterreinen, alsmede van specifieke, niet als luchtvaartterrein aangewezen terreinen voor het vliegen met onbemande luchtvaartuigen. Het gebruik van deze landingsplaatsen en terreinen geschiedt op grond van artikel 14, tweede lid, van de Luchtvaartwet. Het feit dat de militaire luchthavens primair ten dienste staan van de militaire luchtvaart betekent niet dat deze luchthavens geheel zonder betekenis zijn voor de burgerluchtvaart. Afgezien van strikt incidenteel gebruik door een burgerluchtvaartuig is er (na sluiting van Twenthe) bij een tweetal militaire luchthavens sprake van structureel medegebruik door de commerciële burgerluchtvaart. Het betreft hier de militaire luchthavens Eindhoven en De Kooy. Dit gebruik is mogelijk doordat de minister van Defensie en de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Luchtvaartwet gezamenlijk ontheffing hebben verleend aan een burgerexploitant om het luchtvaartterrein te gebruiken voor andere doeleinden dan de militaire doeleinden die in de aanwijzing van het desbetreffende luchtvaartterrein zijn opgenomen. Op alle militaire luchthavens vindt bovendien wel enige vorm van recreatieve burgerluchtvaart – waarbij faciliteiten worden geboden ten behoeve van bijvoorbeeld zweefvliegen – of commercieel gebruik op incidentele basis (zoals lesvliegen) plaats. Tenslotte vindt gebruik van militaire luchthavens voor andere dan militaire doeleinden plaats in de vorm van vluchten met een algemeen maatschappelijk belang, waarbij gedacht moet worden aan donorvluchten en vluchten door politie en douane.

## **7.3 Het nieuwe stelsel voor militaire luchthavens**

### *7.3.1 Doelstelling*

De in het voorliggende wetsvoorstel voorziene regeling voor militaire luchthavens heeft tot doel<sup>1</sup>:

1. het stroomlijnen van de thans met betrekking tot luchtvaartterreinen bestaande besluitvormingsprocedures;
2. het verbeteren van het instrumentarium op basis waarvan burgermedegebruik gestalte kan krijgen, waaronder het creëren van de mogelijkheid om binnen één geluidszone een afzonderlijke geluidsruimte voor burgermedegebruik vast te stellen (naast de voor militair luchtverkeer geldende geluidsruimte);
3. het creëren van de mogelijkheid om milieurandvoorwaarden te kunnen vaststellen voor het gebruik van helikopterlandingsplaatsen.

### *7.3.2 Stroomlijning besluitvormingsprocedures*

Onder het in de Luchtvaartwet geldende systeem worden militaire luchthavens door de minister van Defensie aangewezen op basis van artikel 18 van de Luchtvaartwet. De aldus aangewezen militaire luchthavens zijn in overeenstemming met het Structuurschema Militaire Terreinen (SMT),

<sup>1</sup> Zoals reeds aangekondigd in de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Defensie, d.d. 4 maart 2002, (VW-02-177).

een plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het SMT zijn de geluidszones indicatief vastgelegd. Op basis van de overgangsbepaling voor bestaande luchtvaartterreinen<sup>1</sup> is, voor zeven van de (toen) elf militaire luchthavens, ter aanvulling op de aanwijzing als luchtvaartterrein de geluidszone vastgesteld. Dit is gedaan met een besluit van de Staatssecretaris van Defensie, in overeenstemming met de minister van VROM. Gelijk daaraan is met een besluit van de minister van VROM, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie, (eveneens op basis van de Luchtvaartwet) een besluit genomen over de doorwerking van de geluidszone naar bestemmingsplannen. Voor vier militaire luchthavens (te weten Eindhoven, Woensdrecht, Volkel en De Peel) loopt de procedure tot het vaststellen van de geluidszone. De procedure wordt voorafgegaan door een milieueffectrapportageprocedure.

Het wetsvoorstel voorziet – in navolging van de voor burgerluchthavens van nationale betekenis gekozen procedure – voor de categorie militaire luchthavens waarvoor onder de Luchtvaartwet de aanwijzingsprocedure gold, in het vaststellen van een luchthavenbesluit. Het gaat hierbij om militaire luchthavens waar op permanente basis vliegtuigen zijn of kunnen worden gestationeerd, die een reservefunctie vervullen of die beschikbaar moeten zijn voor oefeningen met vliegtuigen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen deze – in paragraaf 7.2 met name genoemde – luchthavens expliciet worden aangewezen als luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit zal worden vastgesteld.

Het luchthavenbesluit is een algemene maatregel van bestuur die op voordracht van de minister van Defensie wordt vastgesteld. In het besluit worden het luchthavengebied en het beperkingengebied – het effect van de aanwezigheid van de luchthaven op de ruimtelijke indeling buiten de luchthaven – vastgelegd. Het luchthavenbesluit bevat in ieder geval een grenswaarde voor de geluidbelasting. Het beperkingengebied omvat het gebied behorende bij die grenswaarde, dat de weerslag is van de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen. Dit gebied bakent de geluidbelasting van het vliegverkeer af en geldt daardoor als grenswaarde voor het luchthavenluchtverkeer. Het is tevens het gebied waar beperkingen gelden voor bestemmingen en het gebruik van de grond. Het besluit bevat naast de grenswaarde voor het luchthavenluchtverkeer die de omvang en de ligging van het gebied bepaalt (de geluidszone), tevens maximale waarden die de ligging van contouren binnen de geluidszone bepalen. De afzonderlijke contouren maken een gedifferentieerd beleid binnen de geluidszone mogelijk. Indien het mogelijk is om voor de militaire vliegtuigbewegingen de externe veiligheid aan te geven, zal het beperkingengebied ook het gebied omvatten dat de weerslag is van de externe veiligheid van startende en landende vliegtuigen. Ook binnen dit gebied kunnen beperkingen gelden voor bestemmingen en het gebruik van de grond binnen plaatsgebonden risicocontouren met een nog nader te bepalen waarde. Gelet op de aan het luchthavenbesluit verbonden milieu- en ruimtelijke ordeningsaspecten zal de voordracht voor het luchthavenbesluit geschieden in overeenstemming met de minister van VROM.

Tot het beperkingengebied behoort eveneens het obstakelbeheergebied, dat wordt ingesteld om het luchtruim rond luchtvaartterreinen vrij te houden van obstakels teneinde vliegtuigbewegingen van en naar luchthavens veilig te kunnen uitvoeren. Het ministerie van Defensie hanteert voor het opleggen van restricties ten aanzien van de hoogte van objecten nabij militaire luchthavens voor deze gebieden de «PANS OPS» criteria zoals die in vastgestelde Navo standardization agreements (Stanag's) zijn verwoord. De Stanag's zijn afgeleid van Annex 14 van ICAO. Het obstakelbeheergebied is een samenstelling van verschillende obstakelvlakken, te weten het landingsvlak, startvlak en zijvlak («funnel») en het horizontaal-

<sup>1</sup> Artikel VII van de Wet van 7 juni 1978 (Stb. 354), houdende wijziging van de Luchtvaartwet m.b.t. de aanwijzing van luchtvaartterreinen.

en conischevlak («koekenpan»). Voorts strekt het obstakelbeheergebied ertoe vrije zichtlijnen rondom radarstations te waarborgen, alsmede de bescherming van communicatie- en navigatieapparatuur. Obstakels rondom bijvoorbeeld radarstations kunnen ontoelaatbare verstoringen met zich meebrengen. Afhankelijk van een onderzoek naar radarverstoring dient een obstakel te worden aangepast in hoogte, dikte en/of afstand tot de radar. Wat betreft de doorwerking naar bestemmingsplannen van ruimtelijke bepalingen van het luchthavenbesluit wordt het voor burgerluchthavens gekozen systeem gevolgd. Korthedshalve wordt hiervoor, evenals voor een nadere uiteenzetting omtrent eventuele afwijking van bepalingen van het luchthavenbesluit en de handhaving van bepalingen voor de ruimtelijke indeling, verwezen naar de paragrafen 4.2.5, 4.3, en 4.4.

Het luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven is zoals reeds gezegd een algemene maatregel van bestuur. Dit besluit wordt vastgesteld nadat daarover overleg heeft plaatsgevonden met gedeputeerde staten van de provincie(s) en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waarvan grondgebied is gelegen binnen het beperkingengebied. Deze overheden worden hierdoor betrokken bij het vaststellen van de omvang en ligging van het beperkingengebied. Langs deze weg zullen bovendien de in de regio levende wensen op het gebied van burgermedegebruik van de militaire luchthaven bij de besluitvorming rond de militaire luchthaven kunnen worden betrokken.

De eindverantwoordelijkheid blijft vanwege het nationaal belang van militaire luchthavens op Rijksniveau liggen. De rol van de provincie ten aanzien van burgermedegebruik strekt zich enkel uit over de ruimte die de burgerluchtvaart kan krijgen en de effecten van dit gebruik zoals deze worden opgenomen in het luchthavenbesluit. Indien in de toekomst wijzigingen van het burgermedegebruik aan de orde zijn, zullen de belangen en wensen van de regio nadrukkelijk worden gewogen. Daarbij zal het ministerie van Defensie regionale wensen honoreren binnen de fysieke en operationele randvoorwaarden van een militaire luchthaven. In het bestuurlijk overleg zullen in het geval van een verruiming van de gebruiksruimte de consequenties zoals vergroting geluidszone, geluidsisolatieprogramma en gevolgen voor infrastructuur, aan de orde komen. Is de verruiming het gevolg van in de regio levende wensen omtrent de omvang van het burgermedegebruik, dan ligt het in de rede dat de gevolgen van die verruiming ten laste van de regio en de burgerexploitant komen, en niet ten laste van Defensie. De milieuruimte die aan het burgermedegebruik wordt gegeven (zie hierna, paragraaf 7.3.3), wordt inzichtelijk gemaakt in het luchthavenbesluit. Bovendien wordt duidelijk in welke mate het toestaan van burgermedegebruik leidt tot aanvullende aspecten op het gebied van milieu en bestemmingsplannen, boven op die van het militaire gebruik van de militaire luchthaven.

Ten aanzien van de noodzaak van het volgen van een milieueffectrapportageprocedure wordt verwezen naar paragraaf 5.2, voor de procedure voor het ontwerpbesluit naar paragraaf 5.4 en voor het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling naar paragraaf 5.5.

### *7.3.3 Instrumentarium voor burgermedegebruik*

Onder het in de Luchtvaartwet geldende systeem is het uitvoeren van vliegtuigbewegingen met burgervliegtuigen van en naar een voor de militaire luchtvaart aangewezen luchtvaartterrein, in strijd met die aanwijzing en derhalve verboden. De Luchtvaartwet kent twee mogelijkheden om ontheffing te verlenen van dit verbod. Een dergelijke ontheffing kan op basis van artikel 33 Luchtvaartwet worden gericht aan de exploitant van het burgermedegebruik. Aan die exploitant wordt de mogelijkheid

geboden om, binnen de bij de ontheffing gestelde randvoorwaarden, door zijn tussenkomst burgerluchtvaartuigen af te handelen. De tweede mogelijkheid is een ontheffing op basis van artikel 34 Luchtvaartwet, die gericht is aan de gezagvoerders, eigenaren of houders van burgerluchtvaartuigen. Aangezien een dergelijke ontheffing zich richt tot de burgerluchtvaart, wordt deze ontheffing mede door de minister van Verkeer en Waterstaat verleend. Een ontheffing op basis van artikel 34 Luchtvaartwet kan voor één vlucht worden verleend, maar kan ook voor een langere periode worden afgegeven. Voorbeelden hiervan zijn vluchten in het kader van een algemeen maatschappelijk belang (zoals donorvluchten, ambulancevluchten en politievluchten), voor recreatieve vliegclubs en voor incidenteel commercieel burgermedegebruik. Ook het structureel commercieel burgermedegebruik dat door tussenkomst van een burgerexploitant wordt uitgevoerd werd veelal verleend met een ontheffing op basis van artikel 34 Luchtvaartwet. Een aantal jaren geleden is de keuze gemaakt om dit structurele medegebruik te verlenen met een ontheffing op basis van artikel 33 Luchtvaartwet die is gericht aan een burgerexploitant, om hiermee ook de wettelijke status en verantwoordelijkheden voor de burgerexploitant te benadrukken. In de ontheffing zijn met het oog op het aspect geluid criteria opgenomen over het aantal en de soort van burgervliegtuigbewegingen, alsmede over de openingstijden. Het ministerie van Defensie beoordeelt verzoeken tot burgermedegebruik uit oogpunt van draagkracht van de start/landingsbaan, doorgang militaire operaties, gevolgen voor de geluidszone, financiële consequenties voor Defensie, draagvlak in de regio en verenigbaarheid met rijksbeleid. Aspecten van vervoersbelang en veilig gebruik van de luchthaven door de burgerluchtvaart worden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat getoetst.

In de praktijk is het hiervoor geschetste ontheffingsysteem ontoereikend gebleken voor de diversiteit waarin burgermedegebruik zich manifesteert. Het ontheffingsinstrument leent zich naar geldende inzichten niet goed voor de meer structurele en veelomvattende situaties van burgermedegebruik waar het burgerluchtverkeer wordt afgewikkeld door tussenkomst van een zogenaamde burgerexploitant. Voorts is in de praktijk de behoefte gebleken aan een mogelijkheid om voor bepaalde vormen van burgermedegebruik een separate burgergeluidsruimte vast te stellen in plaats van het op een aantalscriterium toestaan van burgerluchtverkeer binnen één geluidszone voor zowel militair luchtverkeer als burgerluchtverkeer.

#### *Geluidsaspecten*

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt te voorzien in een op de praktijk toegespitst instrumentarium voor het burgermedegebruik, waarbij de verantwoordelijkheden op het gebied van geluidbelasting helder in kaart worden gebracht. Hierbij is in het bijzonder van belang dat – zoals onder andere in de Hoofdlijnennotitie SRKL en deel 1 van het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen<sup>1</sup> is aangekondigd – bij militaire luchthavens met burgermedegebruik de geluidszone zal worden opgedeeld in een militaire geluidsruimte en een geluidsruimte voor burgerluchtvaart. Deze beide geluidsruimten zullen het toetsingskader zijn voor gebruik en voor handhaving van het militaire vliegverkeer respectievelijk het burgervliegverkeer. De militaire geluidruimte en de geluidruimte voor het burgermedegebruik zullen beide zichtbaar worden gemaakt in het luchthavenbesluit als bouwstenen voor de geluidszone en voor het beperkingengebied. De geluidruimte voor het burgermedegebruik zal onderdeel uitmaken van de te verlenen medegebruikvergunning.

Een dergelijke separate burgergeluidruimte zal vooralsnog alleen gestalte krijgen voor de situaties van omvangrijk structureel commercieel burgermedegebruik als waarvan thans sprake is op de luchthavens Eindhoven

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 114, nr. 1.



en De Kooy. Dit houdt verband met het feit (zie verder paragraaf 7.4) dat voor militaire luchthavens de geluidbelasting wordt bepaald in Ke en dat de voor de recreatieve luchtvaart ontwikkelde Bkl-beoordelingsgrootheid op militaire luchthavens niet van toepassing is. Een bredere toepassing van het principe van een gescheiden geluidruimte voor andere vormen van omvangrijk structureel burgermedegebruik van een militaire luchthaven wordt met het oog op eventueel toekomstige ontwikkelingen op het gebied van beoordelingsgrootheden voor geluidbelasting evenwel wettelijk reeds mogelijk gemaakt. De geluidbelasting door het structureel commercieel burgermedegebruik van beperktere omvang en het structureel medegebruik van recreatieve aard kan worden gereguleerd via een in het luchthavenbesluit vast te leggen en in de medegebruikvergunning nader te specificeren maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar voor het specifieke burgermedegebruik zonodig gedifferentieerd naar type vliegtuig. Daarnaast wordt aangesloten bij de operationele maatregelen voor de beperking van klein verkeer die voor de burgerluchtvaart worden voorzien (zie ook paragraaf 3.2.3).

#### *Medegebruikvarianten*

Voor wat betreft het instrumentarium om het burgermedegebruik gestalte te geven onderscheidt het wetsvoorstel drie instrumenten: een medegebruikvergunning voor structureel burgermedegebruik, een vrijstelling voor categorieën vluchten, en een ontheffing voor incidentele burgervluchten.

Het structurele burgermedegebruik zal gestalte krijgen in de vorm van een op dat gebruik toegesneden medegebruikvergunning. Afhankelijk van de aard en de omvang van het medegebruik, kan deze worden afgegeven in twee vormen, te weten een vergunning waarin een eigen geluidsruijme is vastgelegd, en een vergunning waarbij het aantal vliegtuigbewegingen per jaar aan een maximum is gekoppeld. Kenmerkend is dat het medegebruik zich afspeelt door tussenkomst van een rechtspersoon waaraan bepaalde rechten en plichten worden toegedeeld. Zo zal deze rechtspersoon bepalen – binnen gestelde randvoorwaarden – welk burgerluchtverkeer van de militaire luchthaven gebruik mag maken, en zal hij anderzijds verplichtingen op het gebied van registratie en handhaving van het betrokken medegebruik moeten naleven. De met het oog hierop noodzakelijke continuïteit vormt de reden dat een medegebruikvergunning alleen zal worden verleend aan een rechtspersoon. Voor wat betreft omvangrijk structureel medegebruik op commerciële basis wordt hierbij aangesloten bij de feitelijke situatie zoals die zich thans voordoet op de luchthavens Eindhoven en De Kooy, waar het burgerluchtverkeer door tussenkomst van een rechtspersoon wordt afgewikkeld.

Voor wat betreft het structurele burgermedegebruik op commerciële basis zal op een militaire luchthaven slechts sprake kunnen zijn van één medegebruikvergunning waarbij een eigen geluidruimte voor de burgerluchtvaart is vastgelegd. Naast deze medegebruikvergunning met een eigen geluidsruijme zullen geen andere medegebruikvergunningen voor medegebruik op commerciële basis met een geluidruimte of een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar (of ontheffingen) worden verleend. In deze situatie zal al het commerciële burgermedegebruik moeten plaatsvinden binnen de ene medegebruikvergunning en moeten worden afgehandeld door tussenkomst van de houder van die medegebruikvergunning. Reden hiervoor is dat exploitatie van een militaire luchthaven ten behoeve van de commerciële burgerluchtvaart door meer dan één vergunninghouder zowel qua omvang als qua organisatie niet wenselijk is. Naast de medegebruikvergunning met eigen geluidruimte zullen dus geen andere medegebruikvergunningen voor de commerciële luchtvaart of ontheffingen voor de commerciële luchtvaart worden verleend. Al het

commerciële medegebruik zal worden geconcentreerd bij de medegebruikvergunninghouder met eigen geluidruimte, aan wie het immers vergund is de militaire luchthaven – binnen de gegeven kaders – te exploiteren op commerciële basis.

Indien er op een militaire luchthaven geen medegebruikvergunning met een eigen geluidruimte is verleend, dan ligt de situatie anders. In dat geval is er immers geen sprake van een vergunninghouder aan wie de exploitatie van de militaire luchthaven ten behoeve van de commerciële burgerluchtvaart is vergund. In deze situatie kunnen een of meer medegebruikvergunningen voor commercieel burgermedegebruik van beperkte omvang worden verleend, waarin per medegebruikvergunning een maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar is opgenomen. Te denken valt aan een onderhoudsbedrijf dat werkzaamheden verricht aan luchtvaartuigen van anderen, die daartoe van de luchthaven gebruik moeten maken.

Naast een eventuele medegebruikvergunning voor structureel burgermedegebruik op commerciële basis met een geluidruimte of met een maximum aantal vliegtuigbewegingen kunnen één of meer separate medegebruikvergunningen worden verleend voor het uitvoeren van medegebruik voor de recreatieve luchtvaart. Het betreft hier immers een geheel andere aard van luchtvaart dan de commerciële luchtvaart. Gaat het om structureel medegebruik in de recreatieve luchtvaart, dan zal een medegebruikvergunning kunnen worden verleend aan de rechtspersoon door wiens tussenkomst dat medegebruik plaatsvindt, bijvoorbeeld een vliegclub of een organisatie die de belangen van de recreatieve luchtvaart behartigt. Onder de voor de militaire luchtvaart geldende Ke-systematiek, die zich niet leent voor toepassing op de kleine luchtvaart, zal er voor het recreatieve medegebruik vooralsnog geen sprake kunnen zijn van het verlenen van een medegebruikvergunning met een eigen geluidruimte. De voorgestelde wettekst sluit een dergelijke ontwikkeling in de toekomst, door wijzigingen op het gebied van beoordelingsgrootheden voor geluidbelasting, evenwel niet uit. Dit betekent dat het recreatieve medegebruik op een militaire luchthaven gestalte kan krijgen via één of meer medegebruikvergunningen gekoppeld aan een maximum aantal vliegtuigbewegingen.

De vergunning tot medegebruik zal worden verleend door de minister van Defensie in overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zoals in § 7.3.2 is vermeld, worden de colleges van gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders in het kader van de totstandbrenging van het luchthavenbesluit reeds betrokken bij de omvang van het burgermedegebruik.

De situaties met een of meer gelijktijdig voorkomende vormen van structureel medegebruik op één luchthaven, waarbij is aangegeven of één of meer separate medegebruikvergunningen worden verleend, zijn weergegeven in het hierna volgende schema.

Vormen met structureel burger medegebruik	Situatie 1	Situatie 2	Situatie 3	Situatie 4	Situatie 5	Situatie 6	Situatie 7
Structureel commercieel omvangrijk	Een medegebruikvergunning met een geluid-ruimte	–	–	Een medegebruikvergunning met een geluidruimte	Een medegebruikvergunning met een geluid-ruimte	Een medegebruikvergunning met een geluidruimte	–
Structureel commercieel beperkt	–	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal	–	–	–	–	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal
Structureel recreatief omvangrijk of beperkt	–	–	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal	–	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal	Een of meer medegebruikvergunningen met een maximum aantal

Het overige burgermedegebruik – dat niet valt onder één van de hiervoor genoemde medegebruikvergunningen – zal plaats kunnen vinden op basis van een vrijstelling of een ontheffing. Hierbij moet worden gedacht aan commercieel of recreatief verkeer dat niet wordt afgehandeld door tussenkomst van een rechtspersoon waaraan een medegebruikvergunning is verleend en aan vluchten uit oogpunt van algemeen maatschappelijk belang. De keuze tussen een vrijstelling of een ontheffing zal afhangen van de aard van het betrokken medegebruik. Betreft het bijvoorbeeld vluchten door hulpverleningsdiensten of door de politie, dan ligt een (categorale) vrijstelling in de rede. In op zich zelf staande gevallen zal kunnen worden gekozen voor een ontheffing, die zowel voor een incidentele vlucht als voor meerdere vluchten of voor langere tijd kan worden verleend. De geluidbelasting die wordt veroorzaakt door het via andere weg dan de medegebruikvergunning te realiseren burgermedegebruik zal kunnen worden gereguleerd door het stellen van een maximum aan het aantal vliegtuigbewegingen zonodig gedifferentieerd naar type vliegtuig, alsmede door het voeren van een bron- en vlootbeleid. Geen gebruiksbependingen zullen worden vastgelegd voor vluchten uit het oogpunt van algemeen maatschappelijk belang. Reden hiervoor is de specifieke aard (noodsituaties) van deze categorie vliegtuigbewegingen.

#### 7.3.4 Milieurandvoorwaarden helikopterlandingsplaatsen

Het ministerie van Defensie heeft een aantal terreinen in gebruik zoals helikopterlandingsplaatsen. Het gebruik vindt plaats op basis van artikel 14, tweede lid, van de Luchtvaartwet. Deze categorie terreinen wordt ingevolge het wetsvoorstel ondergebracht in de categorie luchthavens met luchthavenregeling. Deze categorie omvat landingsplaatsen en landingsterreinen voor militaire helikopters en terreinen voor het oefenen met doelvliegtoegen en onbemande vliegtuigen. Voor het beperken van de hinder van het gebruik van deze luchthavens zal geen geluidszone worden vastgelegd, maar zullen regels omtrent het gebruik worden vastgesteld, waarbij moet worden gedacht aan regels met betrekking tot het aantal vluchten, routes en tijdstippen waarop wordt gevlogen.

#### 7.4 Geluidbelasting

Ingevolge de Luchtvaartwet wordt de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen voor de militaire luchthavens uitgedrukt in Kosteneenheden en berekend conform het berekeningsvoorschrift Regeling berekening geluidsbelasting in Kosteneenheden. Waar mogelijk is ook het commercieel burgermedegebruik opgenomen in de berekening en vast-

stelling van de geluidszone. De specifiek voor de kleine luchtvaart ontwikkelde bkl-eenheid geldt niet voor de militaire luchthavens. Het vaststellen van bkl-geluidszone voor het (kleine) recreatief medegebruik heeft derhalve niet plaatsgevonden. Dit verkeer heeft overigens – in vergelijking met het gebruik van de burgerluchthavens – een beperkte omvang. In de Luchtvaartwet is vastgelegd dat het feitelijk gebruik van de militaire luchthavens jaarlijks wordt herleid tot geluidscontouren. Deze jaarcontouren worden getoetst aan de vastgestelde geluidszone. Voor het herleiden wordt hetzelfde berekeningsvoorschrift gehanteerd dat is voorgeschreven voor de zonevaststelling.

In de Europese Richtlijn omgevingslawaai is een beoordelingsmaat voor geluidsbelasting opgenomen. Het betreft de beoordelingsmaat  $L_{den}$ , die wordt uitgedrukt in dB. In de richtlijn zijn tevens regels opgenomen voor een uniforme uitwisseling van geluidsgegevens. De richtlijn schrijft in bepaalde gevallen het gebruik van de nieuwe dosismaat voor, zoals voor een rapportage aan de Europese Commissie over het aantal geluidsgehinderde personen. De richtlijn schrijft niet voor dat deze maat moet worden gebruikt voor het vaststellen van een geluidszone. In de richtlijn is voorts opgenomen dat deze maat niet van toepassing is op geluid door militaire activiteiten in militaire terreinen.

Er is nog geen voorschrift beschikbaar voor de berekening van geluidsbelasting voor militaire luchthavens. Toepassing van het voorschrift dat beschikbaar is voor burgerluchthavens leidt tot berekeningsproblemen; deze resulteren in onbetrouwbare waarden van de geluidsbelasting en in onrealistische, grillig verlopende contouren waaraan geen conclusies zijn te verbinden. De komende jaren zullen nodig zijn om een berekeningsvoorschrift voor de militaire luchthavens op te stellen. Zodra toepasbare contouren kunnen worden berekend, zal voor de militaire luchthavens de beoordelingsmaat Kosteneenheid worden vervangen door  $L_{den}$  en zullen dB( $L_{den}$ )-contouren worden bepaald. Uitgangspunt is een gelijkwaardige overgang, waarbij de overgang geen nadelige consequenties heeft voor de militaire operaties, noch voor de omgeving. De normstelling die het resultaat is van deze gelijkwaardige overgang zal zijn neerslag krijgen in het Besluit militaire luchthavens.

Voor wat betreft het aspect geluidbelasting zullen in het luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven grenswaarden worden vastgelegd. De getalswaarden (de grenswaarde en eventueel maximale waarden) worden vastgesteld rekeninghoudend met de relatie tussen geluidbelasting en hinder, alsmede met economische, ruimtelijke, financiële, etc. gevolgen. Deze gevolgen zijn niet zichtbaar op basis van de getalswaarde van de grenswaarden, maar zijn pas zichtbaar op basis van geluidbelastingcontouren die voor individuele luchthavens op basis van een hoeveelheid vliegverkeer conform een uniform berekeningsvoorschrift zijn berekend. Voor militaire luchthavens geldt één gebied waarbinnen gevolgen worden verbonden vanwege het aspect geluidbelasting, bijvoorbeeld ten aanzien van bestaande bebouwing en ruimtelijke ontwikkelingen. Dit gebied wordt afgebakend door een geluidbelastingcontour die behoort bij de grenswaarde; dit gebied wordt geluidszone genoemd. Buiten dat gebied mag de geluidbelasting niet hoger zijn dan de grenswaarde. Binnen dat gebied worden geluidbelastingcontouren getekend die behoren bij de vastgestelde maximale waarden. Zo ontstaat binnen dat gebied de mogelijkheid van een trapsgewijze opbouw van gevolgen. De geluidszone werkt door naar bestemmingsplannen en geluidsisolatie van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen en is het toetsingskader voor toekomstig (beoogd) gebruik. De geluidszone is tevens het beoordelingskader voor de handhaving. De geluidbelasting van het daadwerkelijk vliegverkeer mag buiten de geluidszone geen geluidbelasting veroorzaken die de grenswaarde overschrijdt.

Voor een uniforme en eenduidige bepaling van de geluidbelasting (en daarmee de ligging en omvang van de geluidszone en geluidscontouren) wordt een rekenvoorschrift vastgesteld. Op basis van het rekenvoorschrift, luchtvaartuiggebonden gegevens, luchthavengebonden gegevens (zoals de ligging van de start- en landingsbaan) en gegevens over het vliegverkeer wordt de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen op jaarbasis berekend. Een rekenvoorschrift is te allen tijde een modelering van de werkelijkheid en bevat wetenschappelijk onderbouwde aannames. Het voorschrift voor de berekening van de geluidbelasting in Kosteneenheden bevat van origine het uitgangspunt dat geluidsbijdragen van vliegtuigpassages die lager zijn dan 65 dB(A) niet worden meegenomen in de berekening van de geluidbelasting. Naar aanleiding van een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 december 2003 inzake de aanwijzing van het luchtvaartterrein Eelde is besloten dit uitgangspunt te laten vervallen<sup>1</sup>. Voor luchthavens waarvoor de geluidszone voor 1 augustus 2004 was vastgesteld blijft het uitgangspunt gelden, voor geluidszones die na de wijziging zijn vastgesteld is het uitgangspunt vervallen. Dit is verwerkt in een wijziging van het voorschrift voor de berekening van de geluidbelasting in Kosteneenheden.

Voor de militaire luchthavens zal dus worden uitgegaan van de geluidbelastingmaat Kosteneenheid, de grenswaarde 35 Ke en de maximale waarden 40, 45, 55 en 65 Ke. Deze waarden zijn conform het Besluit geluidbelasting grote luchtvaart voor het bereiken van een beschermingsniveau binnen de geluidszone, rekeninghoudend met milieuhygiënische, maatschappelijke, ruimtelijke, economische en financiële consequenties. Voor de militaire luchthavens is of wordt een 35 Ke-geluidszone vastgesteld. Buiten de geluidszone mag de geluidbelasting door startende en landende vliegtuigen de grenswaarde van 35 Ke niet overschrijden. In de gevallen waarin op de militaire luchthavens door tussenkomst van een burgerexploitant structureel commercieel burgermedegebruik plaatsvindt, wordt naast de 35 Ke-geluidszone tevens vastgesteld een militaire 35 Ke-geluidsruimte en een burger 35 Ke-geluidsruimte.

De geluidbelasting door beperkt structureel commercieel burgermedegebruik en commercieel medegebruik op basis van vrijstelling of ontheffing, wordt waar het Ke-luchtvaartuigen betreft opgenomen in de militaire gebruikersruimte. Ook in gebieden met een geluidbelasting die lager is dan 35 Ke wordt geluidhinder ten gevolge van vliegverkeer ondervonden. Daarom kan het van belang zijn dat het geluidhinderaspect ook voor gebieden direct buiten de 35 Ke-geluidszone, bij de ruimtelijke planontwikkeling wordt betrokken. Indien de provincie uitbreiding van burgermedegebruik van een luchthaven op termijn niet wil uitsluiten, is het wenselijk dat een bepaald gebied rond een luchthaven gevrijwaard blijft van nieuwe bebouwing. Het resultaat van de provinciale afweging omtrent de ontwikkeling van dit gebied kan worden neergelegd in het provinciaal (deel-) streekplan of omgevingsplan waarin de betreffende luchthaven gelegen is.

Voor incidenteel commercieel burgerluchtverkeer, dat niet wordt afgehandeld door tussenkomst van een burgerexploitant, zullen in de vrijstelling of ontheffing aan het aantal en de soort vliegtuigbewegingen beperkende voorschriften kunnen worden gesteld. Voor het recreatieve vliegverkeer op militaire luchthavens zal een aantal vliegtuigbewegingen worden vastgesteld. Dit vliegverkeer hoort tot de categorie kleine luchtvaart, waarvoor de geluidbelastingmaat Ke niet geldt met als gevolg dat de geluidbelasting niet kan worden meegenomen in de militaire geluidbelastingcontouren. Naast het stellen van een maximum aan het aantal vliegtuigbewegingen zal ter beheersing van de geluidhinder door de hier bedoelde categorie vliegtuigen het voor de burgerluchtvaart geldende bron- en vlootbeleid kunnen worden toegepast. Voor de categorie overige militaire

---

<sup>1</sup> Nr. 200205524/1, afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

luchthavens die worden gebruikt door helikopters en door onbemande vliegtuigen, worden beperkende voorschriften gesteld ten aanzien van aantallen vliegbewegingen, vliegroutes en tijdstippen waarop van de luchthaven gebruik mag worden gemaakt.

## **7.5 Veiligheid**

Om starts van en naderingen naar luchthavens veilig te kunnen uitvoeren gelden rondom luchthavens obstakelbeheersgebieden; deze hebben als doel te voorkomen dat er te hoge objecten komen in zekere gebieden bij luchthavens. De obstakelbeheersgebieden zijn gekoppeld aan de ligging en de lay-out van het stelsel van start- en landingsbanen. De criteria voor deze gebieden zijn neergelegd in NATO-documenten, de zogenaamde Standardization Agreements (Stanag's). De criteria zijn vergelijkbaar met of soms identiek aan de overeenkomstige criteria die in ICAO-verband zijn vastgelegd voor de burgerluchtvaart.

In lijn met de ontwikkelingen bij de burgerluchthavens heeft het ministerie van Defensie opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om voor de militaire luchthavens externe veiligheid door startende en landende vliegtuigen in beeld te brengen, met als doel om, naar analogie van de burgerluchthavens, een beleidskader te ontwikkelen van externe veiligheid rond de militaire luchthavens. In eerste instantie heeft het onderzoek zich gericht op de externe veiligheidsaspecten van jachtvliegtuigen, waaronder het verzamelen van statistisch betrouwbare ongevalgegevens van jachtvliegtuigen. Een berekeningsmethodiek voor de beoordeling van externe veiligheid voor vliegtuigbewegingen met jachtvliegtuigen is eind 2004 vastgesteld. Met deze methodiek zullen berekeningen worden uitgevoerd voor de verschillende militaire luchthavens, waarvan de resultaten zullen worden gebruikt voor het ontwikkelen van normstelling en een beleidskader. Inmiddels is opdracht gegeven om het onderzoek voor de ontwikkeling van een methodiek tevens uit te voeren voor vliegtuigbewegingen met helikopters. Voor de andere categorieën militaire vliegtuigen (vaste vleugeltransportvliegtuigen en lesvliegtuigen) kan gebruik worden gemaakt van het model voor de burgerluchtvaart.

Indien voor de militaire luchthavens zones voor externe veiligheid kunnen worden vastgesteld, zal de normstelling worden afgestemd op de methodiek en de modellering van de specifieke ongevalgegevens voor de militaire vliegtuigen en zullen ook in verband met de externe veiligheid grenswaarden worden ingesteld. Gelet op het lopende onderzoek en het nog in ontwikkeling zijnde beleid voor externe veiligheid voor militaire luchthavens, opent het wetsvoorstel ten aanzien van de invoering van externe veiligheid de mogelijkheid om in het luchthavenbesluit voor militaire luchthavens een grenswaarde voor externe veiligheid op basis van het plaatselijk risico vast te stellen. De hieruit voortvloeiende beperkingen aan het gebruik van de ruimte binnen de externe veiligheidszones werken direct door naar bestemmingsplannen.

## **7.6 Normstelling**

Zoals in de paragrafen 7.4 en 7.5 is uiteengezet, zullen in het luchthavenbesluit grenswaarden voor de geluidbelasting en regels met betrekking tot de maximum hoogte van objecten worden vastgelegd, terwijl tevens de mogelijkheid zal worden geopend om een grenswaarde voor externe veiligheid vast te stellen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen in het voetspoor van artikel 25 van de Luchtvaartwet met betrekking tot de geluidbelasting uniforme grenswaarden voor de maximale geluidbelasting door opstijgende en landende luchtvaartuigen worden vastgesteld. Hierbij zal o.a. kunnen worden gedifferentieerd naar de aard van de lucht-

vaartuigen die van de betrokken luchthaven gebruik maken. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen is het betrokken artikel inzake normering mede dienstbaar gemaakt aan de aspecten externe veiligheid en maximale hoogte van objecten. De voordracht voor de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur zal worden gedaan door de minister van Defensie, in overeenstemming met de minister van VROM.

### **7.7 Betekenis Structuurschema Militaire Terreinen**

In 1985 is het Structuurschema Militaire Terreinen vastgesteld.<sup>1</sup> In deze planologische kernbeslissing is het beleid van de minister van Defensie ten aanzien van de belegging en het gebruik van de militaire vliegvelden en vliegbases, alsmede het medegebruik ten behoeve van de burgerluchtvaart beschreven. In dit structuurschema zijn tevens de ruimtelijke consequenties van de aanwezigheid van de ingevolge de Luchtvaartwet aangegeven militaire luchtvaartterreinen aangeduid in de vorm van kaartmateriaal waarop de indicatieve ligging en omvang van de geluidszones rond deze luchtvaartterreinen zijn aangegeven. Voor zover van toepassing is daarbij rekening gehouden met het medegebruik ten behoeve van de burgerluchtvaart.

Sinds 1985 hebben zich ontwikkelingen in het defensiebeleid voorgedaan die hun weerslag hebben gehad op zowel het aantal als de belegging en het gebruik van de aangewezen militaire luchtvaartterreinen, zoals bij voorbeeld de sluiting van de vliegbasis Ypenburg en het vertrek van het Amerikaanse squadron F-15 gevechtsvliegtuigen van de vliegbasis Soesterberg.

In 1996 is een partiële herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen vastgesteld<sup>2</sup>, waarbij onder andere de beleidsuitspraak in de planologische kernbeslissing met betrekking tot de militaire vliegvelden en vliegbasis is geactualiseerd. Een geheel nieuw structuurschema (SMT-2) is in procedure gebracht en heeft op 21 december 2004 de instemming van de Tweede Kamer verkregen. De Eerste Kamer heeft op 10 mei 2005 stilzwijgend met het SMT-2 ingestemd.

Het SMT-2 behoudt voor militaire luchthavens betekenis, voor zover in dit beleidsdocument de integrale afweging van het ruimtebeslag van Defensie haar neerslag vindt. Het beleid zal worden gerealiseerd door middel van luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens, voor zover niet vallend onder de categorie militaire luchthavens met luchthavenregeling. Voor het kunnen vaststellen van een luchthavenbesluit is het SMT-2, door het laten vervallen van de koppeling met een planologische kernbeslissing, echter niet langer een (wettelijk) vereiste.

### **7.8 Informatievoorziening en handhaving**

Zoals in paragraaf 7.4 is uiteengezet, wordt voor het bepalen van de geluidszone als onderdeel van het beperkingengebied voor de militaire luchthavens de Kosteneenheid gehanteerd. Ook in het kader van de handhaving zal de geluidbelasting van de daadwerkelijke vliegtuigbewegingen worden uitgedrukt in Kosteneenheden. De gegevens omtrent dit feitelijk gebruik worden jaarlijks herleid tot contouren. Deze jaarcontouren worden vervolgens getoetst aan de geluidszone. Indien naast een militaire tevens een burgergeluidsruimte is vastgesteld, wordt het daadwerkelijke militaire verkeer getoetst aan de militaire geluidsruimte en wordt het daadwerkelijke burgerverkeer getoetst aan de burgergeluidsruimte. Tevens wordt het gezamenlijke daadwerkelijke militaire en burgerverkeer getoetst aan de geluidszone.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1985/86, 16 666, nrs. 34–35.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1995/96, 23 707, nr. 13.

Bij militaire luchthavens is net als onder de Luchtvaartwet het geval is, de minister van Defensie verantwoordelijk voor de handhaving van de zones en van de militaire geluidsruimte zoals opgenomen in het luchthavenbesluit en voor de criteria zoals opgenomen in de luchthavenregeling. Op de minister rust een zorgplicht om de geluidbelasting door de militaire luchtvaart binnen de grenswaarden te doen plaatsvinden. Dreigt overschrijding van de geluidsruimte, dan zal de minister maatregelen moeten nemen om de geluidbelasting terug te dringen.

In het geval dat sprake is van structureel commercieel burgermedegebruik, is de burgerexploitant primair verantwoordelijk voor het naleven van de burgergeluidsruimte. De exploitant dient zelf de situatie in kaart te brengen en bij te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke knelpunten. Jaarlijks rapporteert de burgerexploitant de gegevens over het daadwerkelijke vliegverkeer alsmede de jaarcontour voor het burgermedegebruik aan de commandant van de militaire luchthaven. Bij een dreigende overschrijding wordt de commandant op dagelijkse basis geïnformeerd. Wanneer de geluidsruimte vol is, zullen door de minister van Defensie maatregelen, waaronder mogelijk stillegging, worden genomen jegens het burgerverkeer. De burgerexploitant is verplicht medewerking te verlenen aan het handhaven van een (gedeeltelijk) vliegverbod als maatregel om een overschrijding te voorkomen.

Bovenstaande geldt ook voor recreatief burgermedegebruik waarvoor een geluidsruimte is vastgesteld.

Voor het commercieel burgermedegebruik en recreatief burgermedegebruik van beperkte omvang waarvoor een maximaal aantal vliegtuigbewegingen is vastgelegd, dient de houder van de medegebruikvergunning de situatie in kaart te brengen en bij te houden om te kunnen anticiperen op mogelijke knelpunten. Jaarlijks rapporteert hij het aantal uitgevoerde vliegtuigbewegingen aan de commandant van de militaire luchthaven. Bij een dreigende overschrijding wordt de commandant wekelijks geïnformeerd. Wanneer het maximaal aantal is bereikt, zullen maatregelen, waaronder mogelijk het stilleggen van het betrokken burgerluchtverkeer, worden genomen jegens dit medegebruik. De vergunninghouder is verplicht medewerking te verlenen aan het handhaven van een (gedeeltelijk) vliegverbod als maatregel om een overschrijding te voorkomen.

Voor de situaties van een militaire luchthaven die onder een luchthavenregeling vallen, wordt het daadwerkelijke verkeer getoetst aan de ter beperking van geluidhinder vastgestelde voorschriften.

### **7.9 Commissie van overleg en voorlichting**

De minister van Defensie kan in het onder de Luchtvaartwet geldende systeem voor iedere militaire luchthaven een Commissie voor Overleg en Voorlichting Milieuhygiëne instellen. De instelling van deze commissie geschiedt in elk geval bij luchthavens waarvoor een geluidszone is vastgesteld. De commissie overlegt over de uit de wet voortvloeiende maatregelen inzake het milieu die hun weerslag vinden op de omgeving, om advies uit te brengen of voorstellen te doen aan de minister van Defensie over alle maatregelen en voorschriften ter beperking van met name geluidhinder veroorzaakt door het gebruik van de luchthaven. Een tweede taak van de commissie is het geven van voorlichting aan de omgeving. Tevens evalueert de commissie de eindresultaten van de jaarlijkse rapportage over de jaarcontouren van de geluidbelasting. In het wetsvoorstel wordt dit systeem – dat naar tevredenheid functioneert – gecontinueerd. In de commissie zullen in ieder geval vertegenwoordigd zijn de provincies en de gemeenten met grondgebied binnen het beperkingengebied op basis van de Wet luchtvaart, de militaire luchthaven en het ministerie van Defensie. Wettelijk is vastgelegd dat één vertegenwoordiger van elke



gemeente een omwonende van de luchthaven is. In het geval dat sprake is van structureel commercieel burgermedegebruik, is in ieder geval ook de houder van de medegebruikvergunning vertegenwoordigd in de commissie.

## 8. VEILIGHEID LUCHTHAVENS

### 8.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel biedt in de eerste plaats een nieuw milieuen externe veiligheidsstelsel voor burgerluchthavens, met uitzondering van Schiphol. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven bevat het wetsvoorstel ook de wettelijke basis op grond waarvan regels kunnen worden gesteld voor het veilig gebruik van luchthavens. Deze bepalingen dienen ter implementatie van de verplichte certificering op grond van ICAO Annex 14. Deze bepalingen – die zijn opgenomen in titel 8.5 – staan helemaal los van de decentralisatie van taken en bevoegdheden of de scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en sector. De regels richten zich tot de exploitanten van luchthavens. Ze gelden dan ook voor alle burgerluchthavens, inclusief Schiphol. De in dit hoofdstuk beschreven regels voor een veilig gebruik van de luchthavens gelden niet voor militaire luchthavens.

### 8.2 Veiligheid van de luchthaven

Op grond van internationale regels gelden tal van gedetailleerde voorschriften voor de aanleg, inrichting, uitrusting en het veilig gebruik van luchthavens<sup>1</sup>. Deze regels beogen de orde en veiligheid op een luchthaven te waarborgen. Ze richten zich tot de exploitant. Het gaat vooral om dat deel van de luchthaven dat bestemd is voor het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen en daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond en voor de afwikkeling van dit verkeer, de zogeheten «airside». Dit gedeelte van de luchthaven wordt in het wetsvoorstel aangeduid als het «luchtvaartgebied».<sup>2</sup> Daarnaast bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid regels te stellen voor de overige delen van de luchthaven, de zogeheten «landside». In titel 8a.1 is een wettelijke basis gelegd voor de regeling(en) waarin deze regels worden neergelegd. Op dit moment zijn deze regels ondergebracht in de Regeling Toezicht Luchtvaart (RTL) en in een groot aantal op het RTL gebaseerde ministeriële regelingen. Deze regelingen gaan in op specifieke onderwerpen. Voorbeelden zijn de Bordenregeling, de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen en de regeling Grondtekens en markeringen.<sup>3</sup> De bedoeling is deze regelingen op termijn samen te voegen tot één ministeriële regeling.

### 8.3 Certificering

Op grond van ICAO-Annex 14<sup>4</sup>, hebben landen – en dus ook Nederland – de verplichting tot certificering van luchthavens over te gaan. Aan deze verplichting moest uiterlijk op 27 november 2003 zijn voldaan. Luchthavens worden door de minister van Verkeer en Waterstaat gecertificeerd als zij kunnen aantonen dat zij voldoen aan de geldende eisen voor de orde en veiligheid. Op basis van de Regeling certificering luchtvaartterreinen van 24 november 2002<sup>5</sup> kunnen luchthavens zich op dit moment reeds vrijwillig laten certificeren. Met de inwerkingtreding van titel 8a.1 wordt certificering verplicht gesteld voor alle burgerluchthavens in Nederland met een luchthavenbesluit (inclusief Schiphol).<sup>6</sup> De luchthavens met een luchthavenregeling kennen nog geen verplichte certificering, maar kunnen wel worden gecertificeerd als zij dat wensen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid deze verplichting ook uit te breiden naar deze luchthavens. De inhoudelijke eisen waar een luchthaven aan moet voldoen om in

<sup>1</sup> Op het gebied van veiligheidsvoorschriften voor luchthavens is de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) verantwoordelijk voor de totstandkoming van adequate normering. Deze normering voor de veiligheid van luchthavens is vastgelegd in de Annex 14, Volume I en II. De Annex 14 maakt deel uit van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart, gesloten op 7 december 1944. Nederland is partij bij dit verdrag.

<sup>2</sup> Niet te verwarren met «luchthaven» of «luchthavengebied».

<sup>3</sup> Zie artikel 8a.1.

<sup>4</sup> Annex 14, Volume I, in paragraaf 1.4 die in werking treedt op 25 november 2004.

<sup>5</sup> Stcrt 2003, 230.

<sup>6</sup> Artikel 8.1a, vierde lid.

aanmerking te komen voor een veiligheidscertificaat zijn gelijk aan die welke zijn opgenomen in de Regeling certificering luchtvaartterreinen. Het wetsvoorstel brengt wel een wijziging in de geldingstermijn van het veiligheidscertificaat. Deze is verlengd van drie naar vijf jaar.

De certificeringsverplichting zal ook gaan gelden voor heliplatforms op platforms in de Noordzee die vallen onder de Mijnbouwwet. De certificering is daarbij een onderdeel van de certificering van installaties voor energiewinning. Hierbij wordt niet ieder platform afzonderlijk gecertificeerd, maar is het de onderneming die een certificaat ontvangt voor alle platforms die zij in bedrijf heeft. Deze certificering geschiedt door de minister van Economische Zaken. Voordat de minister van Economische zaken een dergelijke certificaat kan afgeven, dient eerst de minister van Verkeer en Waterstaat te hebben geconstateerd dat de helihaven op een platform aan de gestelde veiligheidseisen voor luchtvaart voldoet. Het Mijnbouwbesluit zal zodanig worden gewijzigd dat de regels die op grond van titel 8a.1 worden gesteld ten aanzien van het veilig gebruik van luchthavens ook van toepassing worden op de heliplatforms in de Noordzee.

De verplichting tot certificering maakt onderdeel uit van de nieuwe wijze waarop de overheid toeziet op een veilig gebruik van luchthavens. Voorheen werd vooral gekeken naar de fysieke inrichting van het luchtvaartgebied. Nu wordt ook gekeken in hoeverre bedrijfsprocessen op de luchthaven leiden tot een veilig gebruik en in hoeverre de exploitant ook in organisatorische zin een veilig gebruik waarborgt. Behalve de daadwerkelijke fysieke toestand van bijvoorbeeld de start- en landingsbanen, zijn immers ook de interne bedrijfsprocessen van belang die ervoor moeten zorgen dat de voorgeschreven kwaliteit gegarandeerd blijft.

Om een certificaat te verkrijgen dient een exploitant aan te tonen dat in het luchthavengebied wordt voldaan aan de regels ten aanzien van orde en veiligheid. Dit doet hij door een luchthavenbedrijfshandboek op te stellen, een schriftelijk document op basis waarvan de minister de staat van de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het gebruik van een luchthavengebied kan beoordelen. Ook dient het handboek in te gaan op het veiligheidsmanagementsysteem van de luchthaven. Verder moet de exploitant in de praktijk laten zien dat het veiligheidsmanagementsysteem ertoe leidt dat de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van het luchthavengebied in overeenstemming zijn met de daarvoor geldende regels. Als het luchtvaartgebied en het veiligheidsmanagementsysteem voldoen aan de regels die daarvoor gelden, wordt een veiligheidscertificaat verleend.

## **9. OVERGANG VAN LUCHTVAARTWET NAAR WET LUCHTVAART**

### **9.1 Overgang en inwerkingtreding wettelijk stelsel voor burgerluchthavens**

#### *9.1.1. Algemeen*

De bevoegdheden van het rijk en het provinciaal bestuur zijn bij inwerkingtreding van de wet onmiddellijk van kracht. Het is derhalve direct mogelijk om luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen op grond van het nieuwe stelsel tot stand te brengen. De huidige aanwijzingen op grond van artikel 18 Luchtvaartwet, BIGNAL-besluiten en de ontheffingen op grond van artikel 14, tweede lid onder b, van die wet blijven nog gedurende een korte periode in stand. In het overgangsrecht is voorzien in een overgangsbesluit voor luchthavens die op dit moment zijn aangewezen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel bepalingen wanneer voor luchthavens

voor het eerst een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling moet zijn vastgesteld. Deze bepalingen zijn anders voor de aangewezen luchthavens dan voor de luchthavens met een SIGNAL-besluit of een ontheffing. Paragraaf 9.1.2 beschrijft de overgang van de aangewezen luchthavens, paragraaf 9.1.4 beschrijft de overgang van de andere luchthavens.

Het nieuwe wettelijke stelsel zal zo spoedig mogelijk na de publicatie van de uitvoeringsregelingen in werking treden. Het betreft hier het Besluit burgerluchthavens, de Regeling operationele maatregelen en de Regeling burgerluchthavens. Daarnaast zullen op dat moment diverse bestaande AMvB's aangepast of ingetrokken moeten zijn. Het gaat hierbij onder meer om wijziging van het BGGL, het Besluit MER, het Besluit slotallocatie, de Regeling berekening geluidsbelasting in Kosteneenheden en de intrekking van het BGKL en het SIGNAL. Het wetsvoorstel bepaalt dat het SBL en de PKB luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad vervallen op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip.

Tenslotte is in het wetsvoorstel opgenomen dat het Rijk alle procedures van de Luchtvaartwet onder het oude recht geheel afrondt. Hieronder vallen niet alleen de bezwaar- en beroepsprocedures maar ook de lopende aanwijzingsprocedures.

### *9.1.2 Overgang luchthavens met aanwijzing*

#### *Overgangsbesluiten*

Uitgangspunt bij de omzetting van de aanwijzingen in overgangsbesluiten is dat geen wijziging plaatsvindt in de vergunde gebruikruimte van de luchthaven. De geluidszone wordt één op één omgezet in regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer en in regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van een luchthaven. De gebruikruimte voor het luchthavenluchtverkeer wordt vertaald in grenswaarden die volgens het nieuwe stelsel gaan gelden: handhavingspunten in het verlengde van de baan eventueel gecombineerd met handhavingspunten op die plaatsen waar de 35 Ke-contour in of nabij de bebouwde kom is gelegen. De invoerset die bij de totstandkoming van de aanwijzing is gebruikt (het aantal vliegtuigbewegingen voor zowel het Keals Bkl-verkeer, het soort luchtvaartuigen, de tijdstippen waarop gevlogen wordt, het feit of het om starts of landingen gaat) zal daarom ook worden gebruikt bij de vaststelling van het overgangsbesluit.

Wat betreft de regels voor de ruimtelijke indeling worden de huidige Ke- en Bkl-zones (waar bepaalde regels gelden) in het overgangsbesluit aangemerkt als beperkingengebied. Op deze wijze wordt planologische rust in de omgeving van een luchthaven gecreëerd tot het moment dat het bevoegde gezag in een eerste luchthavenbesluit over de ontwikkeling van (de omgeving van) een luchthaven beslist. Daarmee blijven de beperkingen zoals die gelden op grond van de aanwijzing van de minister van VROM van kracht.

Verder zullen in de overgangsbesluiten nog geen ruimtelijke beperkingen zijn opgenomen gelet op de externe veiligheid. Immers in de huidige aanwijzingen zijn dergelijke beperkingen ook niet opgenomen. Om in deze leemte te voorzien heeft het Rijk in november 2005 interimbeleid voor externe veiligheid ingevoerd.<sup>1</sup> Dit interimbeleid dient te voorkomen dat nieuwe bestemmingen ontstaan in gebieden waar dit vanwege veiligheidsrisico's niet gewenst is. Gezien het interimkarakter van dit beleid, zal daarbij de nadruk liggen op het voeren van een «no-regret» aanpak. Daarin past het niet om, vooruitlopend op het definitieve beleid, sloopmaatregelen te treffen. Tot het moment dat het bevoegde gezag voor het eerst een luchthavenbesluit heeft vastgesteld, zal het Rijk dit beleid via de reguliere weg van het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening handhaven.

<sup>1</sup> Brief van 28 november 2005 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de colleges van gedeputeerde staten van Groningen, Drente, Flevoland, Zuid-Holland en Limburg (kenmerk DGTL.05005431). Deze brief is in afschrift aan de Tweede Kamer gezonden.

Overigens zal het Rijk voor de overgangperiode berekenen waar de  $L_{den}$ -contouren die de Ke- of Bkl-zone vervangen zijn gelegen. Aan de hand hiervan kunnen provincies bij hun ruimtelijke beleid in afwachting van het eerste luchthavenbesluit al rekening houden met de ligging van deze contouren, voor het geval deze buiten de Ke-geluidszone ligt.

De overgang zal concreet als volgt verlopen. In een ministeriële regeling zal voor iedere luchthaven de 35 Ke-geluidszone en de bijbehorende 40 Ke-, 55 Ke- en 65 Ke-contour die bij de aanwijzing zijn vastgesteld, worden omgezet in een beperkingengebied in de zin van de Wet luchtvaart. Ook de 47 Bkl-geluidszone die in de huidige aanwijzingen is vastgelegd wordt omgezet in een beperkingengebied in de zin van de Wet luchtvaart. Vervolgens worden in deze regeling van rechtswege op basis van de invoerset die is gebruikt bij de aanwijzing van de luchthaven voor de desbetreffende luchthaven grenswaarden in handhavingspunten in het verlengde van de baan bepaald. Zowel het Ke-verkeer als het Bkl-verkeer wordt hierin opgenomen. In het geval de 35 Ke-geluidszone uit de aanwijzing op of nabij de bebouwde kom ligt, zal hiervoor een handhavingspunt worden vastgesteld. De provincie heeft in de zes maanden na publicatie van de wet in het Staatsblad de mogelijkheid de locatie van de handhavingspunten aan te wijzen. De hoogte van de grenswaarde van het handhavingspunt (uitgedrukt in  $L_{den}$ ) volgt direct uit berekeningen met de invoerset uit de aanwijzing. Bij ministeriële regeling zal per luchthaven worden vastgelegd waar eventuele handhavingspunten gelegen zijn en welke grenswaarden hiervoor gelden, waar het beperkingengebied ligt en welke regels hiervoor gelden. Op het moment dat de ministeriële regeling in werking treedt, vervalt de aanwijzing. De bepalingen die in de aanwijzing zijn opgenomen die betrekking hebben op het gebruik van de luchthaven (openings- en sluitingstijden, soorten luchtvaartuigen, baancode, de ligging en lengte van de start- en landingsbaan, eventuele baanverdelingspercentage) zullen ongewijzigd worden opgenomen in de overgangsbesluiten. Ook alle dan geldende ontheffingen op grond van de artikelen 33 en 34 Luchtvaartwet, zullen in omzettingsbesluit worden opgenomen. Bij ministeriële regeling zal per luchthaven worden vastgelegd om welke bepalingen het gaat.

Deze wijze van overgang maakt het mogelijk het nieuwe stelsel zo spoedig mogelijk geheel in werking te laten treden. De provincie wordt kort na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel het bevoegde gezag. Deze zal dan ook verantwoordelijk zijn voor de handhaving. De huidige commissies artikel 28 zullen moeten worden omgezet in Commissies regionaal overleg luchthaven.

*Eerste luchthavenbesluiten en -regelingen van het provinciaal bestuur*  
Mocht het provinciaal bestuur direct na inwerkingtreding van de wet voor een aangewezen luchthaven de gebruiksruimte wél willen wijzigen, dan moet een luchthavenbesluit worden vastgesteld op de wijze zoals is vastgelegd in titel 8.3 en het Besluit burgerluchthavens. In dat geval moet de procedure worden gevolgd zoals omschreven in paragraaf 5.3. Het eerste luchthavenbesluit – al dan niet met een gewijzigde gebruiksruimte – moet in ieder geval uiterlijk binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet worden vastgesteld. Een langere overgangstermijn acht het kabinet ongewenst. Immers de overgangsbesluiten gaan nog uit van beperkingengebieden op grond van de Ke- en Bkl-contouren en niet van  $L_{den}$ -contouren. Ook zijn hierin nog geen gebieden opgenomen waar obstakelbeperkingen gelden. Bovendien komt pas een einde aan het interimbeleid voor externe veiligheid als ook PR-contouren in het beperkingengebied zijn verwerkt. Pas als deze onderwerpen opgenomen zijn in een luchthavenbesluit, is het nieuwe stelsel volledig geïmplementeerd. De provincies kunnen, als zij voor het eerst luchthavenbesluiten en -regelingen maken,

assistentie krijgen van het Rijk. In hoofdstuk 10 wordt dit toegelicht. Mochten er luchthavens van nationale betekenis komen dan moet ook voor deze luchthavens binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet een luchthavenbesluit worden vastgesteld. Een overgangsbesluit is voor deze luchthavens niet noodzakelijk. Decentralisatie van bevoegdheden is immers niet aan de orde.

### *9.1.3 Milieueffecten van het overgangsbesluit*

De huidige gebruiksruimte wordt vertaald in grenswaarden die volgens het nieuwe stelsel gaan gelden: handhavingspunten in het verlengde van de baan eventueel aangevuld met handhavingspunten indien de 35 Ke-contour op of nabij de bebouwde kom is gelegen. De ruimtelijke beperkingen voor de omgeving van de luchthaven veranderen niet: de geluidszones in de aanwijzingen worden omgezet in beperkingengebieden met dezelfde beperkingen als de huidige systematiek. In het overgangsbesluit wordt de scheiding tussen de ruimtelijke ordening (het beperkingengebied) en milieu (de grenzen aan het luchthavenluchtverkeer) conform de nieuwe normeringssystematiek ingevoerd. In de overgangsbesluiten zullen nog geen ruimtelijke beperkingen zijn opgenomen gelet op de externe veiligheid. Immers in de huidige aanwijzingen zijn dergelijke beperkingen ook niet opgenomen. Wel geldt voor externe veiligheid interim-beleid.

De toets door het Meldpunt voorgenomen regelgeving voor milieueffecten, heeft de milieueffecten van het wetsvoorstel en het overgangsrecht bekeken. De toets wijst erop dat het overgangsbesluit ruimte geeft voor variatie in de optredende geluidbelasting over de omgeving ten opzichte van de huidige aanwijzing. Het Meldpunt ging bij zijn advisering uit van een stelsel waarbij de geluidbelasting wordt begrensd door grenswaarden uitgedrukt in een Totaal Volume Geluid (TVG) en handhavingspunten op die plaatsen waar de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt op of nabij de bebouwde kom is gelegen. Nu wordt er in plaats van een TVG gewerkt met handhavingspunten nabij de baankoppen in het verlengde van de start- en landingsbaan. De mogelijkheden voor variatie zijn daarmee beperkt. Paragraaf 3.2.2 bevat een toelichting over het nieuwe milieustelsel.

Overigens zou de variatie in de geluidbelasting bij toepassing van een TVG – ten opzichte van de huidige situatie – in de praktijk zijn meegevallen. Dat heeft drie redenen. Ten eerste blijft de totale maximale geluidbelasting rondom een luchthaven gelijk, omdat bij toepassing van een TVG van dezelfde geluidszones zou worden uitgegaan als de vergunde ruimte in de geluidszones van de Aanwijzingen. Ten tweede hebben de regionale en kleine luchthavens veelal één start- en landingsbaan en een beperkt aantal naderings- en vertrekroutes waardoor de variatie in het gebruik en daardoor de spreiding van het geluid van de luchthaven beperkt is. Ten derde wordt de mogelijke variatie in de jaarlijkse geluidbelasting vooral bepaald door de windomstandigheden. Hierop is weinig invloed uit te oefenen en daarom is ook in het huidige stelsel van de geluidszones een meteomarge opgenomen om deze variatie op te vangen. Deze situatie verandert niet door het nieuwe stelsel.

Ten behoeve van de overgangsbesluiten wordt geen MER gemaakt en er is ook geen bezwaar en beroep mogelijk. Er is immers geen sprake van verandering van activiteiten of een ingreep op de luchthavens. Door in de omzetting uit te gaan van de invoerscenario's van de geluidszones verandert de maximale geluidszones van de betreffende regionale en kleine luchthavens niet. Ook is er geen sprake van wijzigingen van start- of landingsbanen van deze luchthavens. Tenslotte blijven de ruimtelijke beper-

kingen voor de omgeving van de luchthaven gelijk, omdat de geluidszones in de aanwijzingen worden omgezet in beperkingengebieden met dezelfde beperkingen als de huidige situatie.

#### *9.1.4 Overgang SIGNAL-besluiten en -ontheffingen*

Voor luchthavens met een SIGNAL-besluit of -onthefing waarvoor op grond van het Besluit burgerluchthavens vaststelling van een luchthavenbesluit niet noodzakelijk is, moet binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet een luchthavenregeling worden vastgesteld. Afhankelijk van het feit of het een luchthaven van nationale dan wel regionale betekenis betreft moet de regeling worden vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat of door provinciale staten. Indien het hierbij gaat om een rechtstreekse omzetting van de oude situatie naar de nieuwe, dus zonder dat er een wijziging is in het gebruik, is het niet noodzakelijk dat door Verkeer en Waterstaat een verklaring van veilig gebruik wordt afgegeven. Indien er wel een wijziging in het gebruik optreedt is deze verklaring uiteraard wel noodzakelijk.

De mogelijkheid bestaat dat er een aantal luchthavens is die thans een SIGNAL-besluit of een onthefing hebben op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de Luchtvaartwet waarvoor op grond van het Besluit burgerluchthavens in de nieuwe situatie wel een luchthavenbesluit vastgesteld moet worden. Omdat deze luchthavens geen zoneringskenners op grond van artikel 25 van de Luchtvaartwet is het niet mogelijk voor deze luchthavens een overgangsbesluit te maken zoals voor aangewezen luchthavens. Voor deze luchthavens geldt dat het bevoegde gezag binnen 2 jaar na publicatie van de wet in het Staatsblad een luchthavenbesluit moet vaststellen. Tot die tijd blijft de handhaving van het besluit door het provinciaal bestuur beperkt tot de handhaving van het aantal vliegbewegingen dat in SIGNAL-besluiten of ontheffingen is opgenomen.

Ontheffingen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein dat geen luchthaven is die zijn afgegeven op grond van het SIGNAL of op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de Luchtvaartwet behoeven geen omzetting. Met ingang van inwerkingtreding van de wet zal over deze ontheffingen worden besloten door gedeputeerde staten.

### **9.2 Overgang militaire luchthavens**

De overgang van Luchtvaartwet naar Wet luchtvaart brengt voor de militaire luchthavens geen wijziging in de verantwoordelijkheid voor de luchthaven. Deze blijft immers bij de centrale overheid berusten. Aangezien het niet haalbaar is en in beginsel ook niet noodzakelijk om de voor militaire luchthavens onder het regime van de Luchtvaartwet geldende aanwijzingen per datum van inwerkingtreding om te zetten in luchthavenbesluiten, wordt gekozen voor uitgestelde werking. Dit houdt in dat de aanwijzingen van militaire luchthavens blijven voortbestaan totdat deze zijn vervangen door een luchthavenbesluit. Aan dit blijven voortbestaan wordt wel een maximumtermijn van vijf jaar gekoppeld waarbinnen een luchthavenbesluit tot stand moet zijn gebracht.

Het vorenstaande betekent dat gedurende de voorziene overgangstermijn de voor militaire luchthavens geldende aanwijzingen zullen worden vervangen door luchthavenbesluiten, waarbij het in de rede ligt voorrang te geven aan die luchthavens waar het wenselijk is op korte termijn over te gaan op het nieuwe regime. Dit geldt in het bijzonder voor de luchthaven Eindhoven in verband met de onder het nieuwe regime geïntroduceerde mogelijkheid om voor het burgermedegebruik een afzonderlijke geluidsruimte vast te stellen.

Het vorenstaande betekent dat in het voor militaire luchthavens voorziene overgangsrecht het tijdstip waarop het luchthavenbesluit voor de betrokken luchthaven in werking treedt, een bepalende rol speelt. Het overgangsrecht kent in het algemeen drie soorten bepalingen. In de eerste plaats wordt geregeld dat op een militaire luchthaven het regime van de Luchtvaartwet van kracht blijft totdat voor die luchthaven een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart is vastgesteld. Dit betekent dat de gehele gang van zaken rond de luchthaven, zoals geluidbelasting, ontheffingverlening en burgermedegebruik, vooralsnog beheerst wordt door het regime van de Luchtvaartwet. De tweede soort bepalingen betreft de daadwerkelijke overgang naar het nieuwe regime, waarvoor zoals reeds gezegd de vaststelling en inwerkingtreding van een luchthavenbesluit bepalend is. In die bepalingen wordt er onder meer in voorzien – in aansluiting op het voor burgerluchthavens gekozen overgangssysteem – dat de omzetting van aanwijzingen in luchthavenbesluiten via een eenvoudige omzettingsprocedure gestalte krijgt. Rechtvaardiging hiervoor vormt het feit dat het gebruik van de luchthaven geen wijziging ondergaat. Er zal geen m.e.r.-plicht gelden en de mogelijkheid van bezwaar en beroep wordt uitgesloten.

Militaire landingsplaatsen en oefenterreinen die thans hun grondslag vinden in artikel 14 van de Luchtvaartwet, zullen bij gelijkblijvend gebruik via een eenvoudige omzettingsprocedure worden omgezet in militaire luchthavens met een luchthavenregeling. Voorts wordt geregeld dat de bestaande artikel-28-commissies worden omgezet in commissies nieuwe stijl.

De derde soort bepalingen betreft het afwikkelen van onder het oude recht in gang gezette procedures die bij inwerkingtreding van het nieuwe regime nog niet zijn afgerond. Te denken valt aan bezwaar- en beroepsprocedures en aanvragen voor een ontheffing.

## **10. GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL**

### **10.1 Algemeen**

Het kabinet stelt voorop dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het provinciale niveau alleen kan slagen als daarbij ook financiële middelen en kennis worden overgedragen. Nadrukkelijk wordt gesteld dat de decentralisatie niet primair is ingegeven door bezuinigingen of kostenbesparing. Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, hebben voornamelijk bestuurlijke overwegingen geleid tot de overdracht van taken en bevoegdheden naar het provinciale bestuur. Verder is bij de vormgeving van het wetsvoorstel getracht een zo efficiënt mogelijk stelsel te creëren en ook de lastendruk voor het bedrijfsleven te verlagen.

Dit hoofdstuk gaat in de eerste plaats in op de financiële gevolgen voor de overheid en op de wijze waarop het Rijk de benodigde financiën en kennis aan de provincies zal overdragen. Paragraaf 10.2 beschrijft de overdracht van middelen en paragraaf 10.3 de overdracht van kennis. Paragraaf 10.4 gaat in op het advies van het Interprovinciaal Overleg. Vervolgens komen de diverse toetsen die zijn uitgevoerd aan de orde.

### **10.2 Financiële gevolgen**

#### *Uitgangspunten bij de overdracht van middelen*

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat na de overdracht van taken en bevoegdheden het provinciale bestuur ook zelf verantwoordelijk is voor de financiële inpassing van de nieuwe bevoegdheden in de provinciale

begroting. Dat betekent dat de Rijksbegroting zich vanaf inwerkingtreding richt tot financiën die (eenmalig of structureel) nodig zijn voor de overdracht, en tot de taken en bevoegdheden die bij het Rijk blijven. De overdracht van financiële middelen van het Rijk aan de provincies verloopt via het provinciefonds. De raming van de over te dragen kosten wordt gebaseerd op de omvang en het karakter van luchthavens die onder het provinciale bestuur komen te vallen en de daarmee gemoeide werkzaamheden. Het gaat dan om werkzaamheden als het opstellen van luchthavenbesluiten en -regelingen, eerstelijns toezicht, handhaving, monitoring, kennisbeheer en beheer van het bestand van luchthavenbesluiten en -regelingen.

De lopende financiële verplichtingen van het Rijk voor luchthavens van regionale betekenis worden «afgehecht». Dit betreft met name de kosten van de uitvoering van isolatie voor zo ver deze maatregelen voortvloeien uit de huidige Luchtvaartwet en de daarop gebaseerde aanwijzingen.

In voorkomende gevallen kan een luchthavenbesluit leiden tot isolatie of sloop van woningen, gelet op geluid of externe veiligheid. In de huidige situatie worden kosten voor isolatie en sloop verhaald op de luchtvaartsector. Voor het kabinet blijft het principe «de veroorzaker betaalt» een belangrijk uitgangspunt. Het wetsvoorstel biedt dan ook de basis om deze kosten bij de luchtvaartsector terug te vorderen via heffingen<sup>1</sup>.

Op dit moment heft het Rijk geen leges voor het opstellen van aanwijzingen voor luchtvaarterreinen, maar wel voor afgeven van ontheffingen. Om de financiële lasten voor het bedrijfsleven beperkt te houden is in dit wetsvoorstel niet voorzien in het verplicht heffen van leges voor luchthavenbesluiten en -regelingen.

### **10.3 Kennisoverdracht**

Voor een adequate decentralisatie van taken en bevoegdheden voor burgerluchthavens van regionale betekenis is overdracht van kennis en informatie naar de provincies noodzakelijk. Alleen dan is een kwalitatief goede uitvoering van deze nieuwe taken en bevoegdheden verzekerd. Bij provincies is al veel kennis en ervaring aanwezig op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. De overdracht richt zich dan ook met name op kennis van luchtvaart en de regelgeving zoals die is opgenomen in dit wetsvoorstel. Beging 2005 is in overleg met de provincies een programma voor kennisoverdracht vastgesteld. Op basis hiervan zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd die in komende tijd zullen worden voortgezet. Er wordt op ruimtelijke, milieu, financiële en juridische thema's ingegaan, voor zover nodig om de nieuwe provinciale instrumenten adequaat te kunnen toepassen. Bovendien wordt er per burgerluchthaven door het Rijk een overdrachtdossier opgesteld. Dit wordt aan de provincie waar de luchthaven in gelegen is ter beschikking gesteld. De kosten van het programma van kennisoverdracht komen ten laste van het Rijk.

Na de overdracht van de taken en de bevoegdheden dienen de provincies zelf te zorgen voor de verdere ontwikkeling van kennis op het gebied van luchthavens van regionale betekenis.

Provincies kunnen in de periode na het van kracht worden van de wet- en regelgeving bij de uitvoering van hun taken (opstellen van luchthavenbesluiten en -regelingen) wel een beroep op de kennis van het Rijk blijven doen.

---

<sup>1</sup> Het huidige artikel 77 van de Luchtvaartwet zal worden overgenomen in de Wet luchtvaart.



#### **10.4 Advies Interprovinciaal Overleg**

Het interprovinciaal (IPO) heeft bij brief van 26 mei 2005 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het IPO staat positief tegenover de overdracht van de voorgestelde bevoegdheden naar het provinciaal bestuur. Daarbij maakt het IPO wel een aantal voorbehouden. Er moet nog overeenstemming ontstaan over de precieze hoogte en de dekking van de met decentralisatie gepaard gaande kosten voor provincies binnen de bandbreedte van € 1 tot 1,5 mln. Er zou een meer gelijkwaardige positie vastgesteld moeten worden tussen de betrokken provincies en het ministerie van Defensie bij de bepaling van de omvang van het burgermedegebruik op militaire luchthavens. De vragen over het nieuwe stelsel die nog bij provincies leven moeten in het kader van kennisoverdracht afdoende worden beantwoord. Bij de invoering van het nieuwe stelsel zou de positie van het Rijk, de provincies en het IPO zich moeten kenmerken door gelijkwaardigheid.

Het wetsvoorstel en deze memorie zijn als gevolg van eerder overleg tussen het IPO en het ministerie van Verkeer en Waterstaat gewijzigd. Het betreft onder meer de rol van de provincies bij de vaststelling van vliegroutes in de nabijheid van luchthaven en het onder de bevoegdheid van het Rijk brengen van een luchthaven bij wet in plaats van bij AMvB.

#### **10.5 Uitvoerings- en handhavingstoets**

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. IVW constateert dat de structuur van het wetsvoorstel helder van opzet is. Er wordt – naar mening van IVW – een duidelijk onderscheid aangebracht tussen luchthavens van nationale en regionale betekenis en de militaire luchthavens. Naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoets is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de IVW ook bij een «verklaring van geen bezwaar» of een «onthefing» een verklaring veilig gebruik luchtruim moet afgeven voordat het provinciaal bestuur deze verklaring of onthefing vaststelt. Voor deze verklaring geldt echter een andere procedure dan voor de verklaring veilig gebruik bij vaststelling van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling (zie ook de toelichting bij artikel 8.49). Verder zijn naar aanleiding van de toets nog enkele wetstechnische wijzigingen doorgevoerd.

#### **10.6 Milieueffectentoets en advies MNP**

Het wetsvoorstel is door het «Meldpunt voorgenomen regelgeving» getoetst op milieueffecten. Naar aanleiding hiervan is de Memorie van Toelichting aangepast, met name betreffende de milieueffecten van het overgangsbesluit (zie paragraaf 9.1.4).

Daarnaast heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een ex ante evaluatie over het wetsvoorstel uitgevoerd<sup>1</sup>. Het MNP concludeert dat het nieuwe stelsel meer mogelijkheden biedt om geluidsoverlast en risico's te beheersen dan het huidige stelsel, maar dat provincies dan wel aanvullende maatregelen moeten nemen die uitgaan boven de verplichte invulling van het stelsel die het wetsvoorstel aan de provincies voorschrijft. Het MNP adviseert provincies in dit verband om de afstemming tussen het vliegverkeer en het ruimtegebruik rond luchthavens te verbeteren. Daarnaast wordt aanbevolen dat provincies een groter gebied betrekken bij hun afweging voor nieuwbouwplannen dan het wetsvoorstel minimaal voorschrijft. Het MNP onderschrijft de invoering van de  $L_{den}$  als geluidbelastingsindicator. Wat betreft het groepsrisico, is het MNP van mening dat de provincie bij de afweging van nieuwbouw van arbeidsintensieve

---

<sup>1</sup> Milieu en Natuurplanbureau, «Evaluatie regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens» (mei 2005).

bedrijvigheid, het gebied omsloten door de  $10^{-7}$ -plaatsgebonden risico-contour moet betrekken.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de evaluatie op onderdelen aangepast.

## **10.7 Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers**

### *10.7.1 Algemeen*

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers te verminderen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is met deze doelstelling rekening gehouden. Onder administratieve lasten worden in dit verband verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Concreet gaat het hierbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Bij de totstandkoming van nieuwe wetten en regelgeving is bekeken of informatieverplichtingen worden geïntroduceerd en of deze ook daadwerkelijk nodig zijn. Deze toetsing is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de administratieve lasten afnemen zijn de lasten die het wetsvoorstel met zich meebrengt vergeleken met die van de huidige situatie. Als gevolg van het wetsvoorstel nemen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven af met een kleine € 600 000,- per jaar. Ook de administratieve lasten voor burgers nemen af met ongeveer 6000 uur en € 2 000,- per jaar, door het vervallen van bezwaar- en beroepsmogelijkheden en het vervallen van de verplichte burgerparticipatie in de CRO.

### *10.7.2 Punten waar de administratieve lasten afnemen*

In totaal zijn er – afgezien van Schiphol – 117 luchthavens in Nederland.<sup>1</sup> Op grond van de nieuwe systematiek worden voor grotere luchthavens een luchthavenbesluit (ca 12) en voor de kleinere luchthavens een luchthavenregeling (ca 105) vastgesteld. Op grond van een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling mogen luchthavens binnen randvoorwaarden in bedrijf zijn en gelden er al of niet ruimtelijke beperkingen rond een luchthaven. De huidige instrumenten op grond waarvan luchthavens nu in gebruik mogen zijn komen daarmee te vervallen. Het gaat dan om aanwijzingen op grond van artikel 18 van de Luchtvaartwet, aanwijzingen op grond artikel 37 WRO, SIGNAL-besluiten op grond van artikel 14, tweede lid onder a, en ontheffingen op grond van artikel 14, tweede lid onder b, van de Luchtvaartwet. Met het wetsvoorstel wordt de systematiek voor luchthavens derhalve vereenvoudigd. Dat leidt wat betreft het opstellen van een luchthavenbesluit tot een afname van de administratieve lasten.

De mogelijkheid tot het instellen van beroep komt te vervallen. Ook hierdoor worden voor betrokken bedrijven en burgers de administratieve lasten verminderd.

Verder vervalt het verplichte gebruiksplan, waarin luchthavenexploitanten jaarlijks moeten aangeven hoe zij met hun bedrijfsvoering binnen de toegestane milieugebruiksruimte moeten blijven. Alleen de jaarlijkse rapportageplicht over de ontwikkeling van het gebruik en de geluidbelasting blijft bestaan. Ook dit levert per saldo een vermindering van de administratieve lasten op.

Als gevolg van het wetsvoorstel vervallen verder diverse ontheffingsverplichtingen voor het gebruik van gronden op een luchthaven. Verder is de koninklijke goedkeuring voor het vaststellen van luchthaventarieven door de exploitant niet meer nodig en behoeven de tarieven ook niet meer jaarlijks te worden vastgesteld. Dit alles levert een reductie van administratieve lasten op.

<sup>1</sup> Het gaat om 26 helihavens bij ziekenhuizen, 43 overige helihavens, 18 ULV-terreinen, 15 zweefvliegterreinen, 1 schermvliegvluchthavens, 9 aangewezen kleine luchthavens, 4 aangewezen regionale luchthavens en 1 overige luchthaven.

Als het gaat om bedrijven zijn naast de luchthavenexploitanten ook de gebruikers van luchthavens van belang (vliegmaatschappijen, general aviation, private vliegers). Het wetsvoorstel levert geen administratieve lasten voor deze groep van bedrijven en burgers op. De enige administratieve last betreft de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en beroepschriften. Zoals hierboven opgemerkt nemen deze lasten af door de afschaffing van de mogelijkheden tot het instellen van bezwaar en beroep. Het feit dat er geen PKB meer voor de luchtvaart behoeft te worden vastgesteld levert ook een reductie op, omdat ook daar voor burgers en bedrijven de mogelijkheid bestond zienswijzen in te dienen.

#### *10.7.3 Punten waar de administratieve lasten gelijk blijven*

Op verschillende punten levert het wetsvoorstel administratieve lasten op die niet wezenlijk anders zijn dan op grond van de huidige systematiek. Het gaat dan om de volgende.

Indien als gevolg van werkzaamheden op een luchthaven tijdelijk sprake is van een zoneoverschrijding, kan het bevoegde gezag afzien van handhaving. Dit kan alleen op basis van een wijziging van het gebruiksplan, waar de exploitant bij dreigende zone-overschrijding om moet verzoeken. In het nieuwe wetsvoorstel kan de exploitant om een tijdelijke vrijstelling van regels of grenswaarden uit het luchthavenbesluit vragen.

Ook vergelijkbaar zijn de administratieve lasten die samenhangen met het verzoek om een verklaring van geen bezwaar op grond van artikel van de WRO of een ontheffing voor de realisatie van bepaalde bestemmingen binnen de geluidzone, met dien verstande dat er in de nieuwe situatie geen sprake meer zal zijn van een zone, maar van een beperkingengebied.

Eveneens vergelijkbaar zijn de administratieve lasten die samenhangen met het lidmaatschap van de exploitant en vertegenwoordigers van gebruikers in de Commissie ex artikel 28 Luchtvaartwet. Een dergelijke commissie wordt op grond van het wetsvoorstel omgezet in een CRO.

Een laatste wijziging die geen significante wijziging in de administratieve lasten met zich meer brengt, is de rapportageplicht voor de exploitant over de ontwikkeling van de milieubelasting op een luchthaven. De rapportageplicht ex artikel 30 Luchtvaartwet wordt vervangen door de rapportageplicht op grond van artikel 8.54, vierde lid, Wet luchtvaart. Tenslotte levert op dit moment de exploitant gegevens aan het CBS over het aantal en type vliegtuigen dat een luchthaven aandoet. In de nieuwe situatie zal het Rijk deze gegevens van het CBS gebruiken om na te gaan of vliegtuigen voldoen aan het nieuwe bron- en vlootbeleid. Op deze wijze is voorkomen dat voor de controle op de naleving van het bron- en vlootbeleid extra gegevens door gebruiker of exploitant moeten worden geleverd.

#### *10.7.4 Punten waar de administratieve lasten toenemen*

Wat betreft de luchthavens die in plaats van een ontheffing ex artikel 14 van de Luchtvaartwet of een SIGNAL-besluit een luchthavenregeling nodig hebben, nemen de administratieve lasten enigszins toe. Weliswaar gelden luchthavenregelingen voor onbepaalde tijd (in tegenstelling tot sommige genoemde ontheffingen en besluiten), de plicht tot het uitvoeren van een (beperkt) milieuonderzoek bij de aanvraag van een luchthavenregeling voor een deel van deze luchthavens maakt de reductie die een luchthavenregeling met zich meebrengt niet ongedaan. De rapportage zal voor een groot deel van de luchthavens zeer beperkt zijn (met name voor kleine luchthavens, zoals terreinen voor MLA's en zweefvliegtuigen). Van dit wetsvoorstel is tevens gebruik gemaakt om een internationale

verplichting vanuit ICAO in de Wet luchtvaart te implementeren. Het gaat om de certificeringsplicht voor bepaalde luchthavens. Nu is nog sprake van een vrijwillige certificering van luchthavens. Op grond van het wetsvoorstel zullen luchthavens een bedrijfshandboek moeten opstellen en eens in de vijf jaar opnieuw moeten worden gecertificeerd.

#### *10.7.5 Keuzen waarbij vermindering van administratieve lasten een rol hebben gespeeld*

Hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart is kaderwetgeving. Zo wordt de wijze waarop de berekeningen ten behoeve van een luchthavenbesluit of -regeling moeten worden uitgevoerd en welke gegevens exact moeten worden verstrekt, door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens en de Regeling burgerluchthavens. Op deze wijze wordt bereikt dat alleen de strikt noodzakelijke gegevens worden verstrekt en dat de berekeningen nationaal gezien, en in geval van geluid Europees gezien, op vergelijkbare wijze worden uitgevoerd. Bovendien weet het bedrijfsleven waar het aan toe is.<sup>1</sup> Ook het Besluit burgerluchthavens en de Regeling burgerluchthavens kunnen administratieve lasten opleveren. Voor zover deze bekend zijn, zijn deze bij de bepaling van de administratieve lasten meegenomen. Of als gevolg van regelgeving van provincies in de toekomst nog extra administratieve lasten op zullen treden is op dit moment niet te overzien. Wel is het nieuwe stelsel zo ontworpen dat het direct door provincies kan worden toegepast, zonder dat extra regels of administratieve lasten nodig zijn.

Enkele keuzen waarbij vermindering van administratieve lasten een rol hebben gespeeld zijn:

- De introductie van één besluit per luchthaven, het luchthavenbesluit. Het nieuwe stelsel is gebaseerd op het stelsel voor Schiphol, waarvoor twee besluiten zijn vastgesteld: een luchthavenindelingbesluit met regels voor de ruimtelijke ordening en een luchthavenverkeerbesluit met regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer. Door hier één besluit van te maken zijn wat de besluitvorming betreft de administratieve lasten en de procedure last gehalveerd.
- De één op één vertaling van de huidige aanwijzingen in luchthaven besluiten of -regelingen. In het kader van het overgangsrecht wordt voor de overgangperiode direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel door het Rijk gezorgd voor de vertaling van de oude besluiten per luchthaven in de nieuwe. Bedrijven hoeven hiervoor niets te doen.
- Om de rapportageplicht voor de luchthavenexploitanten zo eenvoudig mogelijk te maken wordt door het rijk een geautomatiseerde «tool» ontwikkeld en aan het bedrijfsleven ter beschikking gesteld, waarmee op eenvoudige wijze de rapportage kan worden gemaakt.
- Kleine luchthavens die nu in bedrijf mogen zijn op grond van een in tijd beperkte ontheffing ex artikel 14 Luchtvaartwet, kunnen straks in werking zijn op grond van een luchthavenregeling voor onbepaalde tijd.
- De introductie van één dosismaat voor geluid. Daardoor hebben bedrijven niet meer te maken met verschillende geluidsmaten en daarop gebaseerde geluidsnormen, waarover vervolgens weer gerapporteerd moet worden.
- De verlenging van de geldigheidsduur van een veiligheidscertificaat van 3 naar 5 jaar. Weliswaar wordt de certificering nu verplicht, maar de geldigheidsduur van dit certificaat is in verband met de beperking van administratieve lasten met twee jaar verlengd.
- De eisen aan het gebruik van gronden op de luchthaven worden straks in ministeriele regelingen ondergebracht. Straks kunnen exploitanten zelf bepalen welk gebruik veilig is en kunnen de nu nog bestaande ontheffingsprocedures en daarmee administratieve lasten vervallen.

<sup>1</sup> Het gaat hier om het rekenvoorschrift en een handreiking milieu-informatie.

- In een luchthavenbesluit hoeft geen grenswaarde voor externe veiligheid te worden opgenomen. De grenswaarde voor geluid wordt geacht mede te sturen op de ontwikkeling van de externe veiligheid. Dat is van invloed op de uit te voeren berekeningen en de rapportageplicht en daarmee op de administratieve lasten voor bedrijven.
- In die gevallen dat geluidsisolatie of sloop aan de orde is, kan de provincie besluiten de kosten voor haar eigen rekening te nemen. Het is niet langer verplicht deze kosten via heffingen aan de gebruikers van een luchthaven door te berekenen.
- Tot nu hebben (inter)nationale regels over het gebruik van gronden in de omgeving van luchthavens (bijvoorbeeld beperkingen aan bouwhoogten) geen directe doorwerking in ruimtelijke plannen van gemeenten. Deze doorwerking bestaat straks wel. Daardoor hoeven exploitanten niet meer alert te zijn op ruimtelijke procedures in de omgeving van hun luchthaven die mogelijk negatieve gevolgen kunnen hebben voor de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven.
- De goedkeuring bij koninklijk besluit van de tarieven die exploitanten voor het gebruik van hun luchthaven hanteren, komt te vervallen. Bovendien hoeven de tarieven niet meer jaarlijks te worden vastgesteld. Daarnaast wordt bij vaststelling van tarieven geen procedure met de nodige administratieve lasten voorgeschreven.

#### *10.7.6 Administratieve lasten bij militaire luchthavens*

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de nieuwe regeling van militaire luchthavens ten opzichte van de in de Luchtvaartwet voorziene regeling geen grote wijzigingen meebrengt voor burger en bedrijf. Zo wordt voor de geluidsbelasting in feite het onder de Luchtvaartwet geldende systeem ongewijzigd voortgezet. De onder de Luchtvaartwet plaatsvindende aanwijzing van het luchtvaartterrein wordt vervangen door de vaststelling van een luchthavenbesluit. Daarbij dient overigens te worden bedacht dat het bij de overgang op de nieuwe regelgeving puur zal gaan om het voortzetten van de reeds bestaande militaire luchthavens, waarbij het voor wat betreft de luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit zal zijn vereist, gaat om 8 luchthavens (na sluiting marinevliegveld Valkenburg en vliegbases Soesterberg en Twenthe). Net als onder het oude systeem wordt bepaald dat de vaststelling van een luchthavenbesluit zal geschieden na bestuurlijk overleg met decentrale overheden en met een inspraakmogelijkheid voor de burger. De commissies van overleg en voorlichting milieu worden in het voorstel van wet voortgezet. Voor het bedrijfsleven is van de hiervoor genoemde beleidsdoelstellingen alleen de verbetering van het instrumentarium voor burgermedegebruik van betekenis.

Het vervangen van het tot nu toe gebruikte ontheffingsinstrument door een vergunning brengt geen wijziging in lasten met zich. De invoering van een separate geluidsruimte voor het omvangrijk structureel commercieel burgermedegebruik op twee militaire luchthavens (Eindhoven en De Kooy) betekent voor het bedrijfsleven dat de getalsbeperking voor het aantal vliegtuigbewegingen wordt vervangen door een systeem dat het bedrijfsleven de mogelijkheid biedt tot vergroting van het aantal vliegtuigbewegingen. Op de houder van de vergunning tot burgermedegebruik zal de plicht rusten om gegevens bij te houden omtrent het burgermedegebruik en die gegevens aan te leveren aan de Minister van Defensie. Deze minister is als handhavende instantie belast met het handhaven van de geluidszone en het berekenen van de uiteindelijke jaarcontour. Ten opzichte van de onder de Luchtvaartwet geldende regeling voor het hier bedoelde burgermedegebruik, waarin de burgerexploitant eveneens gegevens moet leveren aan de Minister van Defensie, betekent dit geen verzwaring van lasten voor het bedrijfsleven. De houders van een medegebruiksvergunning voor recreatief medegebruik, waarbij het gaat om

vliegclubs, zullen evenals onder het nu geldende systeem gegevens omtrent het aantal uitgevoerde vluchten moeten verstrekken aan het ministerie van Defensie.

Wat betreft het vereiste van een veiligheidscertificaat voor de exploitant die over een vergunning voor burgermedegebruik beschikt, geldt onverkort het voor de burgerluchtvaart voorziene systeem.

#### *10.7.7 Toetsing door het Adviescollege toetsing administratieve lasten*

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burgers getoetst. Bij brief van 2 juni 2006 heeft het college geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen. Het adviescollege stelt vast dat met de afname een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten met 25% te verminderen.

Het adviescollege heeft nog drie opmerkingen gemaakt:

- Gelet op het feit dat het wetsvoorstel in lagere regelgeving wordt uitgewerkt, gaat het college ervan uit dat deze regelgeving met een nadere kwantificering van de gevolgen voor de administratieve lasten voor advies aan Actal wordt voorgelegd.
- Het college vraagt aandacht voor de beleidsvrijheid van provincies om additionele eisen te stellen aan burgerluchthavens als gevolg van de decentralisatie. Het college adviseert om er zorg voor te dragen dat deze beleidsvrijheid niet leidt tot onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven.
- Tot slot constateert het college dat het bedrijfsleven te maken zal krijgen met diverse toezichthouders. Het college adviseert daarom te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om door bijvoorbeeld samenwerking en informatie-uitwisseling de administratieve lasten die voortvloeien uit toezicht zoveel mogelijk te beperken.

Gelet op de opmerkingen van Actal zal in het kader van kennisoverdracht aan provincies aandacht worden besteed aan administratieve lastenvermindering. Tevens zal in dit verband worden bekeken hoe op een efficiënte wijze met informatie die volgt uit informatieverplichtingen kan worden omgegaan. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan mogelijkheden van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen toezichthouders.

### **10.8 Afbakening tot Wet milieubeheer**

Luchthavens zijn in de regel tevens inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer en dienen overeenkomstig het bepaalde in artikel 8.1. van die wet te beschikken over een vergunning. Ofschoon de Wet milieubeheer als uitgangspunt voor het verlenen van een vergunning en het daaraan verbinden van voorschriften een ruime reikwijdte kent, nemen blijkens de rechtspraak in twee op voor het openbare burgerluchtverkeer opengestelde luchthavens betrekking hebbende uitspraken de aanwezige rolbanen en start- en landingsbanen, waarop het taxiën, opstijgen en landen van vliegtuigen plaatsvindt, een bijzondere plaats in. Dergelijke activiteiten (taxiën, opstijgen en landen) maken geen deel uit van de inrichting. Dientengevolge acht de Afdeling Bestuursrecht spraak het niet mogelijk om aan een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer omtrent deze activiteiten voorschriften te verbinden.<sup>1</sup> Verder heeft de Afdeling een aantal malen overwogen dat ten aanzien van de geluidsbelasting van vliegverkeer, waaronder het opstijgen en landen, in de luchtvaartwetgeving een afzonderlijke beoordelingssystematiek is neergelegd. Ondergetekenden zijn van mening dat ook uit oogpunt van vermin-

<sup>1</sup> Afdeling Bestuursrecht spraak 10.03.1997, Milieurechtspraak 1997, nr. 12; Afdeling Bestuursrecht spraak 19.11.1998, JM 1999, nr. 2; Afdeling Bestuursrecht spraak 19.11.1998, nr. E03.960328; Afdeling Bestuursrecht spraak 22.03.2001, nr. E03.990208.

dering van administratieve lasten deze dubbele regelgeving moet worden voorkomen. Tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Defensie en VROM bestaat er overeenstemming over dat het door de vluchtuitvoering veroorzaakte geluid in de luchtvaartwetgeving thuishoort en dat de aangehaalde rechtspraak in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer wordt gecodificeerd voor de in de Wet luchtvaart bedoelde burgerluchthavens en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit of luchthavenregeling wordt vastgesteld. Echter, omdat recentelijk is gebleken dat bepaalde omwonenden van Schiphol een nog niet eerder onderkend hinderaspect ervaren op het moment dat de start van een luchtvaartuig wordt ingezet, is dat op dit moment nog niet mogelijk. Naar dit verschijnsel vindt momenteel onderzoek plaats. In overleg tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Defensie en VROM wordt bezien of er reden is bij de andere luchthavens iets te regelen voor deze vorm van hinder en op welke wijze dit eventueel moet worden geregeld.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I (WIJZIGING WET LUCHTVAART)**

#### *HOOFDSTUK 8*

Dit hoofdstuk heeft betrekking op burgerluchthavens. De regelgeving voor de militaire luchthavens is – met uitzondering van enkele algemene bepalingen – opgenomen in hoofdstuk 10.

#### TITEL 8.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Titel 8.1 bevat algemene bepalingen die van toepassing zijn op alle burgerluchthavens en gedeeltelijk ook op militaire luchthavens.

##### *Artikel 8.1*

De kern van de decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies is neergelegd in artikel 8.1. Het eerste lid van artikel 8.1 bepaalt welke soorten luchthavens Nederland na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kent: de luchthaven Schiphol, luchthavens van nationale betekenis, luchthavens van regionale betekenis en militaire luchthavens.

Het tweede lid van dit artikel bevat de grondslag voor de decentralisatie van bevoegdheden van burgerluchthavens. Zoals in paragraaf 1.2.2 en 2.2 van het algemeen deel reeds is aangegeven, blijft het Rijk het bevoegde gezag voor de luchthaven Schiphol, luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens. Tevens worden de heliplatforms in de Noordzee luchthavens van nationale betekenis. Doordat deze liggen in een gebied dat niet provinciaal is ingedeeld, kunnen deze alleen het Rijk als bevoegd gezag hebben. Mochten er luchthavens zijn waarvoor het in de toekomst noodzakelijk is dat het Rijk het bevoegde gezag wordt, dan kan dit op grond van het tweede lid, onderdeel b, bij wet worden bepaald.

##### *Artikel 8.1a*

Het eerste lid richt zich tot een ieder die in Nederland met een luchtvaartuig wil starten of landen. Het is op grond van dit lid verboden om met een luchtvaartuig te landen op of op te stijgen van terreinen die geen luchthaven zijn.

Het tweede tot en met vierde lid van dit artikel bepalen dat burgerluchthavens niet zonder meer gebruikt kunnen worden. Het tweede lid eist dat de luchthaven Schiphol alleen in bedrijf kan zijn indien er voor deze luchthaven een luchthavenverkeerbesluit (waarin de milieuruimte voor de luchthaven wordt vastgelegd) en luchthavenindelingbesluit (waarin de ruimtelijke consequenties van het gebruik worden vastgelegd) van kracht

zijn en dat de exploitant van de luchthaven een geldig veiligheidscertificaat heeft. Voor luchthavens van nationale en regionale betekenis moet er op grond van het derde lid een van kracht zijnde luchthavenbesluit of een luchthavenregeling zijn. Een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld zodra de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer wat betreft geluid of externe veiligheid zodanig zijn dat buiten het luchthavengebied ruimtelijke consequenties gelden. Is dat niet het geval, dan kan worden volstaan met een (eenvoudiger) luchthavenregeling. De nadere invulling van dit criterium wordt vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens. In de toelichting bij de artikelen 8.43, 8.44, 8.47 en 8.64 wordt nader ingegaan op de inhoud van een luchthavenbesluit en luchthavenregeling.

De exploitant van een burgerluchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit verplicht is, moet in het bezit zijn van een veiligheidscertificaat. Deze verplichting vloeit voort uit de verplichte certificering op grond van ICAO annex 14. Bij AMvB kan worden bepaald dat deze verplichting wordt uitgebreid naar burgerluchthavens die kunnen volstaan met een luchthavenregeling. Zie voor een nadere toelichting de toelichting bij titel 8a.2.

In het vijfde en zesde lid zijn soortgelijke bepalingen opgenomen voor de militaire luchthavens. Op grond van het vijfde lid moet voor een militaire luchthaven een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling van kracht zijn om als luchthaven te kunnen functioneren. Voor een nadere toelichting zie de toelichting op artikel 10.12. De certificeringsplicht is hier alleen van toepassing op de burgerexploitant op een militaire luchthaven.

## TITEL 8.2 LUCHTHAVEN SCHIPHOL

Hoofdstuk 8 bevatte sedert de Schipholwet bepalingen voor de luchthaven Schiphol. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal dit hoofdstuk ook bepalingen bevatten voor overige burgerluchthavens. Titel 8.2 bevat dan de bepalingen die alleen van toepassing zijn op de luchthaven Schiphol. Deze bepalingen worden met dit wetsvoorstel inhoudelijk niet gewijzigd. Wel worden de bepalingen voor de luchthaven Schiphol in plaats van in titels onderverdeeld in afdelingen. Tevens worden nagenoeg alle begripsbepalingen die in artikel 8.1 waren opgenomen, verplaatst naar artikel 1.1. Uitzondering hierop vormt de begripsbepaling van het begrip exploitant van de luchthaven, dat is in deze bepalingen de N.V. Luchthaven Schiphol. Ook de begripsbepaling van de inspecteur-generaal blijft opgenomen in titel 8.2 aangezien dit begrip alleen in de regelgeving voor de luchthaven Schiphol wordt gebruikt.

Tenslotte komt paragraaf 8.5.4 te vervallen. Deze paragraaf heeft betrekking op de geluidbelastingkaarten en actieplannen die in het kader van de EU richtlijn omgevingslawaaï moeten worden opgesteld. Omdat deze verplichting in de toekomst mogelijk ook gaat gelden voor andere burgerluchthavens dan Schiphol, wordt de inhoud van deze paragraaf opgenomen in titel 8a.4.

## TITEL 8.3 LUCHTHAVENS VAN REGIONALE BETEKENIS

Titel 8.3 bevat bepalingen die alleen van toepassing zijn op burgerluchthavens die van regionale betekenis zijn.

### *Artikel 8.41*

Het eerste lid bevat de reikwijdtebepaling van deze titel. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB te bepalen dat bepaalde vormen van luchtvaart in ieder geval toegang hebben tot een luchthaven van regionale betekenis. Bij ministeriële regeling kan hier nader uitwerking aan worden gegeven. Dit is alleen mogelijk indien provincie overstijgende belangen dit eisen. Dit instrument kan gebruikt worden indien op enig moment blijkt dat het Rijk een bepaalde vorm van luchtvaart wense-



lijk acht in (een deel van) Nederland terwijl dit op grond van de dan vigerende luchthavenbesluiten niet mogelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan medische vluchten met een spoedeisend karakter of regeringsvluchten. Dit instrument kan ook worden gebruikt indien er besloten wordt een luchthavensysteem tot stand te brengen. Bij instelling van een luchthavensysteem kan bijvoorbeeld bepaald worden dat op bepaalde luchthavens alleen bepaald luchthavenverkeer mag worden toegelaten en ander verkeer niet toegestaan is. Bijvoorbeeld op een bepaalde luchthaven die onderdeel is van het luchthavensysteem alleen chartervluchten en op een andere luchthaven alleen vrachtluchten. Tenslotte is het ook mogelijk dit instrument te gebruiken indien gedeputeerde staten niet mee willen werken aan een verzoek van de minister van Defensie op grond van artikel 8.51 operationeel noodzakelijke militaire vluchten toe te laten op een luchthaven.

Indien een luchthavenbesluit niet voorziet in het gebruik dat door het Rijk wordt gewenst, kan het noodzakelijk zijn dat een luchthavenbesluit wordt aangepast. Indien het Rijk bepaald gebruik wenselijk vindt, zal in eerste instantie overleg worden gevoerd met de betrokken provincie om het gewenste vervoer mogelijk te maken. Mocht dit niet tot overeenstemming leiden, dan kan het kabinet bij of krachtens AMvB bepalen dat een provincie zijn luchthavenbesluit zodanig moet aanpassen dat dit gebruik wel mogelijk is. Hierbij kan tevens worden bepaald welke grenswaarden voor deze vluchten beschikbaar moet worden gesteld. Dit kan betekenen dat de provincie grenswaarden die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen, moet aanpassen. Indien van dit instrument gebruik wordt gemaakt zal steeds gemotiveerd moeten worden wat het bovenprovinciaal belang is dat dit ingrijpen noodzakelijk maakt. Uitdrukkelijk moet worden gemeld dat het hier een mogelijkheid betreft die alleen in het uiterste geval zal worden gebruikt. De formulering «bovenprovinciaal belang» moet het ultieme karakter van deze bevoegdheid tot uitdrukking brengen en sluit aan bij hetgeen thans in artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is vastgelegd ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM.

Indien van dit instrument gebruik wordt gemaakt kan worden bepaald welke grenswaarden voor de geluidbelasting voor deze vluchten moeten worden gereserveerd in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling.

### **Afdeling 8.3.2 Luchthavenbesluit bij luchthavens van regionale betekenis**

#### *Artikel 8.42*

Artikel 8.42 bevat de reikwijdte van deze afdeling.

#### *Artikel 8.43*

Een luchthavenbesluit wordt bij provinciale verordening vastgesteld. Op grond van artikel 143 van de Provinciewet berust de bevoegdheid een verordening vast te stellen bij provinciale staten, tenzij deze bevoegdheid krachtens de Provinciewet of een andere wet aan gedeputeerde staten of aan de Commissaris van de Koningin is opgedragen. Zoals in het algemeen deel reeds is gemeld, wordt de bevoegdheid om luchthavenbesluiten vast te stellen aan provinciale staten toegekend. Dit is in lijn met het toetsingskader dat onder meer is gebruikt bij het voorstel van wet aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur<sup>1</sup>. In het kader van dat wetsvoorstel zijn alle medebewindwetten geanalyseerd waarin bevoegdheden aan provinciale staten of het provinciebestuur zijn geattribueerd. Daarbij stond de vraag centraal of de bestuursbevoegdheden aan het – naar dualistische maatstaven gemeten – juiste orgaan waren toegekend. Volgens dit kader dienen bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften te berusten bij provinciale staten. In paragraaf 1.2.5 en 5.5 van het algemeen deel is

<sup>1</sup> Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden Kamerstukken II 2003/04, 29 316, nr. 3.

aangegeven dat een luchthavenbesluit vooral elementen bevat die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, maar dat het tevens elementen bevat die het karakter hebben van een beschikking. Gezien dit gemengde karakter wordt de vaststelling van een luchthavenbesluit voor het gehele besluit aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift en derhalve uitgesloten van bezwaar en beroep op grond van de Awb. De bevoegdheid tot het vaststellen van dit besluit wordt daarom ook toegekend aan provinciale staten. Dit neemt niet weg dat provinciale staten op grond van artikel 152, eerste lid, Provinciewet de mogelijkheid hebben bevoegdheden te delegeren aan bijvoorbeeld gedeputeerde staten.

In het tweede lid is opgenomen dat een luchthavenbesluit twee soorten bepalingen bevat: bepalingen voor het luchthavenluchtverkeer gericht tot de exploitant van de luchthaven, de gebruikers en indien aanwezig de luchtverkeersdienstverlening, en bepalingen voor de ruimtelijke indeling van de luchthaven en het gebied in de nabijheid van die luchthaven, gericht tot een ieder in de omgeving van de luchthaven (de gemeenten, gebruikers en eigenaren van gebouwen, projectontwikkelaars etc). Daarmee regelt een luchthavenbesluit in één besluit, wat voor Schiphol in twee besluiten is neergelegd, het luchthavenverkeerbesluit (regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer) en het luchthavenindelingbesluit (met regels voor de ruimtelijke indeling van de omgeving van de luchthavens).

Artikel 107 van de huidige Provinciewet biedt de mogelijkheid om bevoegdheden voor het gebied van een of meer gemeenten of waterschappen die krachtens een andere wet worden gegeven over te dragen aan de besturen van die gemeenten of waterschappen. Omdat de effecten van een luchthavenbesluit veelal de gemeentegrenzen zullen overstijgen, is toepassing van artikel 107 van de Provinciewet niet wenselijk. Daarom wordt delegatie in het derde lid in principe onmogelijk gemaakt. De enige uitzondering die hierop gemaakt zal worden is indien bevoegdheden op grond van artikel 106 van de Wet gemeenschappelijke regeling een plusregio is ingesteld<sup>1</sup>. Indien in zo'n regio een luchthaven is gelegen waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld, dan kan deze bevoegdheid worden gedelegeerd aan die plusregio.

#### *Artikel 8.44*

Provinciale staten zijn niet helemaal vrij te bepalen welke regels en grenswaarden omtrent het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen in een luchthavenbesluit. Bij de vaststelling van regels en grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer moet onder meer rekening worden gehouden met internationale regelgeving, zoals die onder meer is vastgelegd in de Habitat- en vogelrichtlijn<sup>2</sup> en het Besluit luchtkwaliteit 2005. Tevens zal met nationale regelgeving rekening moeten worden gehouden, bijvoorbeeld ten aanzien van de bescherming van de natuur. De bepalingen die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen omtrent het luchthavenluchtverkeer richten zich tot de exploitant, de luchtverkeersdienstverlening (indien aanwezig) en de gezagvoerders van luchtvaartuigen.

Op grond van het eerste lid, onderdeel a, van artikel 8.44 worden in ieder geval grenswaarden en regels opgenomen voor de geluidbelasting veroorzaakt door het luchthavenluchtverkeer. Grenswaarden begrenzen de maximale belasting van luchthavenluchtverkeer en vormen daarmee een zekere milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kan de sector opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels en aan de overige eisen die worden gesteld aan de inrichting en gebruik van een luchthaven. Daarnaast beheersen grenswaarden de belasting van de omgeving. Grenswaarden zijn gericht tot de sector gezamenlijk. De veroorzaakte belasting vloeit voort uit het samengestelde gedrag van de sectorgenoten

<sup>1</sup> Dit is mogelijk sedert de inwerkingtreding op 1 januari 2006 van de Wet van 24 november 2005 (Stb. 666) tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)

<sup>2</sup> Zie Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Publicatieblad nr. L 206) respectievelijk Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand (Publicatieblad Nr. L 103)

tezamen. Regels richten zich tot een ieder individueel en hebben bijvoorbeeld betrekking op openstellingstijden van de luchthaven, vluchtuitvoeringsbeperkingen in de vorm van bijvoorbeeld tijdstippen waarop bepaalde type luchtvaartuigen geen gebruik mogen maken van de luchthaven of bepalingen over baangebruik. Ieder van de sectorpartijen is gehouden zich aan de desbetreffende regel te houden.

Op grond van het eerste lid, onderdeel b, worden in het luchthavenbesluit regels opgenomen die ervoor moeten zorgen dat het gebruik van de luchthaven op een veilige wijze kan plaats vinden. Dit wordt in het wetsvoorstel aangeduid met het begrip «vliegveiligheid». In concreto gaat het bijvoorbeeld om bepalingen op grond waarvan bepaalde vliegtuigtypes geen gebruik mogen maken van de luchthaven omdat dit gezien de start- en landingsbaan onveilig is. Dit resulteert vervolgens in een baancode. Deze baancode wordt opgenomen in het AIP<sup>1</sup>, zodat een gezagvoerder weet of de luchthaven geschikt is voor het door hem gebruikte vliegtuigtype. In de Regeling burgerluchthavens wordt nader uitgewerkt op welke wijze de baancode moet worden vastgesteld.

Het tweede lid van artikel 8.44 biedt de mogelijkheid regels of grenswaarden op te nemen die betrekking hebben op de externe veiligheid of de lokale luchtverontreiniging veroorzaakt door het luchthavenluchtverkeer.

Het derde lid biedt de verplichting voor het Rijk om in het Besluit burgerluchthavens te bepalen voor welke onderwerpen provinciale staten in ieder geval regels en grenswaarden moeten opnemen in een luchthavenbesluit. De voordracht voor deze algemene maatregel van bestuur zal worden gedaan door de minister van Verkeer en Waterstaat. Omdat in dit besluit regels worden opgenomen ter bescherming van het milieu zal de voordracht geschieden in overeenstemming met de minister van VROM. In het Besluit burgerluchthavens wordt in ieder geval vastgelegd op welke wijze de grenswaarden voor geluid in het luchthavenbesluit moeten worden opgenomen. Bepaald zal worden dat provinciale staten in een luchthavenbesluit grenswaarden voor het luchthavenluchtverkeer moeten opnemen in de vorm van handhavingpunten die gelegen zijn in het verlengde van de start- en landingsbaan. Het Besluit burgerluchthavens zal daarnaast voorschrijven dat de grenswaarden voor geluid moeten worden uitgedrukt in de dosismaat  $L_{den}$ . Niet wordt voorgeschreven wat de hoogte is van de grenswaarden die moeten worden opgenomen: afhankelijk van het gebruik dat provinciale staten willen toestaan worden getalswaarden opgenomen in het luchthavenbesluit. Deze waarden zullen derhalve per luchthaven verschillen. Voor de beoogde inhoud van het Besluit burgerluchthavens zie ook de bijlage bij de memorie van toelichting. Overigens wordt momenteel een evaluatie uitgevoerd van de Schipholwet waarin onder meer het gekozen stelsel voor de regulering van de geluidbelasting tegen het licht wordt gehouden. Indien dit leidt tot wijziging van het stelsel voor Schiphol, wordt ook bezien of dit, gelet op de decentralisatie, consequenties moet hebben voor hetgeen voor de overige luchthavens in het Besluit burgerluchthavens wordt voorgeschreven of dat dat aan het provinciaal bestuur wordt overgelaten.

Provinciale staten hebben de mogelijkheid aanvullende grenswaarden of regels op te nemen in het luchthavenbesluit ten opzichte van de grenswaarden en regels die op grond van het Besluit burgerluchthavens moeten worden opgenomen. De aanvullende grenswaarden of regels mogen gezien de formulering van het eerste en tweede lid echter alleen betrekking hebben op geluid, externe veiligheid of lokale luchtverontreiniging. Bij aanvullende grenswaarden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan extra handhavingpunten buiten de wettelijk verplichte of afzonderlijke handhavingpunten bij de baankoppen voor klein verkeer naast de

---

<sup>1</sup> AIP staat voor Aeronautical Information Publication (Netherlands)

verplichte handhavingspunten voor al het luchthavenluchtverkeer indien op een luchthaven zowel groot als klein verkeer komt. Ook kan in het luchthavenbesluit een maximum aantal vliegtuigbewegingen met een bepaald type toestel worden opgenomen. Bedacht moet worden dat alle grenswaarden en extra handhavingspunten die in het luchthavenbesluit worden opgenomen, ook gehandhaafd moeten worden en dat bij geconstateerde overschrijdingen altijd maatregelen moeten worden genomen. Zie verder de toelichting bij artikel 8.45.

Wat betreft de nadere regels die door provinciale staten in een luchthavenbesluit kunnen worden opgenomen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan openstellingstijden, preferentieel baangebruik, gebruik door bepaalde types luchtvaartuigen op bepaalde tijdstippen.

In het vierde lid worden rechtsgevolgen toegekend aan de bepalingen die in het luchthavenbesluit over luchthavenluchtverkeer zijn opgenomen. De artikelen 8.19 tot en met 8.21 worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze bepalingen verplichten de exploitant, de luchtverkeersdienstverling en de gezagvoerder om te handelen overeenkomstig de regels die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen. Het wetsvoorstel bevat echter één rechtvaardigingsgrond om te mogen afwijken: afwijking is geoorloofd indien dit in het belang van de veiligheid nodig is. De verplichting van de gezagvoerder kan daarnaast ook nog doorbroken worden door een (afwijkend) advies van de luchtverkeersleiding. Overtreding van de verplichtingen die in deze artikelen zijn opgenomen kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Zie ook de toelichting bij titel 11.2.

#### *Artikel 8.45*

Artikel 8.45 geeft de verplichting aan gedeputeerde staten om in te grijpen zodra is geconstateerd dat grenswaarden zijn overschreden. Dit geldt zowel voor de grenswaarden die op basis van het Besluit burgerluchthavens in een luchthavenbesluit worden vastgelegd, als voor grenswaarden die provinciale staten op eigen gezag heeft opgenomen. Omdat hierbij hoofdzakelijk sprake is van uitvoering van beleid, worden deze bevoegdheden overeenkomstig de eerdergenoemde toetsingcriteria opgedragen aan gedeputeerde staten.

In paragraaf 3.5 is de handhaving uitvoerig toegelicht. Doel van het ingrijpen is ervoor te zorgen dat de overschrijding niet verder gaat en te garanderen dat het vastgestelde beschermingsniveau van de omgeving in de toekomst weer wordt bereikt. Anders dan bij een overschrijding van een regel kan hierbij geen sprake zijn van een uitzonderingsclausule zoals die is opgenomen bij de verplichting om te voldoen aan een regel (zie de toelichting hierboven bij artikel 8.44, vierde lid).

Het is aan gedeputeerde staten om te bepalen aan welke sectorpartij(en) de maatregel wordt opgelegd. Daarbij gaat het er niet om of en zo ja wie blaam treft, maar of de partij die de maatregel krijgt opgelegd het in zijn macht heeft de overschrijding tegen te gaan. Uiteraard moet een maatregel voldoen aan algemene rechtsbeginselen als proportionaliteit en subsidiariteit. De maatregelen zullen in zijn algemeenheid zo zijn ingericht dat zij kunnen worden ingepast in de bedrijfsvoering van de luchtvaartsector.

Een maatregel kan er bijvoorbeeld bij overschrijding van een grenswaarde voor de geluidbelasting in een handhavingspunt uit bestaan dat de exploitant wordt opgelegd ervoor te zorgen dat de baan op een minder belastende wijze wordt gebruikt. Deze maatregelen zullen veelal een beperking van het gebruik van de luchthaven inhouden. Een maatregel kan alleen betrekking hebben op de onderwerpen die kunnen worden opgenomen in een luchthavenbesluit. Een maatregel kan in combinatie met bestuurs-

dwang worden opgelegd door bijvoorbeeld tevens een last onder dwangsom op te leggen.

Indien een opgelegde maatregel niet of onjuist worden uitgevoerd, kunnen gedeputeerde staten een bestuurlijke boete opleggen, wederom al dan niet in combinatie met bestuursdwang. Toepassing van bestuursdwang is mogelijk op grond van artikel 11.15 Wet luchtvaart, de nadere uitvoering daarvan is vastgelegd in afdeling 5.3 Awb. De gevallen waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, zijn opgenomen in artikel 11.16. Zie voor een nadere toelichting deze bepaling.

Mocht vervolgens blijken dat de maatregel effectief is en de voorzieningen inderdaad tot gevolg hebben dat er geen overschrijding plaatsvindt, dan kan de maatregel worden gematigd of ingetrokken. Immers dan is duidelijk dat het vastgestelde beschermingsniveau van de omgeving weer wordt bereikt.

#### *Artikel 8.46*

Op grond van artikel 8.46 bestaat de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van een regel uit het luchthavenbesluit of een grenswaarde voor geluid te vervangen door een andere grenswaarde. Een vrijstelling zal meestal worden verleend in verband met baanonderhoud maar kan ook in andere bijzondere gevallen worden verleend. Deze vrijstelling of deze vervanging wordt aan een termijn gebonden, maar kan nooit langer dan een jaar duren. Aan deze vrijstelling of vervanging kunnen beperkingen of voorwaarden worden verbonden gelet op de geluidbelasting, het externeveiligheidsrisico, de vliegveiligheid of de lokale luchtverontreiniging. Ook bij een vrijstelling of een vervangende grenswaarde geldt dat de luchtvaartsectorverplicht is zich te houden aan de vrijstelling en de eventuele beperkingen of voorwaarden. Daarom is artikel 8.44, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. De vrijstelling wordt verleend door gedeputeerde staten omdat hierbij hoofdzakelijk sprake is van uitwerking van beleid dat door provinciale staten is vastgelegd in het luchthavenbesluit.

#### *Artikel 8.47*

##### *Algemeen*

In artikel 8.47 is bepaald welke regels voor de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond een luchthaven in een luchthavenbesluit moeten worden opgenomen. Deze bepalingen richten zich vooral tot de gemeenten, maar zijn ook van belang voor burgers en bedrijven in de omgeving van een luchthaven. Allereerst moeten in een luchthavenbesluit het luchthavengebied en het beperkingengebied worden opgenomen. Artikel 1.1 geeft de definitiebepaling van het begrip «luchthavengebied»: dit is het gebied dat bestemd is voor het gebruik als luchthaven. In het luchthavenbesluit moeten de grenzen van het luchthavengebied worden aangeduid evenals de ligging van de start- en landingsbaan of -banen. In het tweede en derde lid worden een aantal bepalingen van de Schipholwet van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieronder worden enige bepalingen toegelicht.

*Artikel 8.5*, derde lid bevat de omschrijving van het begrip beperkingengebied: het gebied waar in verband met de nabijheid van de luchthaven met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting beperkingen noodzakelijk zijn ten aanzien van de bestemming of het gebruik van de grond. Op grond van het vierde lid van artikel 8.5 mogen het luchthavengebied en het beperkingengebied elkaar niet overlappen en kunnen de gebieden bestaan uit niet aaneengesloten delen. Het vijfde lid van *artikel 8.5* schrijft voor dat het luchthavengebied en het beperkingengebied (inclusief de begrenzingen van de diverse deelgebieden) op kaart worden aangegeven met een schaal van tenminste 1:10 000 voor het luchthavengebied en 1:50 000 voor het beperkingengebied. Deze kaarten maken onderdeel uit

van het luchthavenbesluit. De *artikelen 8.6 en 8.7*, eerste en derde lid, bepalen dat dit deel van het luchthavenbesluit alleen regels kan bevatten die noodzakelijk zijn in verband met het gebruik van het gebied als luchthaven. Tevens moeten in ieder geval gronden worden aangewezen die niet bestemd of gebruikt mogen worden voor woningen of andere aan te wijzen gebouwen.

De artikelen 8.8 tot en met 8.12 regelen de doorwerking van de diverse ruimtelijke bepalingen uit het luchthavenbesluit en de mogelijkheid om daarvan ontheffing te verlenen, zie voor een toelichting daarop verderop in de toelichting onder de kopjes doorwerking en verklaring van geen bezwaar en ontheffing.

Het vierde lid biedt de grondslag voor het Besluit burgerluchthavens waarin door het Rijk wordt bepaald waar het beperkingengebied in ieder geval uit moet bestaan. In het Besluit burgerluchthavens worden in ieder geval bepalingen opgenomen die betrekking hebben op:

- a. ruimtelijke beperkingen gelet op de geluidbelasting;
- b. ruimtelijke beperkingen gelet op het externe-veiligheidsrisico; en
- c. ruimtelijke beperkingen gelet op de vliegveiligheid

*Ad a. Ruimtelijke beperkingen gelet op geluidbelasting*

In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald dat in een luchthavenbesluit ten minste geluidcontouren met bepaalde getalswaarden worden vastgesteld. Aan elk van deze getalswaarden wordt in het Besluit burgerluchthavens een ruimtelijk regime gekoppeld. De ligging van die contouren en daarmee de omvang van het beperkingengebied wordt bij luchthavens van regionale betekenis door provinciale staten vastgelegd in het luchthavenbesluit. Binnen die contouren gelden vooral beperkingen ten aanzien van de aanwezigheid van woningen, onderwijsinstellingen en instellingen voor gezondheidszorg in de nabije omgeving van een luchthaven.

Met het oog op de geluidbelasting geldt binnen de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt, een nieuwbouwverbod voor woningen en andere geluidgevoelige gebouwen. Binnen de  $L_{den}$ -contour die de 40 Ke-contour vervangt dienen dergelijke woningen en gebouwen te worden geïsoleerd en binnen de  $L_{den}$ -contour die de 65 Ke-contour vervangt zullen woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming moeten worden onttrokken. Voor een nadere uitwerking zie de bijlage bij deze memorie van toelichting.

*Ad b. Ruimtelijke beperkingen gelet op externe veiligheid*

Op grond van het Besluit burgerluchthavens zullen voor de externe veiligheid de  $10^{-5}$  plaatsgebonden risicocontour en de  $10^{-6}$  plaatsgebonden risicocontour worden voorgeschreven als contouren die in een luchthavenbesluit moeten worden opgenomen. Binnen de  $10^{-6}$  contour geldt een nieuwbouwverbod voor woningen en kwetsbare gebouwen. Binnen de  $10^{-5}$  contour geldt dat woningen en andere kwetsbare gebouwen aan hun bestemming moeten worden onttrokken. Voor een nadere uitwerking zie de bijlage bij deze memorie van toelichting.

*Ad c. Ruimtelijke beperkingen gelet op de vliegveiligheid*

Op grond van onderdeel c van het derde lid gelden ook ruimtelijke beperkingen gelet op de vliegveiligheid. Op de omvang van deze gebieden hebben provinciale staten – in tegenstelling tot de omvang van de gebieden waar beperkingen gelden op grond van geluid en externe veiligheid – geen invloed. De gebieden volgen direct uit (inter)nationale regels van ICAO. In de Regeling burgerluchthavens wordt dit regime verder uitgewerkt. Daarin worden ruimtelijke beperkingen gekoppeld aan bouwhoogten, vogelaantrekkende bestemmingen en beperkingen aan

bestemmingen die het gebruik van infrastructuur voor radiocommunicatie, navigatie en plaatsbepaling verstoren (verstoringsvlakken).

Hoogtebeperkingen gelden in gebieden vlak naast start- en landingsbanen en aan de baan koppen. Daartoe worden de zogenaamde Extended RESA<sup>1</sup>-vlakken vastgelegd. Deze vlakken moeten gevrijwaard worden van obstakels in verband met ongevallen (ICAO annex 14, volume I, hoofdstuk 3, paragraaf 4). Verder zijn rond de luchthavens naderingsvlakken, in- en uitvliegvlakken en conischvormige vlakken gesitueerd die in beginsel vrij moeten blijven van objecten. Hoe dichterbij de luchthaven, hoe lager de maximaal toegestane bouwhoogte. Deze obstakelvrije vlakken waarborgen dat het naderende en vertrekkende verkeer veilig kan worden afgewikkeld (ICAO, annex 14, volume I, hoofdstuk 4, indien nodig aangevuld met ICAO Doc 8168, PANS-OPS, Volume II).

De gebieden die de naderingsvlakken, in- en uitvliegvlakken en de conische vlakken beslaan worden tevens aangemerkt als laserbeheersgebieden voor luchthavens waar structurele avond- of nachtvluchten worden uitgevoerd (ICAO annex 14, volume I, hoofdstuk 5, paragraaf 3). Het is niet toegestaan in deze gebieden een lasershow uit te voeren of anderszins met lasers in de lucht te stralen.

Het conischvormige obstakelvrije vlak wordt tevens beschouwd als het gebied voor luchthavens met regulier straalaangedreven verkeer waar beperkingen gelden voor vogelaantrekkende bestemmingen (ICAO, annex 14, volume I, hoofdstuk 9, paragraaf 5). Er gelden beperkingen voor de vestiging van industrie in de voedingssector met extramurale opslag of overslag, viskwekerijen met extramurale bassins, opslag of verwerkingen van afvalstoffen met extramurale opslag of verwerking, natuurreservaten en vogelreservaten en moerasgebieden en oppervlaktewateren groter dan 3 ha. Om na te gaan of een bepaalde voorgenomen activiteit geen vogelaantrekkende werking heeft dient een fauna-effectstudie te worden uitgevoerd.

De verstoringsvlakken voor de bescherming van apparatuur voor radio-communicatie, navigatie en plaatsbepaling bevinden zich zowel in het luchthavengebied als daarbuiten, afhankelijk van de plaats van de apparatuur. Het betreft zend- en ontvangstations voor de radiotelefonie tussen de vlieger en de luchtverkeersleider, Instrument Landing Systemen, radiobakens om in het vliegtuig de positie en koers te kunnen bepalen en radar- en peilstations voor de plaatsbepaling van vliegtuigen vanaf de grond. De vorm van de verstoringsvlakken is afhankelijk van de soort apparatuur maar meestal conischvormig rondom de installatie. Hoe dichterbij de apparatuur, hoe lager de maximaal toegestane bouwhoogte. De verstoringsvlakken zijn gebaseerd op internationale regels van ICAO (Annex 10).

#### *Ruimtelijke doorwerking*

In het tweede lid van artikel 8.47 wordt artikel 8.8 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat gemeenten de ruimtelijke beperkingen uit het luchthavenbesluit die betrekking hebben op hun grondgebied in het bestemmingsplan dienen te verwerken. Gemeenten hebben een jaar de tijd om het bestemmingsplan overeenkomstig het luchthavenbesluit vast te stellen of te herzien. Tot die tijd geldt het luchthavenbesluit als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierdoor wordt de gebruikelijke voorbereidingsbescherming geboden: beslissingen omtrent bouwvergunningen moeten worden aangehouden (zie artikel 50, eerste lid, Woningwet). Voor «werken die geen bouwwerken zijn» of andere werkzaamheden kunnen voorschriften worden gegeven (zie artikel 21, derde lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening). De werking als voorbereidingsbesluit vervalt op het moment dat het

---

<sup>1</sup> Runway End Safety Area

bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met de bepalingen van het luchthavenbesluit, en van kracht is geworden. De in de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen beperking van de geldingsduur blijft buiten toepassing (artikel 21, vierde tot en met zesde lid). Dit heeft tot gevolg dat mocht het gemeentebestuur in gebreke blijven, ook na dat jaar het voorbereidingsbesluit van kracht blijft, net zolang totdat het luchthavenbesluit in het bestemmingsplan is verwerkt.

Het luchthavenbesluit is daarmee vergelijkbaar met de regeling omtrent het tracébesluit (artikel 15, derde lid, Tracéwet). Het gemeentebestuur kan het aanhouden van een beslissing omtrent een bouwvergunning doorbreken door toepassing te geven aan artikel 50, vijfde of zesde lid, van de Woningwet. Ook in dat geval moet het gemeentebestuur het luchthavenbesluit in acht nemen.

#### *Verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten*

Door de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 8.9, derde lid, kan voor bepaalde ruimtelijke initiatieven binnen een beperkingengebied een afwijking van de ruimtelijke regimes uit het Besluit burgerluchthavens worden toegestaan. In dit besluit wordt opgenomen in welke gevallen een ontheffingsmogelijkheid bestaat. Het gaat vooral om de realisatie van bepaalde gevoelige of kwetsbare gebouwen tussen de  $L_{den}$  contouren die de 35 en de 40 Ke vervangen, en de  $10^{-6}$  en  $10^{-5}$  plaatsgebonden risicocontouren. Als gevolg van de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 8.9 in het tweede lid van artikel 8.47 is het mogelijk voor dergelijke afwijkingen een verklaring van geen bezwaar af te geven. Omdat dit een bevoegdheid betreft die hoofdzakelijk uitwerking van beleid in zich heeft, zijn gedeputeerde staten en niet provinciale staten het orgaan dat bevoegd is deze verklaring af te geven. Het afgeven van een verklaring van geen bezwaar kan onder meer bij vervangende nieuwbouw of bij reconstructie van woongebieden. Een dergelijke afwijking kan gedeputeerde staten ook toestaan voor ruimtelijke initiatieven in de gebieden waar beperkingen gelden gelet op de vliegveiligheid. In dit geval zal beoordeeld moeten worden of een dergelijk initiatief gelet op de Regeling burgerluchthavens terzake kan worden toegestaan. In deze ministeriële regeling wordt ICAO annex 14 volume I verder uitgewerkt. Voordat een dergelijke afwijking kan worden afgegeven, moet door de minister van Verkeer en Waterstaat verklaren dat het veilig gebruik van het luchtruim niet in het geding komt. Daarom wordt ook in dit geval een verklaring veilig gebruik luchtruim afgegeven. Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij artikel 8.49.

#### *Ontheffing van gedeputeerde staten*

Door de van toepassing verklaring van artikel 8.12, eerste en tweede lid, geldt binnen het beperkingengebied – gelet op de vliegveiligheid – een verbod voor het oprichten van tijdelijke bouwwerken waarvoor geen bouwvergunning is vereist. Dit verbod is noodzakelijk omdat er objecten zijn waar op grond van het Verdrag van Chicago in verband met de veiligheid hoogtebeperkingen aan gesteld moeten worden, maar die niet vallen onder de werking van de artikelen 8.8 en 8.9. In de praktijk gaat het hierbij meestal om bouwkransen of andere tijdelijke hoge constructies. Van dit verbod kan door het van toepassing verklaarde derde lid van artikel 8.12 ontheffing worden verleend. Ook bij de uitoefening van deze bevoegdheid is hoofdzakelijk sprake van uitwerking van beleid zodat de bevoegdheid is opgedragen aan gedeputeerde staten. Een ontheffing kan alleen worden geweigerd in het belang van de vliegveiligheid. Aan een ontheffing kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Ook voordat dergelijke ontheffingen afgegeven worden moet de minister van Verkeer en Waterstaat een verklaring veilig gebruik luchtruim afgeven. Zie ook de toelichting bij artikel 8.49.



### *Beleidsvrijheid provincies*

Artikel 8.47 bevat een niet limitatieve opsomming; het is aan provinciale staten indien zij dat wensen, meer ruimtelijke beperkingen op te nemen in het luchthavenbesluit dan de regels die op grond van het Besluit burgerluchthavens verplicht zijn. Gelet op de formulering van het eerste lid van artikel 8.7 kan het alleen gaan om beperkingen die noodzakelijk zijn met het oog op de externe veiligheid of de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Provinciale staten hebben daardoor de mogelijkheid om de diverse ruimtelijke regimes al bij lagere  $L_{den}$  waarden te hanteren. Hierbij moet met name worden gedacht aan de verplichting in het luchthavenbesluit geen nieuwbouw mogelijk te maken bij de waarde in  $L_{den}$  die de 35 Ke vervangt, maar bij een lagere waarde. Isolatie of sloop in lagere waarden dan op grond van het Besluit burgerluchthavens is hiermee niet beoogd.

Het regime zoals dat in het Besluit burgerluchthavens wordt opgenomen, kan door provinciale staten in een luchthavenbesluit wel worden uitgebreid, maar niet worden afgezwakt. Het Besluit burgerluchthavens geeft immers een minimumbeschermingsniveau aan burgers. Het kabinet acht het van belang dat het minimumbeschermingsniveau in het hele land gelijk is.

### *Samenhang luchthavenbesluiten en routes*

In de invoerset die wordt gebruikt voor de vaststelling van de grenswaarden voor luchthavenluchtverkeer zijn ook naderings- en vertrekroutes opgenomen. Routes en circuitgebieden worden niet bepaald door provinciale staten, maar worden door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgelegd in ministeriële regelingen.<sup>1</sup> Wijziging van de routes kan gevolg hebben voor de ruimtelijke neerslag van de geluidbelasting en de externe veiligheidsrisico's van een luchthaven en omgekeerd. Zodra provinciale staten iets aan het gebruik willen wijzigen, zullen zij in overleg moeten treden met Verkeer en Waterstaat. Omgekeerd geldt dat Verkeer en Waterstaat – al dan niet op aangeven van de LVNL – in overleg moet treden met provinciale staten indien de wens bestaat routes en circuitgebieden aan te passen. Immers de aanpassing van de routes kan gevolgen hebben voor het luchthavenbesluit. Zie ook de toelichting bij artikel 8.50.

### *Artikel 8.48*

In artikel 8.48 is de openbare voorbereidingsprocedure zoals die is vastgelegd in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Deze procedure is ook van toepassing op een wijziging van een luchthavenbesluit. Zie verder paragraaf 5.3 van het algemeen gedeelte voor een toelichting.

### *Artikel 8.49*

Om te garanderen dat het voorgenomen gebruik van de luchthaven dat op grond van het luchthavenbesluit mogelijk is, geen problemen oplevert met de veiligheid en de capaciteit van het luchtruim is het noodzakelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat voordat een luchthavenbesluit in werking treedt verklaart dat het veilig gebruik van het luchtruim niet in gevaar komt. De verplichting om deze verklaring aan te vragen is opgenomen in het eerste lid. Bij het onderzoek naar het veilig gebruik van het luchtruim zal ook gelet worden op de aanwezigheid van een nabijgelegen luchthaven en op de capaciteit die voortvloeit uit het luchthavenbesluit van die luchthaven. Daarnaast zal tijdens dit onderzoek beoordeeld worden of het luchthavenluchtverkeer niet zodanig toeneemt dat aanwezigheid van luchtverkeersleiding noodzakelijk wordt. Bij de totstandkoming van deze verklaring zal de minister van Verkeer en Waterstaat ondermeer de LVNL betrekken. Deze organisatie kan daarbij invulling geven aan haar wettelijke taak die op grond van artikel 5.23, eerste lid onderdeel f, van de Wet luchtvaart is opgedragen: het adviseren aan de ministers van

<sup>1</sup> Deze worden vastgesteld op basis van artikel 10 Luchtverkeersreglement jo art 5.11, eerste lid onder b, Wet luchtvaart.

Verkeer en Waterstaat en Defensie over aangelegenheden op het gebied van luchtverkeersbeveiliging.

Soms zal blijken dat het noodzakelijk is als gevolg van het voorgenomen gebruik van de luchthaven wijzigingen aan te brengen in de nadering-, vertrek- en wachtpatronen of luchtverkeerspatronen zoals die bij ministeriële regeling op grond van artikel 5.11 zijn vastgesteld. Ook bij het vaststellen van die ministeriële regelingen is de LVNL betrokken. Omdat wijzigingen van deze regelingen enige tijd vergen, is het van belang dat de provincie bij de totstandkoming van een luchthavenbesluit in een vroegtijdig stadium in contact treedt met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op deze wijze kan gerealiseerd worden dat dit besluit op zo kort mogelijk termijn kan worden voorzien van een verklaring van veilig gebruik luchtruim en in werking kan treden.

In het wetsvoorstel is een termijn opgenomen waarbinnen de verklaring van veilig gebruik bij vaststelling of wijziging van een luchthavenbesluit moet zijn afgegeven, te weten binnen 9 weken na ontvangst van de aanvraag. Op grond van de Awb gaat deze termijn eerst lopen indien alle voor de behandeling van die aanvraag benodigde gegevens beschikbaar zijn. Indien binnen de beslistermijn geen verklaring is afgegeven, wordt dit gelijkgesteld met een afwijzing en bestaat de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen.

Ook bij een verklaring van geen bezwaar tegen een afwijking van het bestemmingsplan of een ontheffing voor het plaatsen van objecten waarvoor geen bouwvergunning of aanlegvergunning is vereist, geldt dat als gevolg van het afgeven van een dergelijke verklaring of ontheffing problemen zouden kunnen ontstaan met de veiligheid en de capaciteit van het luchtruim. Daarom is in het tweede lid van artikel 8.49 de verplichting opgenomen ook voor die verklaringen en ontheffingen een verklaring veilig gebruik luchtruim te hebben voordat de verklaring of de ontheffing kan worden verleend. De beslistermijn voor deze verklaring veilig gebruik is gesteld op 4 weken. Deze kortere termijn is mogelijk omdat het hier veelal om eenvoudige zaken gaat. De minister kan de beslistermijn één keer met ten hoogste 4 weken verlengen.

Anders dan bij de verklaring veilig gebruik luchtruim voor de vaststelling van een luchthavenbesluit leidt het niet beslissen binnen de termijnen die zijn opgenomen in het tweede lid tot een positieve beschikking. Indien binnen die termijn door de minister geen beslissing is genomen is de verklaring van rechtswege verleend.

Het vierde lid schept de basis om bij ministeriële regeling te bepalen welke gegevens bij de aanvraag van verklaringen veilig gebruik moeten worden meegezonden. Deze bepaling is opgenomen om te bewerkstelligen dat provinciale staten weten welke gegevens bij de behandeling van de aanvraag noodzakelijk zijn zodat de beslistermijn van 9 respectievelijk 4 weken zo spoedig mogelijk kan aanvangen.

#### *Artikel 8.50*

Artikel 8.50 bevat de verplichting naderings- en vertekroutes in de nabijheid van de luchthaven of van circuitgebieden pas vast te stellen indien er over de ligging van deze routes of circuitgebieden overeenstemming is met gedeputeerde staten. Bij de vaststelling van de naderings- en vertekroutes betreft het niet de gehele route maar alleen het deel van de route dat is gelegen in het zogeheten plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied. Het advies dat gedeputeerde staten geven over een voorgenomen route of circuitgebied of wijziging daarvan moet worden opgevolgd. Hiervan kan alleen worden afgeweken indien dit noodzakelijk is in verband met de vliegveiligheid, de indeling van het luchtruim of de capaciteit van het luchtruim. Indien het plaatselijk luchtverkeersleidingsgebied in meerdere

provincies is gelegen vindt het overleg plaats met al die provincies. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de luchthaven Eelde. Deze bevoegdheid kan gezien het eerdergenoemde toetsingskader voor de toedeling van medebewindtaken worden toegekend aan gedeputeerde staten, omdat hierbij hoofdzakelijk sprake is van uitwerking van beleid dat door provinciale staten is vastgelegd in het luchthavenbesluit. Wijziging van routes geschiedt door de minister van Verkeer en Waterstaat maar uiteraard zijn provincies bevoegd wijzigingen te initiëren. Zie ook paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel.

#### *Artikel 8.51*

In artikel 8.51 wordt artikel 8.25 van toepassing verklaard. Dit is de bepaling die het openbaar karakter van luchthavens vastlegt. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 3.6 van het algemeen deel. Dit artikel vervangt het huidige artikel 32 van de Luchtvaartwet. Het verschil is echter dat het openbaar karakter niet geldt voor oefen- en circuitvluchten (zie het tweede lid van artikel 8.25). Voor dit type vluchten is derhalve wel toestemming vooraf vereist.

In het derde lid van artikel 8.25 is bepaald dat de exploitant verplicht is militair luchtverkeer op een luchthaven toe te laten. Hierbij hoeft het niet alleen te gaan om luchtvaartuigen die gebruikt worden voor militair transport. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook toestellen die worden gebruikt voor regeringsvluchten, omdat deze vaak een militaire registratie hebben. Een verzoek hiertoe is afkomstig van de minister van Defensie. Deze zal hierover in overleg treden met gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. Gedeputeerde staten zullen vervolgens deze verplichting opleggen aan de exploitant. Omdat het gebruik van de luchthaven door het provinciaal bestuur is vastgelegd, is deze ook het orgaan dat hierover moet beslissen. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid is hoofdzakelijk sprake van uitwerking van beleid, daarom kan de bevoegdheid gezien het eerder genoemde toetsingskader voor de toedeling van medebewindbevoegdheden worden opgedragen aan gedeputeerde staten.

#### *Artikel 8.52*

Artikel 8.52 bevat een instrument voor de exploitant om ervoor te zorgen dat hij meer dan voorheen kan sturen op het gebruik van de luchthaven met het oog op de grenswaarden die in het luchthavenbesluit zijn vastgesteld. Luchthavens met een luchthavenbesluit hebben een openbaar karakter. Als gevolg daarvan moet in principe al het verkeer worden toegelaten op die luchthaven. Uitzondering hierop zijn oefenen circuitvluchten, voor deze vluchten is toestemming van de exploitant vereist. Op grond van het eerste lid krijgt de exploitant de mogelijkheid te eisen dat om gebruik te kunnen maken van de luchthaven toestemming moet worden gevraagd. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een toestemming voor het uitvoeren van incidentele vluchten of het verlenen van toestemming voor een bepaalde periode. De exploitant kan echter niet zomaar weigeren: deze weigering is alleen mogelijk indien de in het luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden in het geding komen. Door deze bepaling wordt het openbaar karakter van de luchthaven beperkt. Met deze bevoegdheid wordt aan de exploitant geen openbaar gezag toegekend, het gaat er hierbij om dat hij in combinatie met de mogelijkheid van tariefstelling (zie ook artikel 8.53) kan sturen op het gebruik van de luchthaven. Daarom heeft hij op grond van het tweede lid ook de mogelijkheid bij de vaststelling van tarieven een opslagtarief vast te stellen indien een gezagvoerder zich niet houdt aan het vereiste van de voorafgaande toestemming en toch start of landt. Indien een gezagvoerder besluit toch te landen betaalt hij vervolgens het landingsgeld plus een opslagtarief. Omdat op een aantal luchthavens luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven en deze niet altijd de gehele dag operationeel is, bevat het

tweede lid de verplichting voor de exploitant om over de uitoefening van deze bevoegdheid te overleggen met die luchtverkeersleiding.

#### *Artikel 8.53*

Met dit wetsvoorstel wordt de huidige bepaling uit de Luchtvaartwet die gaat over het vaststellen van tarieven vervangen. Artikel 8.53 komt in de plaats van het huidige artikel 36 van de Luchtvaartwet. Op grond van artikel 36 van de Luchtvaartwet zijn exploitanten van luchthavens, die uitsluitend of mede zijn aangewezen voor openbaar burgerlijk verkeer, verplicht tarieven vast te stellen voor het gebruik dat luchtvaartuigen maken van de luchthaven en de opstallen die zich daarop bevinden. Het gaat daarbij om tarieven voor het landen, opstijgen en parkeren van luchtvaartuigen en de afhandeling van passagiers en goederen. Op grond van het tweede lid van artikel 36 worden deze tarieven bij koninklijk besluit goedgekeurd. Artikel 36 van de Luchtvaartwet bevat zelf geen criteria die in acht moeten worden genomen bij de vaststelling of goedkeuring hiervan. Blijkens de toelichting bij deze bepaling zou met name worden getoetst aan het non-discriminatiebeginsel en het schadelijkheidsbeginsel.<sup>1</sup> Toetsing aan het non-discriminatiebeginsel beoogt de naleving van artikel 15 van het Verdrag van Chicago te waarborgen. Op grond van deze bepaling moet een luchthaven die toegankelijk is voor luchtvaartuigen van het eigen land, onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn voor luchtvaartuigen van alle andere landen die dit verdrag hebben ondertekend. Naast toetsing aan het non-discriminatiebeginsel wordt mede vanuit een oogpunt van algemeen belang gekeken of de voorgestelde tarieven schadelijk kunnen zijn voor de belangen van de luchtvaart. Volgens vast beleid vindt toetsing van dit schadelijkheids criterium plaats aan de hand van aanbevelingen die zijn opgesteld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Bij de toetsing aan het schadelijkheids criterium worden vooral de beginselen van transparantie en kostengerelateerdheid gehanteerd. Volgens vaste jurisprudentie worden de voorgelegde tarieven marginaal getoetst. De kostengerelateerdheid wordt beoordeeld aan de hand van algemene financiële ratio's. Nagegaan wordt of het niveau van de luchthaventarieven in redelijke verhouding staat tot de totale kosten van de diensten, het gebruik van de installaties en een redelijk rendement op het geïnvesteerd kapitaal. Het karakter van de goedkeuringsprocedure brengt een terughoudende opstelling met zich mee, hierdoor wordt niet elk afzonderlijk tarief beoordeeld en getoetst op de te onderscheiden kostencomponenten en soorten. Uit bovenstaande blijkt dat de tarieven ook worden getoetst aan een aantal economische uitgangspunten. Deze toetsing is evenwel niet primair gericht op het tegengaan en voorkomen van misbruik van marktmacht maar is volgens vast beleid gebaseerd op aanbevelingen van de ICAO.

Het instrument van de voorafgaande toestemming en de uitwerking daarvan in een toetsingskader zoals hierboven omschreven, moet worden gezien als een sectorspecifieke regeling voor het toezicht op de hoogte van tarieven voor het gebruik van de infrastructuur van een luchthaven. De voorafgaande goedkeuring van tarieven (met het oogmerk van het voorkómen van misbruik van de economische machtspositie) is een relatief zwaar instrument omdat het met name wordt gekenmerkt door een vergaande bemoeienis met die tarieven. Het gaat daarbij om bemoeienis met een cruciaal onderdeel van de bedrijfsvoering dat de bedrijfsvrijheid van een onderneming in belangrijke mate beperkt. Onderzocht is of gezien het feit dat het huidige regeringsbeleid wordt gekenmerkt door terughoudendheid bij het instellen van sectorspecifieke regulering<sup>2</sup> het instrument van de voorafgaande goedkeuring van tarieven in stand moet blijven<sup>3</sup>. Hierbij zijn daarnaast van belang geweest het huidige kabinetsstreven om te komen tot een vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel: het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1955/56, nr. 4168, nr. 3.

<sup>2</sup> Zie kabinetsstandpunt naar aanleiding van de nota «Zicht op toezicht» MDW-werkgroep Toezicht op Nutsvoorzieningen, Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73H, pag. 5.

<sup>3</sup> Onderzoek van Allen&Overy Regulering, Tarieven gebruik infrastructuur luchthavens dd 3 december 2004.

duidelijker aanbrengen van een scheiding in de te onderscheiden rollen en de eigen verantwoordelijkheid van de luchtvaartsector. Bij het onderzoek is tevens onderzocht of voor deze luchthavens kan worden volstaan met het reguliere toezichtkader dat wordt geboden op grond van het algemene mededingingsrecht. De Mededingingswet – die na de Luchtvaartwet tot stand is gekomen – biedt immers thans het algemene wettelijke kader voor de bescherming van afnemers van diensten tegen belemmering van de mededinging. Op grond van artikel 24, eerste lid, Mededingingswet is het voor ondernemingen met een economische machtspositie verboden daarvan misbruik te maken. De NMa houdt generiek toezicht op de naleving van dit verbod. Daarnaast zijn voor zover de handel tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed de mededingingsbepalingen die zijn opgenomen in artikel 82 van het EG-Verdrag relevant. Ten aanzien van de regionale en kleine luchthavens zou in sommige gevallen geoordeeld kunnen worden dat er voor enkele markten in meer of mindere mate sprake is van een machtspositie. Wat daar ook van zij; op zich is het hebben van een machtspositie niet verboden. Op grond van artikel 24 Mededingingswet is alleen het misbruik daarvan maken niet toegestaan.

Voor de luchthaven Schiphol heeft het kabinet er vanwege het belang van de ontwikkeling van de luchthaven als mainport voor de Nederlandse economie voor gekozen wel een vorm van sectorspecifieke tariefregulering vast te stellen in de Wet luchtvaart.<sup>1</sup> Het gaat daarbij om een regeling ter voorkoming van misbruik van marktmacht ten aanzien van de tarieven en voorwaarden waarbij aansluiting is gezocht bij de basisprincipes op grond van het algemene mededingingsrecht van kostenoriëntatie, redelijkheid en non-discriminatie. Verder zijn procedurele eisen gesteld aan de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden om partijen in staat te stellen te onderhandelen over de tarieven en voorwaarden en dienen deze te worden gepubliceerd. Als sluitstuk geldt dat door de gebruikers een klacht kan worden ingediend bij de NMa over de rechtmatigheid van de tarieven en voorwaarden. Ten aanzien van de luchthaven Schiphol wordt de huidige regeling van artikel 36 Luchtvaartwet, op grond waarvan voorafgaande toestemming van de Kroon is vereist, vervangen door de hiervoor weergegeven regeling die nauw aansluit bij het toezicht op grond van het generieke mededingingsrecht en in het bijzonder artikel 24 Mededingingswet maar die niettemin ex ante regels stelt met het oog op de totstandkoming van de tarieven. Vanwege het mainportbelang van de luchthaven Schiphol is in dat geval gekozen voor een vorm van toezicht waarbij in een vroegtijdig stadium zekerheid bestaat over de toe te passen tarieven. Deze situatie doet zich echter niet voor bij de regionale en kleine luchthavens. Er is dan ook onvoldoende aanleiding voor het treffen van een sectorspecifieke regeling voor de regulering van de tarieven. Daarom kan worden volstaan met regulering ingevolge artikel 24 Mededingingswet op grond waarvan gebruikers een klacht kunnen indienen bij de Nma over misbruik van machtspositie. Dit is ook in overeenstemming met het hiervoor weergegeven kabinetsbeleid om geen afzonderlijke sectorspecifieke regels en sectorspecifiek toezicht in stand te houden.

Op grond van eerdergenoemde aanbevelingen van ICAO is het gebruikelijk dat voorafgaande aan de vaststelling van de tarieven voor de regionale luchthavens een consultatie door de exploitant plaatsvindt van de gebruikers om hen nader te informeren over de financiële grondslagen van de tarieven. De gebruikers worden daarmee in staat gesteld daarop te reageren. De eis van verplichte consultatie is niet opgenomen in het wetsvoorstel. Ook onder de werking van de huidige bepaling geldt geen verplichting tot transparantie. Het wel opnemen van deze eis wordt door het kabinet disproportioneel geacht. Een onderneming zou dan altijd in één van de meest wezenlijke onderdelen van de bedrijfsvoering inzicht moeten geven, ook in de gevallen waarin sprake is van een machtspositie

---

<sup>1</sup> Zie wetsvoorstel wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (Kamerstukken I, 28 074).

zonder misbruik daarvan, terwijl andere ondernemingen die zich bezighouden met vervoer van personen en goederen niet aan die plicht zijn onderworpen. Opnemen van deze eis zou ertoe leiden dat luchthavens in een nadeliger positie zouden komen te verkeren bij het bepalen van de tarieven en het aantrekken van klanten. Daarbij moet worden opgemerkt dat een aantal gebruikers, in het bijzonder actief op het gebied van passagiers- en zakelijk vervoer, een voldoende sterke onderhandelingspositie heeft jegens de exploitant van de luchthaven. Gezien de moeilijkheden die er in de praktijk zijn om de regionale en kleine luchthavens rendabel te exploiteren, hoeft er in mindere mate te worden gevreesd voor misbruik van machtspositie door de exploitant van een luchthaven. Thans ontbreken aanwijzingen dat door de regionale en kleine luchthavens misbruik van hun machtspositie wordt gemaakt. Tot op heden zijn ook nauwelijks rechtsmiddelen aangewend tegen de goedkeuring van tarieven door de Kroon of anderszins klachten ingediend bij de Nma wegens misbruik van marktmacht.

Naar aanleiding van eerdergenoemd onderzoek heeft het kabinet geconcludeerd dat er op dit moment onvoldoende aanleiding is voor het vaststellen van sectorspecifieke regelgeving en dat kan worden volstaan met toezicht op misbruik van machtspositie op grond van de Mededingingswet. Daarbij is het van belang dat handhaving niet uitsluitend afhankelijk is van het toezicht door de NMa, maar ook van dat van de Europese Commissie. In die gevallen waarin de Nma besluit geen prioriteit te geven aan de beoordeling van klachten over de hoogte van tarieven van luchthavens betekent dit niet dat geen handhaving van de norm van artikel 24 Mededingingswet kan plaatsvinden. De gebruikers hebben in geval van het hanteren door de exploitant van een luchthaven van excessieve tarieven altijd nog de mogelijkheid die exploitant op grond van een onrechtmatige daad civiel aansprakelijk te stellen wegens misbruik van machtspositie.

In verband met de verplichtingen op grond van artikel 15 van het Verdrag van Chicago ter handhaving van het principe van non-discriminatie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, is wel een sectorspecifieke regeling vereist ter uitvoering van die verdragsverplichting. Toezicht op grond van artikel 24 Mededingingswet vindt immers alleen plaats indien zich een economische machtspositie voordoet, terwijl het non-discriminatie beginsel van het Verdrag van Chicago ook in andere gevallen waarin van een machtspositie geen sprake is, moet worden gehandhaafd. Daarom is in artikel 8.53 de bepaling opgenomen dat indien een exploitant tarieven en voorwaarden vaststelt voor het gebruik van de luchthaven en van de zich daarop bevindende opstallen deze non-discriminatoir dienen te zijn. De naleving van deze wettelijke verplichting kan door de betrokken marktpartijen plaatsvinden op grond van een tussen de exploitant van een luchthaven en gebruiker van die luchthaven tot stand gekomen overeenkomst voor het gebruik van luchthavenfaciliteiten. In een civiele procedure kan zonodig door een gebruiker van een luchthaven worden opgekomen tegen de in een overeenkomst van een buitenlandse luchtvaartmaatschappij aanwezige discriminerende voorwaarden ten opzichte van een nationale maatschappij, wegens strijd met de genoemde wettelijke verplichting. Dergelijke voorwaarden zijn op grond van artikel 3:40 BW nietig wegens strijd met het (hogere) recht. Nu met betrekking tot de kleine en regionale luchthavens bewust een beleid wordt ingezet dat is gericht op minder bemoeienis door de rijksoverheid met de exploitatie van de kleine en regionale luchthavens is er geen aanleiding om in de Wet luchtvaart een grondslag op te nemen voor bestuursrechtelijke handhaving van het non-discriminatiebeginsel voor buitenlandse luchtvaartmaatschappijen.

#### *Artikel 8.54*

Om te kunnen nagaan in hoeverre het gebruik van de luchthaven leidt tot overschrijding van de grenswaarden zoals deze in het luchthavenbesluit worden vastgelegd, moet de exploitant de milieubelasting registreren. Dit geldt voor alle grenswaarden die zijn opgenomen in het luchthavenbesluit. Zowel voor de op grond van de wet en het Besluit burgerluchthavens voorgeschreven grenswaarden voor de geluidbelasting als voor de grenswaarden die eventueel door provinciale staten worden opgenomen voor lokale luchtverontreiniging of externe veiligheid. Aan de hand van deze gegevens vindt het eerstelijns toezicht plaats door gedeputeerde staten op het niet overschrijden van de grenswaarden die zijn opgenomen in het luchthavenbesluit.

Ten aanzien van de grenswaarden die op grond van het Besluit burgerluchthavens moeten worden opgenomen in het luchthavenbesluit, zal de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in de Regeling burgerluchthavens vastleggen op welke wijze de registratie van die grenswaarden moet plaatsvinden. Hierbij zal het met name gaan om de wijze van berekening van de waarde van de geluidbelasting in de handhavingspunten. Een uniforme wijze van registratie wordt van belang geacht opdat bij het tweedelijns toezicht duidelijkheid ontstaat of het beschermingsniveau dat het Rijk in het Besluit burgerluchthavens voorschrijft, ook daadwerkelijk overal wordt gerealiseerd.

De exploitant verstrekt deze gegevens aan gedeputeerde staten. Dit is overeenkomstig de eerdergenoemde toetsingscriteria voor de toedeling van medebewindbevoegdheden. Gedeputeerde staten is immers het orgaan dat op grond van artikel 8.45 is belast met de handhaving van het luchthavenbesluit.

Op grond van het tweede lid kunnen provinciale staten voor de registratie van grenswaarden en de noodzakelijke berekeningen bij verordening regels vaststellen. Indien provinciale staten in een luchthavenbesluit meer grenswaarden hebben opgenomen dan op grond van het Besluit burgerluchthavens is voorgeschreven, moeten zij zelf bepalen hoe de registratie daarvan moet plaatsvinden. De Regeling burgerluchthavens kan hierover geen bepalingen bevatten. Ook kunnen op grond van deze bepaling regels vaststellen ten aanzien van de frequentie waarop exploitanten gegevens moeten vertrekken. Op grond van artikel 8.55 moeten Gedeputeerde Staten jaarlijks aan het Rijk verslag uit brengen over de milieuaspecten van het luchthavenluchtverkeer, dit zal dus ten minste één maal per jaar moeten zijn.

De gegevens door de exploitant zijn geregistreerd en berekend worden vervolgens op grond van het vierde lid verstrekt aan het orgaan dat is belast met het eerstelijns toezicht: gedeputeerde staten.

#### *Artikel 8.55*

Op grond van artikel 8.55 moeten gedeputeerde staten jaarlijks aan de minister van Verkeer en Waterstaat verslag uitbrengen over de veiligheids- en milieuaspecten van het luchthavenluchtverkeer. Dit verslag wordt weer gebruikt voor het tweedelijns toezicht door Verkeer en Waterstaat. In het verslag moet – indien hiervan sprake is geweest – in ieder geval melding worden gemaakt van de door gedeputeerde staten getroffen maatregelen indien grenswaarden zijn overschreden en de doeltreffendheid van die maatregelen.

Om ervoor te zorgen dat vergelijking tussen luchthavens goed mogelijk is, moeten deze gegevens op uniforme wijze worden aangeleverd. In de Regeling burgerluchthavens wordt vastgesteld welke gegevens moeten worden geregistreerd, hoe deze moeten worden vastgelegd en op welke momenten deze moeten worden gerapporteerd.

### *Artikelen 8.56 en 8.57*

In paragraaf 8.3.2.6 worden de financiële gevolgen van een luchthavenbesluit bij luchthavens van regionale betekenis geregeld. In artikel 8.56, eerste lid, is opgenomen dat schade die wordt veroorzaakt door het luchthavenbesluit onder bepaalde omstandigheden voor rekening van de provincie komt. Het gaat dan om schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd. Te denken valt hierbij aan de eigenaren of bewoners van huizen die in het beperkingengebied liggen en die aan hun bestemming moeten worden onttrokken of worden geïsoleerd. Ook geldt dit voor degenen die planschade lijden omdat zij in het beperkingengebied iets niet meer kunnen realiseren wat voor de totstandkoming van het luchthavenbesluit nog wel mogelijk was. De formulering van artikel 8.56, eerste lid, sluit aan bij verschillende andere bepalingen omtrent schadevergoeding, zoals bijvoorbeeld artikel 7 van de Deltawet grote rivieren, artikel 41 van de Grondwaterwet, artikel 31 van de Natuurbeschermingswet 1998, artikel 26 Ontgrondingenwet, artikel 15.20 van de Wet milieubeheer en artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gelet op de jurisprudentie van de administratieve rechter bestaat onder dergelijke omstandigheden een vergelijkbaar recht op schadevergoeding, ook als dit recht niet in een wettelijk voorschrift is neergelegd.

Het tweede lid verklaart de artikelen 8.31, tweede en derde lid, en 8.32 van overeenkomstige toepassing.

Het tweede lid van *artikel 8.31* stelt een maximum aan de termijn waarbinnen een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend: binnen vijf jaar nadat de desbetreffende bepaling van het luchthavenbesluit in werking is getreden. Vervolgens bevat deze bepaling de grondslag voor de heffing die een aanvrager van schadevergoeding moet betalen bij zijn aanvraag om schadevergoeding en enkele procedurele bepalingen bij deze heffing. Van de aanvrager heffen gedeputeerde staten een recht van € 300. Indien op de aanvraag geheel of gedeeltelijk positief wordt beslist, wordt deze heffing door gedeputeerde staten teruggestort. Het derde lid van artikel 8.31 geeft een voorrangsregeling indien als gevolg van de doorwerking van de ruimtelijke ordeningsbepalingen uit een luchthavenbesluit in gemeentelijke bestemmingsplannen schade wordt veroorzaakt die valt onder de werking van artikel 49 van de WRO. In dat geval geschiedt de schadevergoeding op grond van het bepaalde in het eerste lid van artikel 8.56.

*Artikel 8.32* biedt de grondslag voor een regeling voor het treffen van geluidwerende voorzieningen aan woningen of andere geluidsgevoelige objecten, voor zover die gebouwen vanwege het luchthavenluchtverkeer een geluidbelasting kunnen ondervinden die ligt boven de in die regeling opgenomen maximale waarden. Een dergelijke bepaling is thans ook opgenomen in artikel 26b van de Luchtvaartwet en is uitgewerkt in de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat voor alle luchthavens op uniforme wijze wordt vastgelegd welke geluidwerende voorzieningen in bedoelde gevallen worden aangebracht. Daarom worden deze regels op rijksniveau vastgelegd in een ministeriële regeling. Deze regeling zal aan de nieuwe regelgeving worden aangepast.

In artikel 8.57 is de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten om geldelijke steun te ontvangen ter bestrijding van de kosten die zij hebben gemaakt voor het in overeenstemming brengen van bestemmingsplannen met een luchthavenbesluit. Deze geldelijke steun heeft met name betrekking op het vergoeden van de kosten van de aankoop van woningen door de gemeenten in de sloopzones. Ook hierbij acht het kabinet het noodzakelijk dat voor alle luchthavens op uniforme wijze wordt vastgelegd welke



kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Daarom wordt dit op rijksniveau vastgelegd in een ministeriële regeling. Op grond van artikel 8a.43 kunnen provinciale staten besluiten de kosten die met de uitvoering van de artikelen 8.56 en 8.57 zijn gemoeid door belastingen aan de gebruikers van de luchthaven. Zie voor een nadere toelichting de toelichting bij artikel 8a.43.

#### *Artikelen 8.58 en 8.59*

In deze artikelen wordt de commissie regionaal overleg luchthaven bij luchthavens van regionale betekenis geregeld. Artikel 8.58 bevat de verplichting voor gedeputeerde staten om voor iedere luchthaven een commissie regionaal overleg luchthaven in te stellen. Het tweede lid bepaalt welke partijen in ieder geval in deze commissie zitting hebben: vertegenwoordigers van gemeenten die vallen binnen de grenzen van het beperkingengebied dat door het luchthavenbesluit wordt bestreken, de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersleiding indien deze op de luchthaven aanwezig is. Gedeputeerde staten kunnen vervolgens bepalen welke partijen verder zitting hebben in de commissie en hoeveel vertegenwoordigers er van elke geleding zitting hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn vertegenwoordigers van regelmatige gebruikers van de luchthaven, milieuorganisaties, omwonenden of vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Artikel 8.59, eerste lid, bepaalt de taak van deze commissie: door overleg van diverse betrokkenen een gebruik van de luchthaven te bevorderen dat zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van die betrokkenen. Het gaat daarbij om alle belangen en niet alleen de milieubelangen. In een commissie kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over het gebruik van de luchthaven, zodat deze zo optimaal mogelijk in zijn omgeving functioneert. Uitgangspunt is dat de commissie geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden van een van de leden van een commissie overneemt, een ieder blijft verantwoordelijk voor zijn eigen taken en bevoegdheden. Zie voor een uitgebreide toelichting op deze commissie hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

De voorzitter van de commissie regionaal overleg wordt benoemd door gedeputeerde staten. De voorzitter moet onafhankelijk zijn en mag dus geen vertegenwoordiger zijn van één van de bovengenoemde partijen. Elk ander lid van de commissie wordt door de voorzitter benoemd, geschorst en ontslagen op voordracht van het orgaan of de organisatie die het lid vertegenwoordigt. Hierbij moet deze rekening houden met de regels die daaromtrent zijn gesteld door gedeputeerde staten.

#### *Artikelen 8.60 en 8.61*

Op grond van artikel 105 van de Provinciewet kan regeling en bestuur van het provinciebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Provinciewet. Aanwijzingen aan het provinciebestuur en het opleggen van of in de plaats stellen van beslissingen kan alleen geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij wet is toegekend. De artikelen 8.60 en 8.61 geven de grondslag aan de minister van Verkeer en Waterstaat om aanwijzingen te geven. Dit instrument is een instrument dat de minister in het kader van het tweedelijns toezicht tot zijn beschikking heeft. Het is een zeer ingrijpend middel dat met terughoudendheid moet worden gebruikt. Artikel 8.60 bepaalt wanneer dit instrument jegens provinciale staten gebruikt kan worden: namelijk alleen indien provinciale staten niet voldoen aan hetgeen hen bij of krachtens de artikelen 8.1a, derde lid, 8.44 en 8.47 is opgedragen. In dat geval kan provinciale staten worden opgedragen een luchthavenbesluit op te stellen met inachtneming van de regels die zijn vastgesteld in de artikelen 8.44 en 8.47 of de bepalingen die zijn opgenomen in het Besluit burgerluchthavens. Hiervan is bijvoorbeeld

sprake indien provinciale staten geen of geen adequaat luchthavenbesluit vaststellen waar dit wel geboden is. Bijvoorbeeld doordat een luchthavenregeling wordt vastgesteld terwijl op grond van de criteria uit het Besluit burgerluchthavens een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld of doordat de bepalingen die zijn opgenomen in het Besluit burgerluchthavens ten aanzien van de vast te stellen geluidcontouren niet juist zijn opgenomen in het luchthavenbesluit.

Indien provinciale staten vervolgens niet overgaan tot het vaststellen van een luchthavenbesluit overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8.1a, derde lid, 8.44 en 8.47 gelden de reguliere taakverwaarlozingvoorzieningen op grond van de artikelen 120 en 121 Provinciewet.

Artikel 8.61 bevat de aanwijzingsbevoegdheid jegens gedeputeerde staten. Deze bevoegdheid kan alleen gebruikt worden indien gedeputeerde staten niet voldoen aan de verplichting tot het voorschrijven van maatregelen bij een geconstateerde overschrijding van grenswaarden die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen. Ook bij deze aanwijzing bepaalt de minister binnen welke termijn gedeputeerde staten alsnog de maatregelen moeten treffen. Anders dan bij de aanwijzing aan provinciale staten voor het niet overeenkomstig de wet vaststellen van een luchthavenbesluit heeft de minister wel de mogelijkheid direct in de plaats te treden van het bevoegde gezag. De minister kan dan op kosten van de provincie maatregelen voorschrijven die ervoor moeten zorgen dat de overschrijding niet verder gaat en het vastgestelde beschermingsniveau van de omgeving in de toekomst weer wordt bereikt. Hiervoor is gekozen omdat het bij overschrijding van grenswaarden van het grootste belang is dat in een volgend gebruiksjaar de grenswaarden niet weer opnieuw worden overschreden. De maatregelen die door de minister worden getroffen worden vervolgens op dezelfde wijze uitgevoerd als maatregelen die worden getroffen door gedeputeerde staten op grond van artikel 8.45. Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij die bepaling.

De artikelen 8.61 en 8.62 bepalen limitatief in welke gevallen van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Deze kan derhalve niet worden gebruikt indien de minister van Verkeer en Waterstaat het bijvoorbeeld niet eens is met de inhoud van een luchthavenbesluit of de genomen maatregelen bij overschrijding van grenswaarden.

#### *Artikel 8.62*

Luchthavens die vlakbij een provinciegrens liggen kunnen ruimtelijke consequenties hebben voor het grondgebied van de naastliggende provincie. Dat blijkt uit de ligging van het beperkingengebied. Indien het beperkingengebied de provinciegrens overschrijdt, moet de naastliggende provincie instemmen met de inhoud van het luchthavenbesluit. Immers een provincie kan geen beslissingen nemen die gevolgen hebben voor het grondgebied van een andere provincie. Het luchthavenbesluit wordt daarna vastgesteld door provinciale staten van de provincie waar de luchthaven is gelegen

### **Afdeling 8.3.3. Luchthavenregeling bij luchthavens van regionale betekenis**

#### *Artikel 8.63*

Deze bepaling geeft de reikwijdte aan van deze afdeling.

#### *Artikel 8.64*

Een luchthavenregeling wordt – net als een luchthavenbesluit – door provinciale staten bij verordening vastgesteld. Het verschil tussen een luchthavenbesluit en een luchthavenregeling komt in het tweede lid tot uitdrukking. Het belangrijkste verschil is dat een luchthavenregeling geen

regels voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond een luchthaven bevat en een luchthavenbesluit wel. Een tweede verschil is dat er weliswaar regels ten aanzien van de geluidbelasting moeten worden opgenomen, maar dat – in tegenstelling tot een luchthavenbesluit – in een luchthavenregeling niet de verplichting bestaat grenswaarden op te nemen. Het tweede lid geeft wel de mogelijkheid grenswaarden op te nemen voor geluid en ook voor externe veiligheid. Grenswaarden voor geluid kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in de vorm van handhavingpunten, maar ook in de vorm van een aantal vliegtuigbewegingen.

Het derde lid bevat een verwijzing naar het criterium dat in het Besluit burgerluchthavens zal worden neergelegd om te bepalen in welk geval vaststelling van een luchthavenbesluit altijd is vereist. Namelijk zodra de  $L_{den}$  contour die de 35 Ke vervangt buiten het luchthavengebied is gelegen of er buiten dit gebied een hoger plaatsgebonden risico optreedt dan  $10^{-6}$ . Indien dat het geval is zullen ruimtelijke consequenties aan het gebruik van de luchthaven moeten worden verbonden en zal een beperkingengebied moeten worden vastgesteld. Deze verwijzing brengt met zich mee dat provinciale staten in een luchthavenregeling zodanige regels moeten opnemen dat buiten het luchthavengebied geen hogere geluidbelasting optreedt dan de  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt en er zich daar geen hoger plaatsgebonden risico voordoet dan  $10^{-6}$ .

Het vijfde lid geeft de mogelijkheid in het Besluit burgerluchthavens eisen aan een luchthavenregeling te stellen. Het kabinet is voornemens hierin op te nemen dat in een luchthavenregeling een gebruiksjaar moet worden vastgesteld. Daarnaast zal worden voorgeschreven dat indien voor de bepaling van de geluidbelasting een indicator wordt gebruikt dit de  $L_{den}$  zal moeten zijn. Voor het overige zijn provinciale staten vrij te bepalen welke grenswaarden en regels in een luchthavenregeling worden opgenomen, mits de regels en grenswaarden die worden opgenomen noodzakelijk zijn met het oog op de externe veiligheid en de geluidbelasting veroorzaakt door het luchthavenluchtverkeer.

De procedure voor de totstandkoming van een luchthavenregeling is hetzelfde als die van een luchthavenbesluit. Ook is een verklaring veilig gebruik noodzakelijk voordat een luchthavenregeling in werking kan treden. Dit geldt ook voor de handhaving van grenswaarden die in de luchthavenregeling zijn opgenomen en voor de mogelijkheid een vrijstelling te verlenen van een regel uit een luchthavenregeling of een grenswaarde voor geluidbelasting te vervangen door een andere. Daarom zijn in het zesde lid de artikelen 8.45, 8.46, 8.48 en 8.49 van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie voor een toelichting die artikelen. Tevens zijn de artikelen 8.19 en 8.21, eerste en derde lid, van toepassing verklaard. Deze bepalingen verplichten de exploitant en de gezagvoeder om te handelen overeenkomstig de regels die in de luchthavenregeling zijn opgenomen. Er is echter één rechtvaardigingsgrond om te mogen afwijken: afwijking is geoorloofd indien dit in het belang van de veiligheid nodig is. Omdat luchthavens met een luchthavenregeling nimmer luchtverkeersdienstverlening hebben, zijn in het zesde lid de artikelen 8.20 en 8.21, tweede lid, niet van toepassing verklaard. Overtreding van deze verplichtingen kan bestraft worden met een bestuurlijke boete. Zie ook de toelichting bij hoofdstuk titel 11.2.

#### *Artikel 8.65*

Artikel 8.65 bevat de van overeenkomstige toepassing verklaring van de bepalingen die gaan over de registratie van grenswaarden en de verslaglegging door gedeputeerde staten aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij de artikelen 8.54 en 8.55.

#### *Artikel 8.66*

Anders dan bij de luchthavens met een luchthavenbesluit, schrijft de wet bij de luchthavens met een luchthavenregeling niet voor dat er een commissie regionaal overleg voor de luchthaven wordt ingesteld. Het is aan gedeputeerde staten te bepalen of een dergelijke commissie wordt ingesteld. Indien daartoe wordt besloten, zijn de bepalingen die voor een commissie regionaal overleg voor een luchthaven met een luchthavenbesluit gelden, van overeenkomstige toepassing. Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij de artikel 8.58 en 8.59 en hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

#### *Artikel 8.68*

In deze bepaling worden de aanwijzingsbepalingen voor een luchthaven met een luchthavenbesluit zoals opgenomen in de artikelen 8.60 en 8.61 van toepassing verklaard. Voor een toelichting zie de toelichting bij die artikelen.

### TITEL 8.4 LUCHTHAVENS VAN NATIONALE BETEKENIS

Deze titel bevat bepalingen die van toepassing zijn op burgerluchthavens die door toepassing van artikel 8.1, tweede lid, van nationale betekenis zijn. In artikel 8.69 wordt de reikwijdte van deze titel aangegeven. In deze titel zijn afzonderlijke bepalingen opgenomen voor luchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit vereist is en voor luchthavens waarvoor kan worden volstaan met een luchthavenregeling en die zijn gelegen buiten provinciegrenzen. Deze bepalingen zijn opgenomen in de afdelingen 8.4.2 en afdeling 8.4.3.

#### **Afdeling 8.4.2 Luchthavens van nationale betekenis met een luchthavenbesluit**

##### *Artikel 8.70*

Een luchthavenbesluit voor een luchthaven van nationale betekenis wordt bij AMvB vastgesteld. De minister van Verkeer en Waterstaat is primair verantwoordelijk voor dit besluit. Omdat in dit besluit regels worden opgenomen ter bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening geschiedt de voordracht voor dit besluit in overeenstemming met de minister van VROM.

Een luchthavenbesluit voor een luchthaven van nationale betekenis bevat dezelfde elementen als een luchthavenbesluit voor een luchthaven van regionale betekenis. Ook gelden dezelfde bepalingen ten aanzien van de handhaving van grenswaarden opgenomen in het luchthavenbesluit en de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen. Daarom zijn deze bepalingen in artikel 8.70, tweede lid, van toepassing verklaard. Zie voor een toelichting de artikelen 8.44 tot en met 8.47.

In het derde lid is opgenomen welke regels omtrent de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven in ieder geval in een luchthavenbesluit worden opgenomen. Dit is noodzakelijk omdat artikel 8.47, vierde lid, alleen ziet op luchthavens van regionale betekenis.

##### *Artikel 8.71*

Artikel 8.71 bevat de voorbereidingsprocedure voor een luchthavenbesluit voor een luchthaven van nationale betekenis. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 5.3 van het algemeen deel.

##### *Artikel 8.72*

Bij een luchthaven van nationale betekenis gelden voor de toegang tot en de exploitatie van de luchthaven, de registratie van de milieubelasting en de gegevensverstrekking aan het bevoegd gezag dezelfde regels als voor een luchthaven van regionale betekenis. Daarom worden de artikelen

8.25, 8.52, 8.53 en 8.54, eerste en vierde lid, van toepassing verklaard. Zie voor een toelichting de toelichting bij de artikelen 8.51 tot en met 8.54. In het tweede lid van artikel 8.72 is de basis gelegd voor een ministeriële regeling op grond waarvan voor luchthavens van nationale betekenis wordt vastgesteld op welke wijze exploitanten grenswaarden die in het luchthavenbesluit zijn opgenomen, moeten registreren. Tevens wordt in die regeling bepaald op welke wijze eventuele berekeningen moeten plaatsvinden en op welke wijze gegevens aan de minister van Verkeer en Waterstaat moeten worden verstrekt. Op het moment dat er bij wet wordt bepaald dat er luchthavens van nationale betekenis zijn, zullen deze regels worden opgenomen in de Regeling burgerluchthavens.

#### *Artikel 8.73*

Op basis van de gegevens die Verkeer en Waterstaat van de exploitant ontvangt, wordt jaarlijks een rapportage opgesteld. In de praktijk geschiedt dit door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De rapportage gaat met name in op het resultaat van maatregelen die zijn opgelegd bij overschrijding van grenswaarden. De rapportage wordt aan de minister van VROM gezonden en wordt ook openbaar gemaakt.

#### *Artikel 8.74*

Deze bepaling is analoog aan de artikelen 8.56 en 8.57. Voor een toelichting zie deze artikelen.

#### *Artikel 8.75*

Artikel 8.75 bevat evenals voor luchthavens van regionale betekenis de verplichting om voor iedere luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit is vastgesteld een commissie regionaal overleg luchthaven in te stellen. De samenstelling van deze commissie is dezelfde als die van een luchthaven van regionale betekenis alleen zijn ook de provincies die geheel of gedeeltelijk binnen het gebied vallen dat door het luchthavenbesluit wordt bestreken, in de commissie vertegenwoordigd. Zie voor een uitgebreide toelichting op deze commissie hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

### **Afdeling 8.4.3 Luchthavenregeling bij luchthavens van nationale betekenis**

#### *Artikel 8.77*

Voor luchthavens waar – gelet op de bepalingen uit het Besluit burgerluchthavens – de milieubelasting niet zodanig is dat daaraan buiten het luchthavengebied ruimtelijke consequenties moeten worden verbonden, en die zijn gelegen buiten provinciegrenzen, stelt de minister van Verkeer en Waterstaat bij ministeriële regeling een luchthavenregeling vast. In de praktijk zal het hierbij gaan om heliplatforms in de Noordzee. Een luchthavenregeling voor een luchthaven van nationale betekenis bevat dezelfde elementen als een luchthavenregeling voor een luchthaven van regionale betekenis. Ook gelden dezelfde bepalingen ten aanzien van de handhaving van grenswaarden indien deze zijn opgenomen in de luchthavenregeling en de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van hetgeen is opgenomen in het luchthavenbesluit. Daarom zijn in het tweede lid het tweede tot en met vierde lid en het zesde lid van artikel 8.64 van toepassing verklaard. Zie voor een toelichting de toelichting bij dat artikel.

#### *Artikel 8.79*

De instelling van een commissie regionaal overleg luchthaven is ook bij een luchthaven met een luchthavenregeling niet verplicht. Voor een toelichting op deze commissie zie hoofdstuk 6 van het algemeen deel.

## TITEL 8A.1 VEILIG GEBRUIK VAN LUCHTHAVENS

In titel 8a.1 zijn bepalingen opgenomen voor de aanleg, inrichting en de uitrusting van luchthavens vanuit het oogpunt van de orde en veiligheid. Zo worden op grond van deze titel bepalingen over de stroefheid van start- en landingsbanen, de plaatsing van tekens en borden, verlichting en dergelijke vastgesteld. Ook zijn in deze titel regels opgenomen voor de certificering van luchthavens. Het gaat hier om de implementatie van ICAO annex 14 op grond waarvan exploitanten van burgerluchthavens de verplichting hebben een luchthaven te laten certificeren.

### *Artikel 8a.1*

Het eerste lid van artikel 8a.1 legt de juridische basis voor de regeling of regelingen waarin de veiligheidsregels voor met name het luchthavengebied («airside») van de luchthaven worden vastgelegd. De inhoud van deze veiligheidsregels is grotendeels internationaal bepaald op basis van ICAO Annex 14. De regels richten zich tot de exploitant van een luchthaven. Op dit moment zijn dergelijke veiligheidsregels in een groot aantal ministeriële regelingen vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn de Regeling stroefheid start- en landingsbanen, de Bordenregeling en de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen. Nieuw zal zijn de bevoegdheid voor de exploitant om toestemming voorafgaand aan een start of landing te eisen in verband met het veilig gebruik van de luchthaven. Op deze wijze kan beter dan tot nu toe gewaarborgd worden dat alleen van een luchthaven gebruik gemaakt wordt indien de exploitant aangeeft dat dit op een veilige wijze kan plaatsvinden. In de praktijk zal deze bevoegdheid worden uitgeoefend door de havenmeester, degene die namens de exploitant belast is met de dagelijkse uitvoering van het toezicht op de luchthaven en met het toezicht op de veiligheid. Om redenen van efficiëntie en overzicht worden dergelijke veiligheidsregels samengevoegd in één ministeriële regeling. Dit zal ook de toetsing in het kader van het verlenen van het veiligheids-certificaat op grond van artikel 8a.2, eerste lid, vergemakkelijken. De veiligheidsregels kunnen betrekking hebben op categorieën van luchthavens (zweefvliegvelden) of op categorieën luchtvaart (bijvoorbeeld helikopters).

In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn dat voor een regel onthefing wordt verleend. Het tweede lid geeft hiertoe de mogelijkheid. Hiervan kan sprake zijn indien de fysieke gesteldheid van een luchthaven vraagt om een gebiedsspecifieke aanpassing van een vliegveiligheidsregel. Bijvoorbeeld omdat een waterpartij of een taxibaan in de nabijheid van een start- en landingsbaan is gelegen en het als gevolg daarvan niet wenselijk of mogelijk is naderingsverlichting op die plek te plaatsen.

Op basis van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent het verrichten van grondafhandelingdiensten op luchthavens. Dit is een verplichting op basis van Richtlijn nr. 96/67/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PbEG L 272/36).

### *Artikel 8a.2*

Artikel 8a.2 geeft regels omtrent de wijze waarop een luchthaven door de minister van Verkeer en Waterstaat wordt gecertificeerd. Een veiligheids-certificaat is een verklaring van de minister dat de inrichting en uitrusting van het luchthavengebied voldoet aan de regels ten aanzien van orde en veiligheid. Om een certificaat te kunnen krijgen moet de luchthaven-exploitant een luchthaven-bedrijfshandboek opstellen. Het bedrijfshandboek bevat een beschrijving van de aanleg, de inrichting, de uitrusting en het veilig gebruik van het luchtvaartgebied alsmede een beschrijving van het veiligheidsmanagementsysteem.

De minister verleent een veiligheidscertificaat op grond van een beoordelingsonderzoek. Het beoordelingsonderzoek bestaat uit een administratieve beoordeling van de aanvraag en van de daarbij behorende formatie. Vervolgens wordt beoordeeld of de aanleg, inrichting en uitrusting en het veilig gebruik van het luchtvaartgebied in overeenstemming zijn met de daarvoor geldende regels en de opgestelde procedures in het luchthavenbedrijfshandboek. Het veiligheidsmanagementsysteem maakt nadrukkelijk onderdeel uit van het onderzoek. Een onderzoek is niet alleen een administratieve behandeling van de aanvraag door de overheid. Uiteindelijk wordt op grond van onderzoek ter plekke en door toelichtende en informerende gesprekken met de exploitant beoordeeld of het veiligheidscertificaat kan worden verleend. Van het onderzoek wordt een rapport opgesteld met eventuele geconstateerde tekortkomingen of afwijkingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de afgifte van een veiligheidscertificaat. Na de afgifte van het veiligheidscertificaat zal de inspectie van Verkeer en Waterstaat audits uitvoeren om te zien of het veiligheidsmanagementsysteem voldoet en of aan de regels wordt voldaan. Dit toezicht is bedoeld om te bezien of de exploitant na verlening van het veiligheidscertificaat de aanwezige risico's ook in de praktijk daadwerkelijk blijft beheersen.

#### *Artikel 8a.3*

Op basis van artikel 8a.3, tweede lid, worden nadere regels gegeven ten aanzien van het veiligheidscertificaat, het veiligheidsmanagementsysteem en het luchthavenbedrijfshandboek. Deze regels zullen niet veel afwijken van de reeds bestaande Regeling certificering luchtvaartterreinen. Omdat er grote verschillen zijn tussen luchthavens, zowel wat betreft de intensiteit van het gebruik als ook het soort luchtvaartuigen dat er gebruik van maakt, kunnen specifieke eisen worden gesteld. Zo zal er voor de beoordeling van een grote en intensief gebruikte luchthaven zoals Schiphol meer informatie nodig zijn om de veiligheid van de luchthaven te kunnen beoordelen dan voor een luchthaven voor bijvoorbeeld alleen zweefvliegtuigen.

Het veiligheidscertificaat vermeldt het gebruik waarvoor het is verleend. De exploitant van een luchthaven kan bijvoorbeeld aangeven dat hij zijn luchthaven inricht en openstelt voor het gebruik bij daglicht bij helder weer. Hiervoor gelden bepaalde veiligheidsregels. Voor het gebruik bij weersomstandigheden die het zicht belemmeren of voor de schemering of 's nachts gelden bijvoorbeeld aanvullende eisen op het gebied van verlichting. Is men van plan ook voor deze omstandigheden de luchthaven beschikbaar te stellen dan zal men dus ook moeten voldoen aan de aanvullende regels. Deze dienen dan ook weer opgenomen en uitgewerkt te zijn in het luchthavenbedrijfshandboek en het veiligheidsmanagementsysteem. Er is dus een verband tussen het gebruik en het veiligheidscertificaat dat daarvoor verleend is.

Een veiligheidscertificaat wordt verleend als op de eerste plaats inhoudelijk wordt voldaan aan de eisen op het gebied van de veiligheid zoals deze in de regels op basis van het eerste lid van artikel 8a.1 zijn gesteld. Daarnaast dient te worden voldaan aan de eisen die worden gesteld aan het veiligheidscertificaat en het luchthavenbedrijfshandboek op basis van artikel 8a.3, tweede lid.

#### *Artikel 8a.4*

Een veiligheidscertificaat is vijf jaar geldig. De geldigheidstermijn van certificaten die zijn verleend op grond van de Regeling certificering, bedraagt drie jaar. Overwogen is om de geldigheidstermijn van het veiligheidscertificaat niet in de tijd te begrenzen. Dit heeft als voordeel dat een eenmaal verleend certificaat niet hoeft te worden verlengd en slechts hoeft te worden aangepast als er wijzigingen zijn. Uiteindelijk is hier

niet voor gekozen omdat het wenselijk wordt geacht om regelmatig het veiligheidssysteem geheel door te lichten en opnieuw een certificaat te verlenen. Om toch de administratieve lasten enigszins te verminderen en een langere tijd te geven om ervaring op te doen met een veiligheidsmanagementsysteem is de geldigheidsduur van een certificaat verlengd tot vijf jaar. Een veiligheidscertificaat is niet overdraagbaar. Het wordt verleend aan de exploitant op basis van zijn luchthavenbedrijfshandboek en zijn veiligheidsmanagementsysteem. Omdat de aansturing en het beleid van de exploitant een belangrijke rol hierin spelen, kunnen zij niet los van elkaar worden gezien. Vandaar dat het veiligheidscertificaat gekoppeld is aan de exploitant aan wie het is verleend. Een nieuwe exploitant zal dus een nieuw certificaat moeten aanvragen.

#### *Artikel 8a.5*

Artikel 8a.5 bepaalt op welke wijze de handhaving van het veiligheidscertificaat plaatsvindt. Zo wordt het veiligheidscertificaat geschorst indien de veiligheid van de luchthaven niet gewaarborgd is. Het is ook mogelijk het veiligheidscertificaat gedeeltelijk te schorsen. Dit zal met name aan de orde zijn indien blijkt dat het luchthavenbedrijfshandboek niet op orde is of indien niet geheel wordt voldaan aan de regels ten aanzien van orde en veiligheid waarbij het veilig gebruik van de luchthaven niet in het geding is. Indien dit het geval is zal het toezicht op de interne veiligheid door de inspectie van Verkeer en Waterstaat worden geïntensiveerd totdat de schorsing is opgeheven. Hierbij gaat het niet om incidenten. De wijze waarop met incidenten moet worden omgegaan moet in het luchthavenbedrijfshandboek en het veiligheidsmanagementsysteem zelf worden geregeld. Als de veiligheid bijvoorbeeld tijdelijk niet gegarandeerd is, doordat er een obstakel op de landingsbaan ligt, kan de exploitant zelf ervoor zorgen dat er tijdelijk geen luchtvaartuigen landen door het doen van een mededeling aan de gebruikers. Met dit artikel worden situaties beoogd waarbij voor langere tijd, bij niet incidentele gevallen bedoeld of onbedoeld een situatie is ontstaan waardoor de veiligheid in gevaar kan komen. Deze maatregel heeft een tijdelijk karakter. Afhankelijk van de situatie dient te worden bezien of het probleem kan worden opgelost, waarna de schorsing kan worden opgeheven, dan wel dat het veiligheidscertificaat wordt aangepast aan de gewijzigde omstandigheden voor zover dit in overeenstemming gebracht kan worden met de geldende veiligheidseisen. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat bepaalde vormen van gebruik niet meer toegestaan zijn. Ambtshalve of op verzoek van de exploitant, bijvoorbeeld bij het afstoten van taken of bij beëindiging van de activiteiten, kan op basis van het tweede lid het veiligheidscertificaat geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Hierdoor hebben derden telkens een actueel beeld van hetgeen waarvoor het veiligheidscertificaat is verleend. Deze tussentijdse wijzigingen hebben niet tot gevolg dat de geldigheidsduur dan opnieuw gaat lopen.

#### *Artikel 8a.6*

Dit artikel is overgenomen uit de Regeling Toezicht Luchtvaartterreinen. Wat betreft het gebruik van begrippen is het aangepast aan de terminologie zoals deze gebruikt wordt in de Wet luchtvaart. In plaats van Onze Minister wordt in dit vernieuwde artikel de LVNL genoemd als degene waaraan de luchtverkeersbeveiliging is opgedragen. Dit is in overeenstemming met de aard en de taak van de LVNL zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart.

### TITEL 8A.3

#### *Algemeen*

In titel 8a.3 zijn de bepalingen opgenomen voor heffingen die aan de luchtvaartmaatschappijen (kunnen) worden opgelegd in verband met de



financiële gevolgen van een luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindelingbesluit bij de luchthaven Schiphol of een luchthavenbesluit bij andere burgerluchthavens. De basis voor de vergoeding van de kosten is neergelegd in de artikelen 8.31 tot en met 8.33 (Schiphol), 8.56 en 8.57 (luchthavens van regionale betekenis) en 8.74 (luchthaven van nationale betekenis). De kosten die kunnen worden doorberekend bestaan uit:

- vergoeding aan belanghebbenden van schade die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van deze belanghebbenden dienen te blijven;
- het treffen van geluidwerende voorzieningen aan bepaalde woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen; en
- het verstrekken van geldelijke steun aan gemeenten ter bestrijding van de kosten van het in overeenstemming brengen van een bestemmingsplan.

Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij de artikelen 8.56 en 8.57. De hierboven genoemde kosten worden, op grond van het uitgangspunt «de vervuiler betaalt», aan de luchtvaartsector doorbelast. Dit geschiedt in de vorm van een geluidsheffing burgerluchtvaart. De heffing wordt geheven bij de landing van een burgerluchtvaartuig op een luchthaven en wordt geheven tot het tijdstip waarop de kosten voor de desbetreffende luchthaven zijn voldaan. De hoogte van de huidige heffing is afhankelijk van de geluidsproductie van het luchtvaartuig. De heffingsbepalingen waren aanvankelijk opgenomen in het Heffingenbesluit geluidhinder burgerluchtvaartuigen<sup>1</sup> en zijn bij wet van 7 juli 1994, Stb. 583, overgeheveld naar de artikelen artikel 77 tot en met 77c van de Luchtvaartwet<sup>2</sup>. Deze bepalingen komen met dit wetsvoorstel te vervallen (zie ook artikel II onderdeel F) en worden opgenomen in titel 8a.3 van de Wet luchtvaart. In titel 8a.3 wordt een onderscheid gemaakt tussen de heffingen die worden opgelegd voor de luchthaven Schiphol (paragraaf 8a.3.1), de heffingen die worden opgelegd voor luchthavens van nationale betekenis (paragraaf 8a.3.2) en de heffingen die kunnen worden opgelegd bij luchthavens van regionale betekenis (paragraaf 8a.3.3).

#### *Schiphol en luchthavens van nationale betekenis*

De bepalingen die in paragraaf 8a.3.1 worden opgenomen voor de luchthaven Schiphol, zijn ten opzichte van die uit de artikelen 77 tot en met 77c van de Luchtvaartwet niet gewijzigd, wel zijn enkele terminologische wijzigingen aangebracht. Voor de luchthaven Schiphol worden meer kostenposten in rekening gebracht dan voor andere luchthavens van nationale betekenis. Het gaat daarbij om de kosten van het Schadeschap Luchthaven Schiphol en een deel van de uitspraken daarvan. Daarnaast gelden er extra verhogingen per rekeneenheid geluidsproductie. Daarom is besloten de heffingen voor de luchthaven Schiphol en de heffingen voor luchthavens van nationale betekenis in afzonderlijke paragrafen op te nemen.

Voor de luchthaven Schiphol is bij wet van 23 december 2003 (Stb. 2005, 40), houdende wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol een afzonderlijk tarief ingevoerd met het oog op de doorberekening van niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten van de Schipholwet<sup>3</sup>. Met dit wetsvoorstel wordt ook voor luchthavens van nationale betekenis een heffing voor niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten ingevoerd.

#### *Luchthavens van regionale betekenis*

Op grond van artikel 132, zesde lid, van de Grondwet en artikel 221 Provinciewet kunnen belastingen door de provincie alleen worden geheven indien daartoe een basis is gelegd bij wet. Paragraaf 8a.3.2 (Artikel 8a.43) biedt de basis voor provinciale staten bepaalde kosten door te berekenen aan de gebruikers van de vliegtuigen die gebruik maken van een luchthaven waarvoor die kosten worden gemaakt. Het gaat om kosten die worden gemaakt voor vergoeding aan belanghebbenden van schade

<sup>1</sup> Stb. 1982, 584.

<sup>2</sup> Voor een nadere toelichting zie ook Kamerstukken II 1985/86, 19 631.

<sup>3</sup> Voor een nadere toelichting zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 378.

die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van deze belanghebbenden dienen te blijven, het treffen van geluidwerende voorzieningen aan bepaalde woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen en het verstrekken van geldelijke steun aan gemeenten ter bestrijding van de kosten van het in overeenstemming brengen van een bestemmingsplan. Zij hebben de mogelijkheid deze kosten terug te vorderen middels een geluidsheffing burgerluchtvaart en een heffing voor niet-geluidgerelateerde uitvoeringskosten. Ook voor deze heffingen geldt dat deze kunnen gelden tot het moment waarop de kosten die in rekening worden gebracht aan de gebruikers, zijn voldaan. Het is aan provinciale staten om deze heffing nader uit te werken. Wel moet bij de totstandkoming en de uitvoering van deze verordening rekening worden gehouden met de bepalingen die op grond van de Provinciewet gelden voor het heffen van belastingen door provincies. Daarom is in het derde lid van artikel 8a.43 opgenomen dat de artikelen 220, 220a, 221 en 227 tot en met 232h van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing zijn.

#### TITEL 8A.4 GELUIDBELASTINGKAARTEN EN ACTIEPLANNEN

Bij de wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen) zijn in paragraaf 8.5.4 van de Wet luchtvaart bepalingen opgenomen in verband met de verplichting voor de luchthaven Schiphol ten minste eens in de vijf jaar geluidbelastingkaarten en actieplannen vast te stellen<sup>1</sup>. Omdat niet uit te sluiten is dat in de toekomst nog meer burgerluchthavens dan Schiphol onder de werking van deze richtlijn komen te vallen, worden deze bepalingen verplaatst naar titel 8a.4. Daarmee zijn deze bepalingen voor alle luchthavens van toepassing. De bepalingen zelf zijn inhoudelijk ongewijzigd. De wijzigingen die zijn aangebracht zijn noodzakelijk om ze ook toepasbaar te laten zijn op andere burgerluchthavens dan Schiphol.

Nieuw is de bepaling die betrekking heeft op de aanduiding van de belangrijke luchthavens (artikel 8a.44, tweede en derde lid). Hierin wordt voor het bepalen wat lichte vliegtuigen zijn verwezen naar hoofdstuk 5.2 ECAC.CEAC Doc 29»Report on standard Method of Computing Noise around civil airports.

In artikel 8a.49 worden de verplichtingen die in de artikelen 8a.45 tot en met 8a.48 zijn opgenomen, indien een luchthaven van regionale betekenis een belangrijke luchthaven is in de betekenis van de richtlijn omgevingslawaai, opgedragen aan gedeputeerde staten.

#### TITEL 8A.5 OVERIGE BEPALINGEN

Titel 8a.5 bevat een aantal specifieke bepalingen die gelden voor alle burgerluchthavens.

##### *Artikel 8a.50*

Op grond van artikel 8a.50 is het mogelijk gedurende maximaal een jaar een vrijstelling te krijgen van de verplichtingen die in artikel 8.1a zijn opgenomen om:

- met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van of op een luchthaven,
- de luchthaven Schiphol of een andere burgerluchthaven in bedrijf te

---

<sup>1</sup> Voor een toelichting zie Kamerstukken II 2002/03, nr. 29 021.

- hebben zonder dat daarvoor een luchthavenindelingbesluit en luchthavenverkeerbesluit onderscheidenlijk een luchthavenbesluit van kracht is, en
- de luchthaven Schiphol of een burgerluchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit vereist is in bedrijf te hebben zonder geldig veiligheidsescerificaat.

#### *Artikel 8a.51*

Op grond van deze bepaling is het mogelijk tijdelijk vluchten uit te voeren op een terrein dat geen luchthaven is. Dit is thans voor helikopters, ballonnen, Micro Light Aeroplanes en zweefvliegtuigen geregeld in het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen. Onder de nieuwe regelgeving zal dit worden gecontinueerd. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald dat voor deze luchtvaarttuigen ontheffing kan worden verleend. Het is aan de gebruiker van de luchtvaarttuigen om aan te tonen dat het terrein dat hij voor deze vlucht of deze vluchten wil gebruiken, voldoet aan de veiligheidseisen die bij ministeriële regeling zijn gesteld. Deze ontheffing zal worden verleend door gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten moeten bij het verlenen van de ontheffing rekening houden met de procedurevoorschriften die worden opgenomen in de Regeling burgerluchthavens. Deze voorschriften zullen betrekking hebben op de termijn waarbinnen op het verzoek om ontheffing moet worden besloten. Hierbij zal worden afgeweken van de beslistermijn van 8 weken op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dit is wenselijk omdat bij dergelijke vluchten enerzijds veelal sprake is van een activiteit die op korte termijn plaatsvindt en anderzijds de besluitvormingsprocedure betrekkelijk eenvoudig is. Omdat bij dergelijke vluchten de openbare orde en veiligheid in een gemeente in gevaar zou kunnen komen, zal er in de Regeling burgerluchthavens ook een termijn worden opgenomen waarbinnen de burgemeester van de desbetreffende gemeente aan de provincie kan melden of het verlenen van een ontheffing uit dit oogpunt een probleem is.

Het is aan de gebruiker van de luchtvaarttuigen om aan te tonen dat het terrein dat hij voor deze vlucht of deze vluchten wil gebruiken, voldoet aan de veiligheidseisen die bij ministeriële regeling zijn gesteld. De bepalingen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling betreffen de veiligheid van het gebruik. Het is dan ook de minister van Verkeer en Waterstaat die (achteraf) toetst of er inderdaad sprake was van een veilige situatie.

#### *Artikel 8a.52*

Deze bepaling vervangt het huidige artikel 76, eerste lid, onderdeel c van de Luchtvaartwet. Op grond van deze bepaling zijn onder meer het Besluit slotallocatie en het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 432) vastgesteld.

#### *Artikel 8a.53*

Artikel 8a.53 vervangt het huidige artikel 56 van de Luchtvaartwet. Op grond hiervan kan voor het aanleggen, instandhouden of het gebruik van een werk op een burgerluchthaven dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de militaire taak bij koninklijk besluit ontheffing worden verleend van de bepalingen die in de Wet luchtvaart of op grond daarvan bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld. De voordracht voor dit besluit wordt gedaan door de minister van Defensie omdat hij immers degene is die bevoegd is tot het uitoefenen van militaire taken.

### TITEL 10.3 MILITAIRE LUCHTHAVENS

#### *Artikel 10.11*

Zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting is uiteengezet, is er

voor gekozen de op militaire luchthavens betrekking hebbende bepalingen onder te brengen in het specifiek op de militaire luchtvaart betrekking hebbende hoofdstuk 10 van de Wet luchtvaart. Conform de reeds eerder voor andere onderwerpen toegepaste systematiek worden in artikel 10.11 de hoofdstukken 8 en 8a van de Wet luchtvaart, behoudens die delen die wel toepassing kunnen vinden dan wel waarnaar expliciet wordt verwezen, buiten toepassing verklaard. Het betreft hier de voorschriften op het gebied van het veilig gebruik van de militaire luchthaven door burgerluchtvaartuigen, uiteraard rekening houdend met het militaire karakter van de luchthaven, alsmede om de «geluidsheffing burgerluchtvaart». Deze heffing kan aan de orde zijn indien als gevolg van toegenomen burgermedegebruik de geluidszone dient te worden uitgebreid.

#### *Artikel 10.12*

Zoals in paragraaf 7.1 van het algemeen gedeelte van de toelichting is uiteengezet, vindt de besluitvorming omtrent de militaire luchtvaart primair op nationaal politiek niveau plaats. Economische vervoersmotieven en een eventueel daaruit voortvloeiende groei van een luchthaven, zijn bij militaire luchthavens niet aan de orde. Gelet op deze situatie is er voor gekozen de militaire luchthavens in het wettelijke systeem onder te brengen door middel van aanduiding daarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In bedoelde algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven voor welke luchthavens vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist. Het zal daarbij gaan om die luchthavens die thans hun grondslag vinden in een aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet. In samenhang met artikel 8.1a, vijfde lid, dat bepaalt dat een militaire luchthaven moet beschikken over een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling, betekent dit dat andere dan in de algemene maatregel van bestuur genoemde luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit is vereist, onder het regime van de luchthavenregeling zullen vallen (artikel 10.38 ev). Bij laatstgenoemde luchthavens gaat het om de luchthavens die thans hun basis vinden in artikel 14 van de Luchtvaartwet. Deze luchthavens zullen worden opgesomd in een ministeriële regeling op basis van de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur. Hiervoor is gekozen vanwege het feit dat deze luchthavens bij ministeriële regeling gestalte krijgen.

Het tweede lid voorziet in de vaststelling van uniforme grenswaarden voor de maximaal toegelaten geluidbelasting en is daarmee de opvolger van artikel 25 van de Luchtvaartwet. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt dit lid eveneens een basis te doen bieden om op andere aspecten, zoals externe veiligheid, tot algemene normering over te gaan. Deze grenswaarden en regels zullen zonodig kunnen worden gedifferentieerd naar soorten luchthavens, soorten luchtvaartuigen e.d.

De reken- en meetvoorschriften uit artikel 25g van de Luchtvaartwet hebben in het nieuwe systeem een basis gevonden in het derde lid.

#### *Artikel 10.13*

In principe staan militaire luchthavens alleen ten dienste van de militaire luchtvaart. Dit beginsel is neergelegd in het eerste lid van artikel 10.13. Zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting met betrekking tot militaire luchthavens reeds is vermeld, bestaat er evenwel een aantal uitzonderingen op dit beginsel. Het eerste lid bevat daartoe een drietal juridische instrumenten die elk een bepaalde vorm van medegebruik van de militaire luchthavens door burgerluchtverkeer mogelijk maken. Een burgerluchtvaartuig mag dus – behoudens noodgevallen – slechts van de militaire luchthaven gebruik maken indien dat gebruik valt onder één van die instrumenten.

De eerste variant betreft het structureel commercieel burgermedegebruik zoals dat thans op de luchthavens Eindhoven en De Kooy voorkomt. In deze gevallen vindt het gebruik door de burgerluchtvaart plaats door

tussenkomst van een vergunninghouder aan wie de vergunning tot burgermedegebruik is verleend. Gezagvoerders van burgerluchtvaartuigen die gebruik maken van de tussenkomst en de faciliteiten die deze vergunninghouder biedt, is het ingevolge het eerste lid toegestaan van de militaire luchthaven gebruik te maken. Het is de bedoeling een dergelijke medegebruiksvergunning tevens te verlenen aan de rechtspersoon door wiens tussenkomst een andere vorm van structureel burgerluchtverkeer plaatsvindt, te weten het structureel recreatief luchtverkeer.

Als tweede instrument waarmee ander dan militair luchtverkeer kan worden toegestaan om van de militaire luchthaven gebruik te maken, noemt het eerste lid de vrijstelling. Het gaat hierbij om meer dan incidenteel gebruik voor categorieën van vluchten, waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan vluchten met een algemeen maatschappelijk belang, zoals donorvluchten en vluchten ten behoeve van douane en politie. De derde en laatste vorm van medegebruik van een militaire luchthaven betreft de ontheffing ten behoeve van incidentele vluchten.

Het tweede lid biedt de basis om voor ander dan incidenteel verkeer algemene regels en voorwaarden vast te stellen waaraan dit verkeer moet voldoen bij gebruik van de militaire luchthaven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om gedragsregels op het gebied van taxiën, bekendmaking van het vluchtplan, en het niet hinderen van het militaire luchtverkeer, een en ander in relatie tot het militaire karakter van de luchthaven. Deze voorschriften en voorwaarden zijn in het onder de Luchtvaartwet geldende systeem vastgelegd als de «Algemene en bijzondere voorwaarden betreffende het medegebruik van militaire luchtvaartterreinen door derden». Het derde lid van artikel 10.13 voorziet in de mogelijkheid beperkingen en voorschriften aan de ontheffing of vrijstelling te verbinden. Gedacht kan daarbij worden aan het verlenen van de ontheffing voor een bepaald aantal vluchten.

De openingstijden van de militaire luchthaven voor burgerluchtverkeer zullen worden vastgelegd in het luchthavenbesluit voor de concrete luchthaven vanwege hun betekenis voor de lokale situatie.

Het vierde en zesde lid betreffen de procedure voor verlening van de vrijstelling en de ontheffing, waaronder een aantal weigeringsgronden. Ingevolge het vijfde lid wordt een vrijstelling of ontheffing voor burgerluchtvaart van commerciële aard niet verleend voor een luchthaven waarvoor reeds een vergunning voor medegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant van kracht is. Dit houdt verband met het in paragraaf 7.3.3 toegelichte uitgangspunt dat al het commerciële burgermedegebruik wordt geconcentreerd bij de burgerexploitant.

De procedure voor verlening van de vergunning voor burgermedegebruik is neergelegd in artikel 10.27.

#### *Artikel 10.14*

Afdeling 10.3.2 betreft de wettelijke regeling zoals die geldt voor militaire luchthavens, los van de vraag of er al dan niet burgerluchtverkeer op basis van een vergunning tot burgermedegebruik plaatsvindt. Voor die situatie dat zulks wel het geval is, bevat afdeling 10.3.3 een aantal op die situatie toegespitste voorschriften.

#### *Artikelen 10.15 tot en met 10.17*

Gegeven de situatie dat het bij militaire luchthavens gaat om luchthavens van nationale betekenis – waarvan voorts het militair gebruik niet aan grote wijziging onderhevig zal zijn – wordt voor de militaire luchthavens voor wat betreft de stroomlijning van procedures aansluiting gezocht bij de voor de andere burgerluchthavens van nationale betekenis dan de luchthaven Schiphol geldende bepalingen. Evenals bij de burgerluchthavens van nationale betekenis wordt het luchthavenbesluit vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In dit besluit, dat de opvolger is van het onder de Luchtvaartwet bestaande systeem van aanwijzingen, worden het

luchthavengebied en het beperkingengebied vastgelegd (artikel 10.15). Het luchthavengebied betreft het gebied dat is bestemd voor gebruik als luchthaven (artikel 10.16). Het beperkingengebied ligt daarbuiten en wordt gevormd door het samenstel van het gebied dat behoort bij de grenswaarde voor de geluidsbelasting (geluidszone), het gebied waarbinnen maximaal toelaatbare hoogten gelden (obstakelbeheersgebied) en – indien vastgesteld – het gebied dat behoort bij de grenswaarde voor externe veiligheid (externe veiligheidszone) (artikel 10.17).

Het bepalen van de geluidszone en de externe veiligheidszone geschiedt aan de hand van een grenswaarde (artikel 10.17, tweede lid, aanhef en onderdeel a), terwijl de vaststelling van het obstakelbeheersgebied voortvloeit uit beperkende regels met betrekking tot de bestemming en het gebruik van de grond (derde lid, aanhef en onderdeel b).

De geluidszone is de ruimtelijke weergave van de geluidsbelasting van de omgeving door startende en landende luchtvaartuigen. Binnen dit gebied gelden regels met betrekking tot de bebouwing in relatie tot de geluidsbelasting. De externe veiligheidszone vormt de ruimtelijke weergave van het risico dat is verbonden aan het starten en landen van luchtvaartuigen. Net als bij de geluidszone leidt dit tot regels voor de bebouwing (artikel 10.17, derde lid). Het obstakelbeheersgebied is gerelateerd aan de ligging van de start- en landingsbaan of -banen, alsmede aan zaken als naderings-hulpmiddelen en radiobakens. In dit gebied gelden met het oog op de veiligheid regels ten aanzien van de toegestane maximum hoogte van objecten.

Het vastleggen van een grenswaarde voor de geluidsbelasting betekent dat voor de militaire luchthavens het onder de Luchtvaartwet geldende systeem van vastlegging van de toegestane gebruiksruimte, waarbinnen het daadwerkelijk verkeer moet worden afgewikkeld, wordt voortgezet. Om die reden legt artikel 10.17, eerste lid, een koppeling tussen grenswaarde en gebied; de handhaving geschiedt immers door toetsing van de jaarcontour aan het gebied dat hoort bij de grenswaarde (geluidzone). Dit systeem zal ook gelden voor het in de volgende afdeling neergelegde burgermedegebruik; ook daar wordt een milieugebruiksruimte gegeven met een aantal nadere regels. Met het oog op de toekomst voorziet het tweede lid van artikel 10.17 naast de mogelijkheid om te komen tot een externe veiligheidszone tevens in een basis om invulling te kunnen geven aan ontwikkelingen op het vlak van lokale luchtverontreiniging. Het derde lid van artikel 10.17 opent voorts de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot een bestemming die of een gebruik dat vogels aantrekt, zulks met oog op een veilig luchthavenluchtverkeer. Het vierde lid biedt de basis om regels te stellen met betrekking tot het luchthavenluchtverkeer, waarbij valt te denken aan regels omtrent tijdstippen waarop wordt gevlogen. Het vijfde lid ziet op sloopgebieden en gebieden waar niet gebouwd mag worden.

Het zesde lid verklaart een aantal artikelen uit de Schipholwet van overeenkomstige toepassing. Het betreft de ruimtelijke doorwerking van het luchthavenbesluit naar bestemmingsplannen en de procedurele voorschriften die in dat kader gelden.

#### *Artikelen 10.18 en 10.19*

Artikel 10.18 regelt in de eerste plaats het bestuurlijk overleg met de lokale overheid van wie het gebied door het ontwerp-luchthavenbesluit wordt bestreken. Voorts betreft dit artikel de voorbereidingsprocedure, waarbij de in artikel 10.18 genoemde periode (zes weken) is afgestemd op artikel 3.16, eerste lid, Awb. Artikel 10.19 is de opvolger van artikel 25i van de Luchtvaartwet inzake de openbaarheid van gegevens die noodzakelijk zijn voor het bepalen van – thans nog – de geluidbelasting. Met het oog op reeds in gang zijnde ontwikkelingen op het vlak van externe veiligheid en mogelijk toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot lokale luchtverontreiniging is dit artikel mede dienstbaar gemaakt aan die belangen.

Aangezien er inmiddels een bestendig gebruik bestaat omtrent de vraag welke gegevens niet-openbaar zijn, is er voor gekozen om die gegevens thans als zodanig vast te leggen en niet langer de vorm van een belangenafweging met als criterium de veiligheid van de staat te hanteren. Artikel 10.19 is daarmee voor die gegevens een *lex specialis* in relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur. Er zij overigens op gewezen dat in de bestaande praktijk een daartoe aangewezen gescreende medewerker van het Ministerie van VROM volledige inzage heeft in de gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de geluidbelasting.

Niet openbaar zullen zijn gegevens als aantallen vliegbewegingen en vlieg- en klimprofielen met bijbehorend geselecteerd motorvermogen. Reden hiervoor is dat dergelijke gegevens inzicht geven in de geoefendheid van de vliegers, de aard van de missie en de bewapening waarmee wordt gevlogen. Kennisneming van deze gegevens door onbevoegden kan de veiligheid van de Staat en zijn bondgenoten in gevaar brengen. In verband met de (technische) gedetailleerdheid van de gegevens alsmede eventuele uitbreiding in verband met de aspecten externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging, is er voor gekozen de concrete uitzonderingen op het niveau van algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

#### *Artikelen 10.20 tot en met 10.23*

Artikel 10.20 legt op de Minister van Defensie de plicht om ervoor te zorgen dat de geluidbelasting vanwege het militaire luchtverkeer de in het luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden niet overschrijdt. Voor de goede orde wordt er de aandacht op gevestigd dat het hier om de buitengrens van het gebied gaat. Binnen het aldus begrensde gebied zal de geluidbelasting uiteraard wel hoger dan de vastgelegde waarde zijn. Bij overschrijding van de grenswaarden is de minister ingevolge artikel 10.21 gehouden maatregelen tot terugdringen van die overschrijding te treffen. Concreet zal dit neerkomen op beperking van het gebruik van routes of zelfs stilleggen van het militaire luchthavenluchtverkeer. Voor bijzondere gevallen voorziet artikel 10.22 in tijdelijke vrijstelling van een regel in het luchthavenbesluit dan wel een tijdelijke vervanging van een grenswaarde. Dit zal zich kunnen voordoen indien bijvoorbeeld als gevolg van grootschalige troepenverplaatsing een intensiever gebruik van een luchthaven geboden is dan voorzien. Een dergelijke afwijking geschiedt altijd in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Met het in artikel 10.23 voorziene systeem voor het in kaart brengen van de actuele geluidbelasting wordt het onder artikel 30c van de Luchtvaartwet geldende systeem ongewijzigd voortgezet.

#### *Artikel 10.24*

Artikel 10.24 verklaart een aantal bepalingen op financieel terrein uit de Schipholwet van overeenkomstige toepassing. Het betreft de schadevergoedingsregeling voor schade ten gevolge van het luchthavenbesluit, de regeling inzake geluidwerende voorzieningen voor gebouwen die een geluidbelasting ondervinden die boven bepaalde maximale waarden ligt, alsmede geldelijke steun aan gemeenten in verband met de kosten ten gevolge van uitvoering van bestemmingsplannen die in overeenstemming zijn gebracht met een luchthavenbesluit.

#### *Artikel 10.25*

De commissie van overleg en voorlichting milieu, bekend uit artikel 28 Luchtvaartwet, wordt in het nieuwe systeem ondergebracht in artikel 10.25. Volstaan wordt met een wat globalere regeling dan in genoemd artikel 28.

#### *Artikel 10.26*

Afdeling 10.3.3, omvattende de artikelen 10.26 tot en met 10.37, bevat een

aantal aanvullende bepalingen voor militaire luchthavens met burgermedegebruik, waarbij het gaat zowel om commercieel burgermedegebruik als om recreatief burgermedegebruik (vliegclubs) door tussenkomst van een vergunninghouder.

Artikel 10.26 brengt mee dat reeds vaststaat dat een luchthavenbesluit wordt vastgesteld, dat een luchthavengebied en een beperkingengebied worden vastgesteld, enz. In de daarop volgende bepalingen worden aanvullend geregeld de opsplitsing van het beperkingengebied en het toekennen van grenswaarden en regels aan die twee afzonderlijke delen: ten aanzien van militair luchtverkeer en ten aanzien van burgerluchtverkeer.

#### *Artikel 10.27*

Artikel 10.27 betreft de medegebruikvergunning. Doel van de medegebruikvergunning is drieledig. In de eerste plaats wordt met het verlenen van de medegebruikvergunning bepaald wie binnen het in het luchthavenbesluit vastgelegde maximale burgermedegebruik gerechtigd is tot medegebruik. Via het afgeven van vergunningen vindt verdeling over de concrete medegebruikers plaats. Het luchthavenbesluit leent zich daar niet voor omdat de gerechtigde tot medegebruik, zeker waar het ander medegebruik dan structureel commercieel medegebruik betreft, aan wijziging onderhevig kan zijn. Wijziging van medegebruiker (bij voorbeeld na intrekking van de medegebruikvergunning) kan plaatsvinden zonder dat het luchthavenbesluit wijziging behoeft. De nieuwe medegebruiker kan uiteraard niet een grotere gebruikruimte krijgen dan het luchthavenbesluit en eventueel reeds verleende andere vergunningen mogelijk maken.

Voorts wordt in de medegebruikvergunning bepaald welke aard het medegebruik betreft: gaat het om structureel commercieel medegebruik, of betreft het recreatief burgermedegebruik.

Ten slotte wordt met het verlenen van de medegebruikvergunning aangegeven dat er rechten en plichten (voor het betrokken burgermedegebruik beschikbare geluidsruimte of maximum aantal vliegtuigbewegingen per jaar binnen het in het luchthavenbesluit vastgelegde totaal; registratieverplichting; gegevensverstrekking) van toepassing zijn.

Voor wat betreft de termijn waarvoor de medegebruikvergunning wordt verleend ligt het in de rede dat de vergunning voor structureel commercieel medegebruik via een rechtspersoon die in feite een deel van de militaire luchthaven exploiteert, voor onbepaalde tijd wordt verleend. De rechtvaardiging hiervoor ligt in het bijzonder in de investeringen die de burgerexploitant moet doen om deze vorm van medegebruik te realiseren. Voor de andere vorm van medegebruik kan worden gedacht aan een termijn van maximaal 4 of 5 jaar met mogelijkheid tot verlenging.

Het eerste lid legt vast dat een medegebruikvergunning alleen kan worden verleend aan een rechtspersoon, zoals in § 7.3.3 reeds is toegelicht. Ingevolge het vijfde lid zullen regels kunnen worden vastgesteld inzake het verlenen van de vergunning. Daarbij kan worden gedacht aan een bepaling dat een vergunning niet zal worden verleend aan een rechtspersoon die doelen nastreeft of een relatie heeft met organisaties of verbanden die doelen nastreven die niet verenigbaar zijn met de taken van Defensie. Het zesde lid bepaalt dat een vergunning niet wordt verleend voor zover de vergunning zou gaan gelden voor een tijdstip waarop reeds een zodanige medegebruikvergunning van een ander geldt. Reden hiervoor is dat het operationeel niet mogelijk is meer dan één burgerexploitant voor structureel commercieel medegebruik op een militaire luchthaven te accommoderen. Tevens houdt dit verband met het in paragraaf 7.3.3 toegelichte uitgangspunt dat al het commerciële burgermedegebruik wordt geconcentreerd bij één burgerexploitant. Het zevende lid geeft een aantal gronden die in ieder geval tot intrekking of wijziging van de vergunning zullen leiden.



Het negende lid maakt het mogelijk dat bij medegebruik door de burger-exploitant tarieven voor het gebruik van de militaire luchthaven door burgerluchtvaart worden gehanteerd.

#### *Artikel 10.28*

In het geval op een militaire luchthaven medegebruik op basis van een vergunning daartoe tot de mogelijkheden behoort, zullen in het luchthavenbesluit op het concrete militaire luchtverkeer en het concrete burgerluchtverkeer toegespitste voorschriften worden opgenomen. Dit betreft in ieder geval het aspect geluidbelasting en kan ook betrekking hebben op de externe veiligheid. Voor wat betreft de geluidbelasting krijgt een en ander als volgt gestalte. Het militaire luchtverkeer is gebonden aan een voor dat verkeer in het luchthavenbesluit vastgelegde grenswaarde. Voor het burgerluchtverkeer is de situatie afhankelijk van de vorm waarin het medegebruik zich manifesteert. Voor wat betreft het omvangrijk structureel commercieel medegebruik zal een eigen grenswaarde worden vastgelegd, hetgeen derhalve leidt tot een eigen gebruiksruimte. Voor structureel commercieel medegebruik van beperktere omvang zal een maximaal aantal vliegtuigbewegingen per jaar kunnen worden vastgelegd. Met betrekking tot het recreatieve burgerluchtverkeer doen zich deze twee mogelijkheden eveneens voor. Indien dit verkeer van enige omvang is, is het in principe (verwezen wordt naar het daaromtrent gestelde in paragraaf 7.3.3 van het algemeen deel van de toelichting) mogelijk ook voor dit verkeer een eigen geluidsruimte behorende bij een grenswaarde vast te leggen. Meer voor de hand ligt evenwel de tweede mogelijkheid, namelijk dat voor dergelijk verkeer een maximum toegestaan aantal vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd. In het luchthavenbesluit wordt voor die gevallen een totaal aantal vliegbewegingen vastgelegd, dat via het instrument van de vergunning tot medegebruik kan worden verdeeld over meerdere recreatieve medegebruikers. In theorie is derhalve denkbaar dat op een militaire luchthaven een burgerexploitant gevestigd is waarvoor een eigen grenswaarde geldt, terwijl zich daar tevens twee recreatieve medegebruikers bevinden, waarvan er één eveneens gebonden is aan een eigen grenswaarde terwijl voor de andere een maximum aantal vliegbewegingen geldt.

De tijdstippen waarop de militaire luchthaven openstaat voor het burgerluchtverkeer zullen ingevolge het tweede lid van artikel 10.28 worden opgenomen in het luchthavenbesluit. Reden hiervoor is het feit dat de openstellingstijden van belang zijn voor en mede afhangen van de omgeving van de militaire luchthaven. Regels omtrent het gebruik van het luchtruim door de burgerluchtvaart zullen hun basis vinden in artikel 5.11 van de Wet luchtvaart. Het tweede lid maakt het eveneens mogelijk in het luchthavenbesluit voorschriften op te nemen in relatie tot de mogelijke baanbelasting in die zin dat de luchthaven openstaat voor burgerluchtvaartuigen die bepaalde specificaties niet te boven gaan. Voorts kunnen op basis van het tweede lid indien noodzakelijk eisen worden gesteld op het gebied van externe veiligheid.

Het derde lid bevat – in aanvulling op het in artikel 10.17 reeds bepaalde op het gebied van geluidbelasting, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging, hetgeen ingevolge artikel 10.28 voor het burgerluchtverkeer afzonderlijk wordt vastgesteld – de basis om door middel van zogenaamd vlootbeleid maatregelen te treffen ter beperking van de geluidbelasting door burgerluchtverkeer.

#### *Artikel 10.29*

Rust ingevolge artikel 10.20 een zorgplicht op de Minister van Defensie voor wat betreft het niet overschrijden van de grenswaarden door de militaire luchtvaart, artikel 10.29 voorziet in de burgerpendant van dat artikel. De zorgplicht op het gebied van de geluidbelasting door de burgerluchtvaart rust op de houder van de vergunning tot burgermedegebruik,

waarbij iedere vergunninghouder verantwoordelijk is voor de hem in de gebruiksvergunning toegedeelde geluidsruimte dan wel het hem in die vergunning toegedeelde maximum aantal vliegtuigbewegingen. Waar de Minister van Defensie verantwoordelijk is voor de luchtverkeersdienstverlening op de militaire luchthaven, zal deze zorgplicht in nauwe samenwerking met de Minister van Defensie, en namens deze met de basiscommandant, gestalte moeten krijgen. De luchtvaartmaatschappijen en de geregelde gebruikers dragen bij aan het goede verloop van het luchtverkeer doordat zij als gevolg van het ontbreken van het openbaar karakter van de luchthaven «in handen» van de burgerexploitant zijn. Ook bij recreatief medegebruik dat plaats kan vinden buiten de uren dat luchtverkeersdienstverlening wordt gegeven, kan de minister in die zin een rol spelen dat de verkeersleider – ook al is hij feitelijk niet aanwezig – instructies geeft aan de recreatieve medegebruiker. Het tweede en derde lid van artikel 10.29 bepalen dat zowel de burgerexploitant als de gezagvoerders van luchtvaartuigen behoudens bijzondere omstandigheden handelen met inachtneming van het luchthavenbesluit. Sanctionering van deze bepaling zal geschieden via de weg van de bestuurlijke boete.

#### *Artikelen 10.30*

De handhaving van het burgermedegebruik van militaire luchthavens waarbij is voorzien in vaststelling voor de vergunninghouder van eigen grenswaarden dan wel een maximum aantal vliegtuigbewegingen, is geregeld in artikel 10.30. Op het systeem van handhaving is reeds nader ingegaan in de toelichting op hoofdstuk 8. Waar het om gaat is dat de handhavende instantie zich baseert op door de vergunninghouder ingevolge de artikelen 10.33 en volgende verstrekte informatie. Indien de handhavende instantie voorziet dat vastgestelde grenswaarden en aantallen dreigen te worden overschreden, zal hij daarvoor waarschuwen. Maatregelen, waarbij moet worden gedacht aan het opleggen van een bestuurlijke boete of in het uiterste geval aan stilleggen van het vliegverkeer, kunnen pas worden genomen indien sprake is van een daadwerkelijke overschrijding.

#### *Artikel 10.31*

In bepaalde gevallen bestaat de behoefte om de houder van een vergunning tot medegebruik te kunnen verplichten burgerluchtverkeer ook buiten de openstellingstijden op de luchthaven toe te laten. Te denken valt aan de situatie dat na afloop van een evenement een groot aantal bezoekers daarvan vervoer behoeft. Het ligt in de rede de afhandeling van een dergelijke burgervlucht te laten geschieden door de op de luchthaven aanwezige burgerexploitant. Waar het hier de burgerluchtvaart betreft, wordt de bevoegdheid om een dergelijke plicht op te leggen primair aan de Minister van Verkeer en Waterstaat toegekend. De Minister van Defensie is daarbij medebetrokken vanwege het feit dat de militaire luchthaven moet worden opengesteld en er eventueel moet worden voorzien in luchtverkeersdienstverlening.

#### *Artikel 10.32*

Artikel 10.32 betreft de voortzetting van de onder de Luchtvaartwet in artikel 31 geregelde toestemming van de Minister van Defensie voor het verrichten van werken zoals het oprichten van gebouwen op de militaire luchthaven. De sanctionering van deze bepaling zal geschieden via de bestuurlijke boete (titel 11.2 van de Wet luchtvaart).

#### *Artikelen 10.33 tot en met 10.36*

Het verzamelen, registreren en verstrekken van gegevens met betrekking tot de geluidbelasting ten behoeve van handhavende activiteiten met betrekking tot het burgermedegebruik is neergelegd in § 10.3.3.6. Inhoudelijk zijn de bepalingen ontleend aan de met betrekking tot de luchthaven

Schiphol opgenomen artikelen 8.26 tot en met 8.30, waarbij de betrokken bepalingen zijn afgestemd op het verschijnsel burgermedegebruik, de varianten waarin de medegebruikvergunning kan worden verleend en het feit dat er in dat kader ook sprake kan zijn van grenswaarden in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen. De gegevens omtrent structureel commercieel medegebruik worden door de houder van de medegebruikvergunning aan de Minister van Defensie verstrekt mede in verband met diens verantwoordelijkheid voor het totale beperkingengebied. De Minister van Defensie is immers verantwoordelijk voor het uitrekenen van de jaarcontouren.

#### *Artikel 10.37*

In de situatie dat er sprake is van burgermedegebruik door tussenkomst van een vergunninghouder heeft dit consequenties voor de samenstelling van de in artikel 10.25 geregelde commissie van overleg en voorlichting milieu. Artikel 10.37 voorziet in uitbreiding van de in de commissie vertegenwoordigde partijen met in ieder geval de houder van de medegebruikvergunning.

#### *Artikelen 10.38 tot en met 10.43*

Afdeling 10.3.4 voorziet in een lichter regime voor luchthavens met beperkte consequenties voor de omgeving. Het gaat hierbij om de landingsplaatsen en terreinen die onder de Luchtvaartwet waren geregeld op basis van artikel 14 van die wet.

Voorzien wordt in vaststelling van een luchthavenregeling door de Minister van Defensie, waarbij een grenswaarde in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen alsmede regels met betrekking tot veiligheid en geluidbelasting kunnen worden gesteld. De omgeving kan zijn stem laten horen via de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde voorbereidingsprocedure.

De Minister van Defensie is belast met de zorg dat de met het oog op de geluidbelasting gestelde regels niet worden overtreden. Daartoe registreert de minister het feitelijk gebruik van de luchthaven.

### TITEL 10.4 OVERIGE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT MILITAIRE LUCHTVAART

#### *Artikel 10.44*

Dit artikel voorziet in continuering van de onder de Luchtvaartwet (artikel 14 j° artikel 2 van het Besluit inrichting en gebruik van niet-aangewezen luchtvaartterreinen) reeds bestaande vrijstelling ten behoeve van het landen en opstijgen van militaire hefschroefvliegtuigen buiten luchthavens.

### TITEL 11.2 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

Bij de Schipholwet is in artikel 11.15 de bevoegdheid gegeven aan de minister van Verkeer en Waterstaat bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de verplichtingen die bij of krachtens de Wet luchtvaart zijn gesteld.

Op grond van artikel 11.16, eerste lid, is de minister van Verkeer en Waterstaat daarnaast bevoegd in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bepalingen golden alleen voor de luchthaven Schiphol. Met dit wetsvoorstel wordt deze bepaling uitgebreid tot alle burgerluchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens.

Artikel 11.21 geeft de Minister van Defensie de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. De bevoegdheid voor gedeputeerde staten om bestuursdwang toe te passen is in algemene zin reeds neergelegd in artikel 122 Provinciewet en hoeft niet meer te worden opgenomen in de Wet luchtvaart. De artikelen 11.22, tweede lid, en 11.23, eerste lid, geven

de bevoegdheid aan de minister van Defensie respectievelijk gedeputeerde staten in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van een regel uit een luchthavenbesluit of luchthavenregeling, beperking of voorschrift dat is gegeven bij de afwijking van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Een bestuurlijke boete kan ook worden opgelegd indien een maatregel die is opgelegd bij overtreding van een grenswaarde, niet wordt opgevolgd.

Het tweede lid bevat een van overeenkomstige toepassing verklaring van de artikelen 11.16, derde tot en met zesde lid, en de artikelen 11.17 tot en met 11.20. Deze artikelen bevatten procedurele bepalingen omtrent de hoogte van de bestuurlijke boete, aan wie een boete kan worden opgelegd, de wijze waarop een overtreding wordt behandeld, de wijze waarop de boete wordt opgelegd en de invordering van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete zal – evenals de regels en maatregelen – in veel gevallen opgelegd worden aan (rechtspersoonlijkheid hebbende) ondernemingen als de exploitant van de luchthaven en de luchtverkeersleiding. In sommige gevallen kan een verbod of een regel gericht zijn tot een natuurlijke persoon als bijvoorbeeld de gezagvoerder. Deze natuurlijke persoon zal veelal altijd in dienstverband handelen, de gezagvoerder zal in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij. Het is de bedoeling om in dergelijke gevallen dan de luchtvaartmaatschappij met een boete te treffen en niet de gezagvoerder persoonlijk. Het tweede lid van artikel 11.17 voorziet erin dat indien de overtreding in dienstverband plaatsvindt de boete wordt toegerekend aan de rechtspersoon waarbij de betrokkene in dienst is. In het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht<sup>1</sup> worden algemene bepalingen opgenomen ten aanzien van onder meer de bestuursdwang en de bestuurlijke boete. De bepalingen die in titel 11.2 worden opgenomen, zullen te zijner tijd middels een aanpassingswet worden aangepast aan de Awb.

### **Artikel II (Wijzigingen wetsvoorstel ivm inwerkingtreding wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol)**

De wijzigingen die zijn opgenomen in artikel II betreffen wijzigingen van het wetsvoorstel omdat het wetsvoorstel dat de Wet luchtvaart wijzigt inzake de exploitatie van Schiphol op enkele plaatsen samenloopt met het onderhavige wetsvoorstel. Deze wijzigingen moeten de gevolgen van deze samenloop voorkomen.

### **Artikel III (Wijziging Luchtvaartwet)**

De wijzigingen van de Luchtvaartwet betreffen het vervallen van een groot deel van de bepalingen die betrekking hebben op luchtvaartterreinen. Zie ook paragraaf 1.1 voor het vervallen van de na dit wetsvoorstel resterende delen van de Luchtvaartwet.

B

In onderdeel A vervalt artikel 14, de bepaling die het verbod bevat om te starten van of te landen op een plek die geen luchtvaartterrein is, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald of tenzij een onthefing is gegeven. Dit verbod kan vervallen nu dit verbod wordt neergelegd in artikel 8a.1 van de Wet luchtvaart.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, nr. 29 702.

In onderdeel C vervalt hoofdstuk 4 van deze wet voor het overgrote deel. Het betreft hier de bepalingen die betrekking hebben op de aanwijzing van luchtvaartterreinen (zowel burger- als militair-), voorschriften omtrent handhaving van geluidszones en voorschriften omtrent het gebruik van luchtvaartterreinen. Deze bepalingen worden wat betreft burgerluchthavens opgenomen in de hoofdstukken 8 en 8a van de Wet luchtvaart en wat betreft militaire luchthavens in hoofdstuk 10 van die wet. De artikelen 37a tot en met 37 v, afdeling 3A van hoofdstuk, vervallen nog niet. In deze afdeling zijn de veiligheidsmaatregelen opgenomen die getroffen worden ten behoeve van de veiligheid van passagiers en goederen in het gedeelte van de luchthaven dat valt onder het beveiligd gebied. De minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Hij is ook degene die belast is met het toezicht op de naleving van deze bepalingen. De overheveling van deze bepaling zal geschieden op het moment dat alle nog resterende bepalingen uit de Luchtvaartwet worden overgeheveld naar de Wet luchtvaart. Tot dat tijdstip zijn op grond van het nieuwe artikel 80b van de Luchtvaartwet deze bepalingen ook van toepassing op luchthavens van regionale betekenis, luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens waarvan delen uitsluitend ten behoeve van de burgerluchtvaart worden gebruikt.

E

De bepaling die in artikel 76, tweede lid, onderdeel c, is opgenomen en die de mogelijkheid biedt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te stellen betreffende de aanleg, de inrichting en het gebruik van luchtvaartterreinen, wordt middels dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart. Op grond van deze bepaling zijn onder meer hoofdstuk VI van het Besluit slotallocatie en het Besluit van 21 mei 1981, houdende vaststelling van enige regels ter beperking van de geluidhinder door luchtvaartuigen (Stb. 432) tot stand gekomen.

F

In titel 8a.3 van de Wet luchtvaart worden de heffingen burgerluchtvaart opgenomen. Deze bepalingen vervangen de bepalingen die zijn opgenomen in de artikelen 77 tot en met 77c van de Luchtvaartwet.

#### **Artikel IV (Wijziging bijlage Algemene wet bestuursrecht)**

Bij de totstandkoming van een luchthavenbesluit of -regeling geldt er alleen een openbare voorbereidingsprocedure. Beide besluiten bevatten zowel elementen die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, als elementen die het karakter hebben van een beschikking. Tegen algemeen verbindende voorschriften staat op grond van artikel 8:2 Awb géén beroep op de bestuursrechter open. Omdat het onwenselijk is de rechtsbescherming te verdelen over meerdere rechters is, in lijn met de Schipholwet, de keuze gemaakt bezwaar en beroep op de bestuursrechter uit te sluiten. Met de aanpassing van de bijlage bij de Awb worden het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling op de zogeheten negatieve lijst van de Awb geplaatst. Voor een uitgebreidere toelichting zie paragraaf 5.5

### **Artikel V (Wijziging Wet geluidhinder)**

De wijzigingen in de Wet geluidhinder zijn allemaal een gevolg van de wijzigingen in de Luchtvaartwet en het onderbrengen van regelgeving voor luchthavens in de Wet luchtvaart.

### **Artikel VI (Wijziging van de Onteigeningswet)**

De in artikel 72a van de Onteigeningswet opgenomen mogelijkheid om voor werken voor de luchtvaart een onteigeningsprocedure op grond van de artikelen 63 tot en met 64a te volgen komt te vervallen. Onteigening zal daardoor alleen nog mogelijk zijn volgens de procedure die geldt bij de onteigening in gewone gevallen op grond van titel 1 van de Onteigeningswet.

### **Artikelen VII (Wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening)**

Met het vervallen van het in hoofdstuk 4 van de Luchtvaartwet opgenomen artikel 26 is de verwijzing in de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar deze wet niet langer noodzakelijk.

### **Artikelen IX tot en met XXV (Overgangs- en invoeringsrecht)**

Het overgangs- en invoeringsrecht voor de burgerluchthavens is opgenomen in de artikelen IX tot en met XVII, eerste lid. Het overgangsrecht voor de militaire luchthavens in de artikelen XVII, tweede lid, tot en met XXII. De artikelen XXIII en XXIV bevatten bepalingen die van toepassing zijn op beide soorten luchthavens en artikel XXV tenslotte bevat de inwerkingtredingsbepaling. Zie voor een algemene toelichting ook paragraaf 9.1 en 9.2

### **Artikel IX (Geldig blijven aanwijzingen, SIGNAL-besluiten en ontheffingen)**

Op het moment van inwerkingtreding van deze wet zullen de bepalingen in de Luchtvaartwet die gaan over luchtvaartterreinen komen te vervallen. Op dat moment is er echter voor burgerluchthavens nog niet verplicht een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling van kracht. Afhankelijk van de soort luchthaven moet dit binnen één, twee of vijf jaar na inwerkingtreding van de wet geschieden (zie ook de artikelen XIII tot en met en XV). Artikel X regelt tot welk moment het oude recht nog van toepassing blijft. Voor luchthavens die op het moment van inwerkingtreding een aanwijzing hebben, is dit tot het moment dat voor de desbetreffende luchthaven de ministeriële regeling waarin het overgangsbesluit is opgenomen, in werking treedt (zie ook artikel X). Voor de andere luchthavens is dat direct na inwerkingtreding van de wet (zie ook de artikelen XIV en XV).

### **Artikel X (Overgangsbesluit aangewezen burgerluchtvaartterreinen)**

Artikel X bevat de bepaling waarbij de huidige aanwijzingen bij luchthavens van regionale betekenis na inwerkingtreding van de wet worden omgezet in de overgangsbesluiten. Dit overgangsbesluit volgt uit de wet en wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat bij ministeriële regeling vastgesteld. Dit kan in één regeling per luchthaven of voor meerdere luchthavens tegelijkertijd. Deze regeling wordt in overeenstemming met de minister van VROM vastgesteld. In het eerste tot en met derde lid is opgenomen wat in de ministeriële regeling per luchthaven wordt vastgelegd:

- handhavingspunten in het verlengde van start- en landingsbaan of -banen (nabij de baankoppen);
- indien de geluidzone die is gebaseerd op de 35 Ke is gelegen op of in de nabijheid van de bebouwde kom wordt er een handhavingspunt vastgesteld;
- de bepalingen uit de aanwijzing die nog van kracht zijn en die betrekking hebben op de geografische ligging van de luchthaven, de lengte en ligging van de start- en landingsbanen, de baancode, de gebruiksmogelijkheden en de openstellingstijden;
- de ontheffingen die zijn verleend op grond van de artikelen 33, eerste lid, of 34, eerste lid, die nog van kracht zijn;
- het gebruiksjaar van de luchthaven.

In het zesde lid is bepaald op welke wijze de vaststelling van de waarden van de handhavingspunten plaatsvindt. Voor de vaststelling van de waarden van de handhavingspunten worden indien nog beschikbaar de invoergegevens gebruikt die zijn gebruikt toen de geluidzone(s) voor de luchthaven werden vastgesteld. Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn worden deze herleid aan de hand van de geluidzones voor het desbetreffende aangewezen luchtvaartterrein gelden. Tevens is bepaald dat de  $L_{den}$  wordt gebruikt als indicator voor de geluidbelasting.

Op grond van het zevende lid hebben gedeputeerde staten de mogelijkheid binnen 6 maanden na inwerkingtreding van de wet een voorstel te doen voor de exacte plaats waar de handhavingspunten moeten komen te liggen. Ook op andere dan de bovengenoemde plaatsen in de bebouwde kom kunnen handhavingspunten worden gesitueerd.

In de wet is vervolgens in het vierde lid bepaald dat de bepalingen voor het luchthavenluchtverkeer die in de ministeriële regeling zijn opgenomen gelden als bepalingen voor het luchthavenluchtverkeer in de betekenis van de nieuwe regelgeving. Hierdoor vindt de handhaving met de inwerkingtreding van het omzettingsbesluit vast op grond van de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 8.45 en in het Besluit burgerluchthavens. De handhavingspunten die in het omzettingsbesluit zijn opgenomen zijn grenswaarden en de overige bepalingen uit het omzettingsbesluit zijn regels voor het luchthavenluchtverkeer. Dit betekent dat gedeputeerde staten de waarden van die handhavingspunten moeten handhaven en bij overschrijding in principe een maatregel moeten opleggen. Bij overtreding van de andere bepalingen kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Zie voor een nadere beschouwing over de handhaving ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van de toelichting.

In het vijfde lid is bepaald dat de geluidzone die is gebaseerd op de 35 Ke en de geluidzone die is gebaseerd op de 47 bkl, gelden als beperkingengebied. Daardoor blijven de ruimtelijke beperkingen die zijn vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van de minister van VROM in stand. Anders dan bij de handhaving van het luchthavenluchtverkeer is het hierbij nog niet mogelijk de nieuwe regelgeving van toepassing te verklaren. Dit is niet mogelijk omdat deze contouren nog worden uitgedrukt in Ke en bkl en nog niet in  $L_{den}$ . Daarom worden in het vijfde lid de bepalingen van het BGGL en het BGKL voor het omzettingsbesluit van toepassing verklaard. Het omzettingsbesluit blijft van kracht tot het moment waarop provinciale staten voor de luchthaven een luchthavenbesluit of luchthavenregeling hebben vastgesteld en deze inwerking is getreden.

Het wetsvoorstel voorziet in een overgangstermijn van vijf jaar. Doordat de contouren in Ke en die in  $L_{den}$  niet volledig op elkaar aansluiten, kan tot het moment dat het eerste luchthavenbesluit door de provincie wordt genomen enige ruimte overblijven voor ruimtelijke ontwikkelingen op die plaatsen waar  $L_{den}$ -contour die de 35 Ke vervangt, buiten het beperkingen-

gebied valt. Om het de provincies mogelijk te maken vooruitlopend op het eerste luchthavenbesluit met de ligging van de  $L_{den}$ -contour alvast rekening te houden, worden deze in het kader van de kennisoverdracht van het Rijk naar de provincies beschikbaar gesteld. Zie ook paragraaf 9.1.2 en 9.1.3 van het algemeen deel.

#### **Artikel XI (Vervallen SBL)**

Het Structuurschema burgerluchtvaartterreinen komt te vervallen. Dit is één van de twee planologische kernbeslissingen op grond waarvan de aanwijzing van burgerluchthavens op grond van artikel 18 van de Luchtvaartwet thans plaatsvindt. Op grond van artikel XXV treedt deze wet in werking op een koninklijk besluit te bepalen tijdstippen en kan dit voor de verschillende artikelen op een ander tijdstip geschieden. Op het moment dat voor een luchthaven een overgangsbesluit op grond van artikel X van deze wet of een luchthavenbesluit of luchthavenregeling op grond van de Wet luchtvaart van kracht is, zal dit niet meer gebaseerd zijn op het SBL. Het tijdstip waarop dit gebeurt zal per luchthaven verschillen. Het SBL zal pas vervallen op het moment dat alle aanwijzingen onherroepelijk zijn geworden.

#### **Artikel XII (Vervallen Pkb Maastricht en Lelystad)**

De Planologische kernbeslissing luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad is de andere planologische kernbeslissing op grond waarvan aanwijzing van burgerluchthavens kan plaatsvinden. Hierbij gaat het echter uitsluitend om de luchthavens van Maastricht en Lelystad. Ook hierbij geldt dat het moment dat voor één van deze luchthavens een overgangsbesluit op grond van artikel X van deze wet van kracht is, dit niet meer gebaseerd zal zijn op deze PKB. Het tijdstip waarop dit gebeurt zal voor Maastricht eerder zijn dan voor Lelystad. Voor de luchthaven Maastricht is immers in 2005 een aanwijzing van kracht geworden terwijl voor Lelystad de aanvraag eerst in 2005 in behandeling is genomen. Ook deze PKB zal vervallen op het moment dat beide aanwijzingen onherroepelijk zijn geworden.

#### **Artikel XIII (Uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenbesluit aangewezen luchtvaartterreinen)**

Artikel XIII bevat het tijdstip waarvoor voor alle burgerluchthavens voor de eerste maal een luchthavenbesluit moet zijn vastgesteld: uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding van de wet. In het eerste lid is dit geregeld voor de luchthavens van regionale betekenis, in het tweede lid voor de luchthavens van nationale betekenis.

#### **Artikel XIV (Uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenbesluit SIGNAL-terreinen en ontheffingen)**

Voor een beperkt aantal luchthavens die op dit moment een SIGNAL besluit hebben, zal onder de nieuwe regelgeving vaststelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk zijn omdat zij vallen onder het criterium op grond waarvan vaststelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk is. Artikel XIV bevat het overgangsrecht voor deze luchthavens. Het eerste tot en met derde lid bevat de bepalingen voor luchthavens van regionale betekenis. Voor deze luchthavens is de termijn waarbinnen de vaststelling van het eerste luchthavenbesluit moet hebben plaatsgevonden twee jaar na inwerkingtreding van de wet. Op grond van het tweede lid kan de verklaring veilig gebruik luchtruim achterwege blijven indien in het luchthavenbesluit hetzelfde of een kleiner aantal vliegtuigbewegingen wordt opgenomen als het aantal dat in het SIGNAL-besluit was opge-



nomen. Omdat dit het gebruik als gevolg van het nieuwe luchthavenbesluit niet toeneemt, is er in dat geval immers geen noodzaak te toetsen of het veilig gebruik van het luchtruim door het luchthavenluchtverkeer blijft gewaarborgd. Zie ook paragraaf 9.1.3 van het algemeen deel. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving handhaven gedeputeerde staten deze Bignalbesluiten en ontheffingen. Op grond van het derde lid wordt bij de handhaving uitgegaan van het aantal vliegtuigbewegingen dat op grond van het Bignalbesluit of de ontheffing was toegestaan.

Het vierde lid bevat de omzettingstermijn voor luchthavens van nationale betekenis. Voor deze luchthavens is de termijn eveneens twee jaar.

#### **Artikel XV (Uiterste tijdstip eerste vaststelling luchthavenregeling)**

In dit artikel is opgenomen binnen welke termijn voor het eerst een luchthavenregeling moet worden vastgesteld voor de huidige BIGNAL-besluiten en ontheffingen op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van de Luchtvaartwet waarvoor op grond van het nieuwe stelsel geen vaststelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk is. Deze termijn is voor zowel luchthavens van regionale betekenis als voor luchthavens van nationale betekenis een jaar na inwerkingtreding van de wet. Ook hierbij kan de verklaring veilig gebruik luchtruim achterwege blijven indien in de luchthavenregeling hetzelfde of een kleiner aantal vliegtuigbewegingen wordt opgenomen als in het BIGNAL-besluit of het ontheffingsbesluit op grond van artikel 14 Luchtvaartwet. Zie ook paragraaf 9.1.3 van het algemeen deel.

#### **Artikel XVI (Overgang veiligheidscertificaat)**

Op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart moeten exploitanten van burgerluchthavens met een luchthavenbesluit beschikken over een veiligheidscertificaat. In het inwerkingtredingsbesluit zal worden opgenomen dat deze verplichting een half jaar na inwerkingtreding van de wet zal ingaan. Op dit moment zijn op grond van artikel 132, derde lid, van de RTL al voor burgerluchthavens op vrijwillige basis veiligheidscertificaten afgegeven. Deze veiligheidscertificaten gelden voor een duur van 3 jaar. Op grond van artikel XVI blijven deze certificaten na inwerkingtreding van de wet geldig en wordt de geldigheidsduur op 5 jaar gebracht. Dit betekent derhalve een verlenging van de geldigheidsduur met 2 jaar voor de reeds verleende certificaten. Deze hebben dan dezelfde geldigheidsduur als veiligheidscertificaten die worden verleend op grond van titel 8a.1 van de Wet luchtvaart.

#### **Artikel XVII (Afhandelen onherroepelijke aanwijzingen onder oud recht)**

Artikel XVII, eerste lid, bevat de verplichting aanwijzingen voor een burgerluchtvaartterrein of wijziging daarvan die nog niet onherroepelijk zijn geworden, af te handelen onder het oude recht. Een beslissing op bezwaar of een beslissing op beroep kan gevolgen hebben voor het overgangsbesluit voor burgerluchthavens op grond van artikel X. De ministeriële regeling die de overgang van de aanwijzing naar het nieuwe stelsel bevat zal dan worden aangepast.

Het tweede lid bevat een bepaling van gelijke strekking voor militaire luchtvaartterreinen.

## **Artikel XVIII (Geldig blijven grondslag militaire luchtvaartterreinen)**

Zoals in § 9.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is uiteengezet, treedt er voor wat betreft de militaire luchthavens geen wijziging op inzake de verantwoordelijkheid voor de luchthavens en wordt er voor gekozen de aanwijzingen van militaire luchthavens te laten voortbestaan totdat deze zijn vervangen door een luchthavenbesluit. In het eerste lid is dit vastgelegd, waarbij voor de vervanging van aanwijzingen door luchthavenbesluiten een maximumtermijn geldt van vijf jaar. Het tweede lid bevat een aanvullende bepaling voor die luchtvaartterreinen waarvoor reeds een aanwijzing bestond en waarvoor later het traject tot vaststelling van een geluidszone in gang is gezet op basis van artikel VII van de Wet van 7 juni 1978, houdende wijziging van de Luchtvaartwet met betrekking tot de aanwijzing van luchtvaartterreinen (Stb. 1978, 354) leidend tot een afzonderlijk geluidszonebesluit.

Het derde lid bepaalt dat op militaire luchtvaartterreinen waarvoor ingevolge de voorgaande leden een aanwijzing van kracht blijft, hoofdstuk IV van de Luchtvaartwet van toepassing blijft. Dit betekent dat aspecten als geluidszonering, ontheffingverlening – waaronder de verleende ontheffingen ten behoeve van het structurele burgermedegebruik op de luchtvaartterreinen Eindhoven en De Kooy –, en commissies ex artikel 28 Luchtvaartwet worden beheerst door het oude recht. Het derde lid brengt tevens mee dat de in artikel 29 Luchtvaartwet voorziene mogelijkheid tot intrekking van een aanwijzing in stand blijft. Dit is in het bijzonder van belang voor de luchtvaartterreinen Twenthe, Soesterberg en Valkenburg, ten aanzien waarvan inmiddels tot sluiting is besloten, zodat omzetting naar een luchthavenbesluit niet meer opportuun is. Het regime van de Luchtvaartwet blijft ten aanzien van een militaire luchthaven van kracht totdat de geldigheid van de voor die luchthaven vastgestelde aanwijzing eindigt, hetzij door vaststelling van een luchthavenbesluit, hetzij door het verstrijken van de voor vaststelling van een luchthavenbesluit vastgelegde termijn van vijf jaar, hetzij door tussentijdse intrekking van de aanwijzing. Het vierde lid bevat een met het eerste lid vergelijkbare voorziening voor die militaire luchtvaartterreinen, zoals helilandingsplaatsen, die onder de Luchtvaartwet hun basis vinden in artikel 14 van die wet. In het onder de Wet luchtvaart geldende systeem zullen de hier bedoelde luchthavens gestalte krijgen bij door de Minister van Defensie vast te stellen luchthavenregeling. Gelet hierop komt een overgangstermijn van één jaar als voldoende voor.

## **Artikel XIX (Uitsluiten voorbereidingsprocedure bij omzetting aanwijzing militaire luchtvaartterreinen)**

Ter beperking van onnodige lasten voorziet artikel XIX erin dat voor zover er bij de omzetting van aanwijzing in luchthavenbesluit geen wijziging optreedt in het gebruik van de luchthaven, de omzetting via een vereenvoudigde procedure gestalte krijgt, inhoudende dat de in artikel 10.18, eerste lid, voorziene voorbereidingsprocedure achterwege blijft. Voor wat betreft het in het eerste lid genoemde beperkingengebied gaat het dan om het huidige beperkingengebied, te weten de geluidszone zoals vastgesteld op basis van de Luchtvaartwet en het obstakelbeheergebied zoals dat is bepaald met inachtneming van het SMT-2.

Het SIGNAL komt te vervallen. Dat betekent dat voor de militaire landingsplaatsen die daarin thans hun regeling vinden, een luchthavenregeling als bedoeld in artikel 10.39 van de Wet luchtvaart moet worden vastgesteld. Voor zover de luchthavenregeling een bestending van de bestaande situatie behelst waarbij geen wijziging wordt gebracht in de bestaande gebruiksomstandigheden, is het niet noodzakelijk in artikel 10.39 voor-

ziene voorbereidingsprocedure te volgen. Het tweede lid van artikel XIX bevat daartoe een voorziening.

#### **Artikel XX (Omzetting COVM)**

De overgang van aanwijzingen ingevolge de Luchtvaartwet naar luchthavenbesluiten ingevolge de Wet luchtvaart zal op grond van artikel XVIII geleidelijk plaatsvinden. De omzetting van de zogenaamde artikel 28-commissies naar de nieuwe wettelijke basis zal daarmee gelijke tred moeten houden. Artikel XX koppelt daartoe de omzetting van de wettelijke basis van de commissie aan het tijdstip waarvoor voor de betrokken militaire luchthaven een luchthavenbesluit op basis van de Wet luchtvaart in werking treedt. Tot dat tijdstip blijft ingevolge artikel XVIII artikel 28 van de Luchtvaartwet op militaire luchthavens waarvoor nog geen luchthavenbesluit is afgegeven, van toepassing.

#### **Artikel XXI (Omzetting ontheffing structureel medegebruik in medegebruikvergunning)**

Bij twee militaire luchthavens, te weten Eindhoven en De Kooy, doet zich de situatie voor van commercieel burgermedegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant. Ingevolge artikel XVIII blijven de daarvoor aan onderscheidenlijk Eindhoven Airport NV en Den Helder Airport CV op basis van artikel 33 Luchtvaartwet verleende ontheffingen, geldig totdat voor de betrokken luchthaven een luchthavenbesluit in werking is getreden. Bij de overgang op het luchthavenbesluit zal tegelijkertijd de overgang van ontheffing op basis van de Luchtvaartwet naar medegebruikvergunning op basis van de Wet luchtvaart plaats moeten vinden. De voor het structureel commercieel medegebruik beoogde afzonderlijke geluidsruimte vindt immers zijn uitwerking in luchthavenbesluit en medegebruikvergunning tezamen. Het commercieel medegebruik door tussenkomst van een burgerexploitant is op de luchthaven Eindhoven en De Kooy van bestendige aard. Om die reden voorziet artikel XXI, eerste lid, in afgifte aan de op die luchthavens reeds gevestigde exploitanten van een burgermedegebruikvergunning als bedoeld in artikel 10.27 Wet luchtvaart. De formulering van het artikel is daarbij zodanig gekozen dat de medegebruikvergunning ook kan worden afgegeven aan een eventueel in de tussentijd tot inwerkingtreding van het nieuwe stelsel aantredende rechtsopvolger van de bedoelde rechtspersonen dan wel aan een op een andere basis mogelijk inmiddels gevestigde rechtspersoon/burgerexploitant.

#### **Artikel XXII (Afhandeling oude aanvragen militaire luchtvaart-terreinen)**

Voor de situatie dat aanvragen om besluiten, bijvoorbeeld de aanvraag om een ontheffing om te mogen landen op of te mogen opstijgen van een militaire luchthaven, op het tijdstip van inwerkingtreding van het voor de betrokken luchthaven vastgestelde luchthavenbesluit nog niet zijn afgewikkeld, bevat Artikel XXII de voorziening dat deze aanvragen verder worden afgehandeld overeenkomstig het nieuwe regime. Hiervoor is gekozen omdat het nieuwe regime geen ongewijzigde voortzetting van het vorige systeem behelst. Als voorbeeld kan worden genoemd de ontheffing voor structureel burgermedegebruik, die in het nieuwe systeem de vorm van een medegebruikvergunning krijgt. Afwikkeling van de aanvraag conform het oude regime zou leiden tot een ontheffingvorm die onder het nieuwe regime niet langer bestaat, en die – ook voor de aanvrager – derhalve tot een niet gewenst resultaat zou leiden. Opgemerkt wordt dat de overgang op het nieuwe regime kan betekenen dat de aanvraag wordt afgewezen omdat deze onder het nieuwe regime niet

meer kan worden gehonoreerd. Te denken valt aan een ontheffing-aanvraag voor commercieel medegebruik op een luchthaven waar zich reeds een burgerexploitant aan wie een medegebruikvergunning is verleend, bevindt. Onder het nieuwe regime zal de hier bedoelde aanvrager zich tot deze reeds gevestigde burgerexploitant moeten wenden om op commerciële basis van de luchthaven gebruik te kunnen maken.

#### **Artikel XXIII (Strafbare feiten)**

Strafbare feiten, begaan vóór het tijdstip waarop het nieuwe voor luchthavens geldende regime van kracht wordt, zullen worden afgehandeld overeenkomstig het oude recht. Deze bepaling heeft zowel betrekking op de strafbare feiten die zijn begaan ten aanzien van burgerluchtvaartterreinen als ten aanzien van militaire luchtvaartterreinen.

#### **Artikel XXIV (Regels goede invoering)**

Het is mogelijk dat na de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel blijkt dat het noodzakelijk is aanvullende of afwijkende voorzieningen te treffen om de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens op een goede wijze te kunnen invoeren. Artikel XXIV voorziet er in dat in die gevallen bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld die deze invoering mogelijk maken. Het spreekt van zelf dat mocht van deze voorziening gebruik worden gemaakt zo spoedig mogelijk zal worden voorzien in een voorstel tot wijziging van de bepalingen van Wet luchtvaart waarvan wordt afgeweken.

#### **Artikel XXV (Inwerkingtreding)**

Dit artikel bevat de inwerkingtreddingsbepaling. Beoogd is de regelgeving op 1 januari 2007 in werking te laten treden.

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

De Staatssecretaris van Defensie,  
C. van der Knaap

## BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING: INHOUD CONCEPT BESLUIT BURGERLUCHTHAVENS

Het Besluit burgerluchthavens bevat de volgende soorten bepalingen:

1. In welke gevallen een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld.
2. De bepalingen waarmee provinciale staten rekening moeten houden bij vaststelling van: a. een luchthavenbesluit, of b. een luchthavenregeling.
3. Gebruik luchthavens bij bovenprovinciaal belang.
4. Welke luchtvaartuigen gebruik mogen maken van een terrein dat geschikt is om tijdelijk en uitzonderlijk te worden gebruikt door dit luchtvaartuig.

### Ad 1. Wanneer moet een luchthavenbesluit worden vastgesteld

Vaststelling van een luchthavenbesluit is noodzakelijk indien de contour van het plaatsgebonden risico van  $10^{-6}$  of de  $xL_{den}$ -contour (35Ke) buiten het luchthavengebied valt. Is dit niet aan de orde, dan kan worden volstaan met een luchthavenregeling. Een luchthavenbesluit is niet noodzakelijk voor:

- a. luchthavens die uitsluitend geschikt zijn voor ballonopstijgingen;
- b. luchthavens met uitsluitend zweefvliegverkeer;
- c. luchthavens met uitsluitend Micro Light Aeroplanes-verkeer; en
- d. luchthavens in de Noordzee die uitsluitend worden gebruikt door hefschroefvliegtuigen.

Deze bepaling geldt ook voor luchthavens van nationale betekenis.

### Ad 2a. Vereisten bij de vaststelling van een luchthavenbesluit door provinciale staten

In een luchthavenbesluit moeten bepalingen worden opgenomen over luchthavenluchtverkeer en over de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van een luchthaven. Daarnaast moet in een luchthavenbesluit een gebruiksjaar<sup>1</sup> en een baancode<sup>2</sup> worden vastgesteld.

#### *Luchthavenluchtverkeer*

Provinciale staten nemen in een luchthavenbesluit voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval op:

- a. grenswaarden voor de geluidsbelasting bestaande uit een handhavingpunt aan het beide zijden van de start- en landingsbaan (bij de baankoppen);
- b. ten minste één handhavingpunt met daaraan gekoppeld een grenswaarde indien de  $xL_{den}$ -contour die de 35 Ke contour vervangt is gelegen op of in de nabijheid van de bebouwde kom (zoals deze laatste is neergelegd in het bestemmingsplan).

De  $L_{den}$  moet worden gebruikt als indicator voor geluidsbelasting.

Provinciale staten nemen in het luchthavenbesluit ten aanzien van het gebied dat gelegen is buiten het luchthavengebied in ieder geval op:

- a. de  $10^{-5}$  plaatsgebonden risico-contour;
- b. de  $10^{-6}$  plaatsgebonden risico-contour;
- c. een geluidcontour van  $xL_{den}$  (35 Ke);
- d. een geluidcontour van  $yL_{den}$  (40 Ke);
- e. een geluidcontour van  $zL_{den}$  (55 Ke);
- f. een geluidcontour van  $wL_{den}$  (65 Ke);
- g. een geluidcontour van  $vL_{den}$  (20 Ke);
- h. gebieden met ruimtelijke beperkingen in verband met vliegveiligheid.

<sup>1</sup> Een gebruiksjaar is een aaneengesloten periode van 12 kalendermaanden.

<sup>2</sup> Met de baancode worden de faciliteiten voor het veilig landen en opstijgen van luchtvaartuigen op de luchthaven aangeduid.

De wijze van vaststelling van de geluidbelasting, de contouren voor het plaatsgebonden risico en de gebieden met ruimtelijke beperkingen in verband met vliegveiligheid alsmede de ruimtelijke gevolgen voor deze gebieden worden vastgelegd in de Regeling burgerluchthavens. Voor de geluidbelasting zullen de rekenmethoden worden gebruikt die zijn vastgesteld op grond van de EU richtlijn omgevingslawaa. Voor de vaststelling van de gebieden in verband met de vliegveiligheid en ruimtelijke gevolgen zullen in de Regeling burgerluchthavens de bepalingen in ICAO annex 14 van toepassing worden verklaard.

Daarnaast is bepaald dat provinciale staten bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een afweging maken inzake de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied gelegen tussen de contour van  $v L_{den}$  (20 Ke) en  $x(A) L_{den}$ -contour (35 Ke) in relatie tot het gebruik van de luchthaven.

Vervolgens gelden bij bepaalde gebieden buiten het luchthavengebied de volgende regels:

1. In het gebied dat gelegen is op of binnen de  $10^{-5}$  plaatsgebonden risicocontour geldt dat:
  - a. nieuwbouw niet is toegestaan
  - b. woningen<sup>1</sup> en andere kwetsbare gebouwen<sup>2</sup> in principe aan hun bestemming worden onttrokken, waarbij ten aanzien van woningen een uitzondering geldt voor bestaand gebruik<sup>3</sup>. Op grond daarvan kan van degene die op het moment van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit een woning rechtmatig bewoont, vertrek uit die woning niet worden geëist. Gedeputeerde staten kunnen in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen voor nieuwbouw.
2. In het gebied dat gelegen is op of tussen de  $10^{-6}$  plaatsgebonden risicocontour en de  $10^{-5}$  plaatsgebonden risicocontour geldt dat nieuwbouw niet is toegestaan. Gedeputeerde staten kunnen in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen.
3. In het gebied dat gelegen is op of binnen de contour van  $w L_{den}$  (equivalent van 65 Ke) worden woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen<sup>4</sup> aan hun bestemming onttrokken, waarbij ten aanzien van woningen ook een uitzondering geldt voor bestaand gebruik en waarbij van degene die op het moment van in werkingtreding van het luchthavenbesluit een woning rechtmatig bewoont, vertrek uit die woning niet kan worden geëist.
4. In het gebied dat gelegen is tussen en op de contour van  $z L_{den}$  contour (55 Ke) en de  $w L_{den}$  contour (65 Ke) worden geluidsgevoelige gebouwen geïsoleerd.
5. In het gebied dat gelegen is tussen en op de contour van  $y L_{den}$  (40 Ke) en de  $w L_{den}$  contour (65 Ke) worden woningen geïsoleerd.
6. In het gebied dat gelegen is binnen de  $x L_{den}$  contour (35 Ke) is nieuwbouw van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen niet toegestaan. Ook hierbij kunnen gedeputeerde staten in bepaalde gevallen een verklaring van geen bezwaar verlenen.

<sup>1</sup> Onder het begrip woning of gebouw valt ook een woonboot.

<sup>2</sup> Onder een ander kwetsbaar gebouw wordt verstaan: een gebouw met een onderwijsfunctie of een gebouw met een gezondheidszorgfunctie.

<sup>3</sup> Van bestaand gebruik is sprake indien op de datum van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit op de desbetreffende plaats een woning rechtmatig aanwezig is en overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming wordt gebruikt, of voor de datum van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit een bouwvergunning is verleend voor een woning op de desbetreffende plaats, mits binnen zes maanden na die datum een begin met de werkzaamheden is gemaakt.

<sup>4</sup> Onder een ander geluidsgevoelig gebouw wordt verstaan een gebouw met een onderwijsfunctie of een gezondheidszorgfunctie.

Er is op grond van de wet of het Besluit burgerluchthavens geen jaarlijkse rapportageplicht voor het externe-veiligheidsrisico. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald, dat provinciale staten ervoor moeten zorgen dat eens in de 5 jaar de  $10^{-5}$  plaatsgebonden risicocontour en de  $10^{-6}$  plaatsgebonden risicocontour worden berekend op basis van gegevens van het voorafgaande gebruiksjaar.

## **Ad 2b. Vereisten bij de vaststelling van een luchthavenregeling door provinciale staten**

In de luchthavenregeling worden alleen bepalingen opgenomen over luchthavenluchtverkeer.

In het besluit burgerluchthavens is bepaald dat provinciale staten in een luchthavenregeling in ieder geval opnemen wat het gebruiksjaar is van de luchthaven.

Provinciale staten zijn niet verplicht om een grenswaarde op te nemen voor de geluidbelasting. Het is in principe voldoende om te bepalen dat de contour van het plaatsgebonden risico van  $10^{-6}$  of de  $x L_{den}$  contour (35 Ke) binnen het luchthavengebied valt. Anders moet namelijk een luchthavenbesluit worden opgesteld. Maar indien wordt besloten een grenswaarde voor de geluidbelasting in de luchthavenregeling op te nemen dan moet hiervoor de  $L_{den}$  als indicator worden gebruikt. De ministeriële regeling die vastlegt hoe bij luchthavens met een luchthavenbesluit  $L_{den}$  wordt bepaald, is dan van toepassing.

## **Ad 3. Gebruik luchthavens bij bovenprovinciaal belang**

Indien bovenprovinciale belangen vorderen dat gebruik van een luchthaven van regionale betekenis noodzakelijk is voor vluchten van nationaal belang (bijvoorbeeld ambulance- of donorvluchten) of regeringsvluchten en dit gebruik op grond van een luchthavenbesluit niet mogelijk is, kan de minister van Verkeer en Waterstaat bepalen op welke luchthavens deze vluchten toch toegang hebben. Hierbij kan worden bepaald welk deel van de op de desbetreffende luchthaven geldende grenswaarden voor deze vluchten beschikbaar moet worden gesteld. De minister kan dit pas bepalen nadat de exploitant en de provincie zijn gehoord.

## **Ad 4. Incidentele vluchten**

Sommige luchtvaartuigen mogen bij het opstijgen en landen gebruik maken van terreinen die geen luchthaven zijn in de zin van de Wet luchtvaart, maar die tijdelijk en uitzonderlijk gebruikt mogen worden door deze luchtvaartuigen. In het Besluit burgerluchthavens wordt bepaald dat dit mogelijk is voor helikopters, ballonnen, zweefvliegverkeer en Micro Light Aeroplanes.