

Vergaderjaar 2006–2007

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 oktober 2006

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	2	4.	RUIMTELIJKE INDELING ROND BURGER- LUCHTHAVENS	25
1.1	Algemeen	2	4.1	Algemeen	25
1.2	Nadere beschouwing van de uitgangspunten	2	4.2	Bepalingen ruimtelijke ordening	26
1.2.2	Decentralisatie burgerluchthavens	6	5.	TOTSTANDKOMING LUCHTHAVENBESLUIT EN -REGELING BURGERLUCHTHAVENS	27
1.2.3	Nieuwe normstelling voor geluid en externe veiligheid	11	5.5	Geen beroep bij bestuursrechter	27
1.2.4	Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden	17	6.	COMMISSIE REGIONAAL OVERLEG BURGER- LUCHTHAVENS	29
2.	BASIS VAN HET NIEUWE STELSEL VOOR BURGER- LUCHTHAVENS	19	8.	VEILIGHEID LUCHTHAVENS	31
2.2	Categorie-indeling burgerluchthavens	19	8.3	Certificering	31
2.3	Systematiek wetsvoorstel	19	10.	GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL	31
2.3.1	Decentralisatie	19	10.3	Kennisoverdracht	31
2.3.2	Instrumentarium	20	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING		31
2.3.4	Luchthavenregeling	20	Artikel 8.41		31
2.3.6	Samenhang met Schipholwet	21	Artikel 8.44		32
2.4	Luchthavenbeleid provinciaal bestuur	21	Artikel 8.49		32
3.	HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER VAN BURGER- LUCHTHAVENS	23	Artikel 8.53		33
3.2	Geluid	23			
3.2.1	Bepalen van de geluidsbelasting	23			
3.6	Beperkt openbaar karakter luchthavens	24			

ALGEMEEN

Ik dank de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de ChristenUnie en de SGP voor de vragen die zij hebben gesteld over voorliggend wetsvoorstel. Bij de beantwoording van deze vragen wordt de volgorde van het verslag gevolgd. De beantwoording van de vragen die door deze fracties zijn gesteld, geschiedt mede namens de Staatssecretaris van Defensie.

Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt een nota van wijziging ingediend. Deze nota van wijziging bevat twee onderwerpen. Het voorlopig niet decentraliseren van de luchthaven Lelystad waardoor het Rijk verantwoordelijk blijft voor deze luchthaven. Op basis van een lange termijn verkenning naar de ontwikkeling van de mainport Schiphol die het kabinet in het kabinetsstandpunt Schiphol heeft aangekondigd, zal een nader standpunt over de positie van Lelystad worden ingenomen. Ook wordt in het wetsvoorstel een grondslag gelegd voor luchtvaartuigen zoals modelvliegtuigen waar het verbod om vanaf een luchthaven te vliegen niet geldt. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Ik spreek de hoop uit dat dit wetsvoorstel binnenkort in uw Kamer wordt behandeld.

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen of het Besluit burgerluchthavens bij de Eerste en Tweede Kamer zal worden voorgehangen.

In de memorie van toelichting en de bijlage daarbij is de inhoud van het Besluit burgerluchthavens volledig weergegeven. De betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer is op deze wijze verzekerd. Daarom is geen voorhangprocedure voor deze algemene maatregel van bestuur opgenomen in het wetsvoorstel.

1.2 Nadere beschouwing van de uitgangspunten

De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat in het beleid met betrekking tot de decentralisatie geen onderscheid wordt aangebracht tussen kleine regionale luchthavens en regionale luchthavens die van belang zijn voor het nationale luchtvaartbeleid en de daarin vervatte mainportvisie.

Als het gaat om het nationale luchtvaartbeleid en de mainportvisie richt het kabinet zich reeds jarenlang alleen op Schiphol. De aanwezigheid van een nationale luchthaven voor Nederland en vooral voor de Randstad wordt van belang geacht als vestigingsvoorwaarde voor de snelgroeïende zakelijke dienstverlening, als logistiek complex en als «gateway to Europe» voor toeristen, zakelijke reizigers en congresbezoekers. Het kabinet wil – zoals nog eens bevestigd in het kabinetsstandpunt Schiphol van april 2006 – de positie van Schiphol als een van de belangrijkste hubs (knooppunt van verbindingen) in Noordwest-Europa behouden. Daarbij wordt aan de luchtvaart – binnen randvoorwaarden van milieu en veiligheid – zoveel mogelijk ruimte geboden om zich te ontwikkelen. Het nationale luchtvaartbeleid heeft slechts in beperkte mate betrekking op regionale luchthavens. Het luchtvaartbeleid bepaalt niet welke vervoersstromen en type vluchten vanaf welke luchthaven moeten plaatsvinden. Ook in het kader van het afsluiten van bilaterale overeenkomsten wordt geen beleid gevoerd waarbij door het Rijk wordt bepaalt welke vluchten van en naar de verschillende luchthavens plaatsvinden. Dat is aan de markt. Wat

betreft de regionale luchthavens zou alleen Lelystad mogelijk een rol kunnen gaan spelen bij de ontwikkeling van de mainport. Daarom heeft Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in het algemeen overleg van 28 juni 2006 over het kabinetsstandpunt Schiphol aangegeven de luchthaven Lelystad vooralsnog nationaal te willen houden als daar in het kader van dit wetsvoorstel om zou worden verzocht. Door Lelystad op dit moment niet te decentraliseren wordt rekening gehouden met de vraag aan Schiphol om medio 2007 nut en noodzaak aan te tonen van eventuele uitplaatsing. Op basis van een lange termijn verkenning naar de ontwikkeling van de mainport Schiphol die het kabinet in het kabinetsstandpunt Schiphol heeft aangekondigd, zal een nader standpunt over de positie van Lelystad worden ingenomen. Wat betreft de regionale luchthavens heeft het kabinet in zijn standpunt over Schiphol van april 2006 geconstateerd dat deze een beperkt potentieel hebben (blz. 18). Daarbij wordt verwezen naar een verkenning van het Ruimtelijk Planbureau waarin staat dat het aantal af te handelen passagiers, binnen de huidige randvoorwaarden, zou kunnen groeien tot ca 5 mln. De belangrijkste groei is mogelijk op de luchthaven van Lelystad. Wat betreft de andere luchthavens is er geen substantiële rol weggelegd als overloop voor Schiphol, omdat deze luchthavens of te ver van Schiphol zijn gelegen of er slechts beperkte ruimte is voor ontwikkeling van ontwikkeling van die luchthavens.

Zij vragen vervolgens of kan worden aangegeven of de CDA-fractie tot de juiste conclusie komt wanneer zij concludeert dat een luchthaven voor modelvliegen een zelfde regionale status kent als de luchthavens Rotterdam, Lelystad of Eindhoven.

Als het gaat om het onderscheid tussen verschillende typen luchthavens wordt in het wetsvoorstel allereerst een onderscheid gemaakt tussen de luchthaven Schiphol, overige burgerluchthavens en militaire luchthavens (zie artikel 8.1). Daarbij zijn in principe alle overige burgerluchthavens luchthavens van regionale betekenis, tenzij bij wet anders is bepaald of tenzij een luchthaven op de Noordzee is gelegen (zie het tweede lid van artikel 8.1). Omdat de laatste luchthavens in een gebied liggen dat niet provinciaal is ingedeeld moet het Rijk deze luchthavens onder zich houden. Na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel wordt het provinciaal bestuur het bevoegde gezag voor deze luchthavens. Binnen de categorie overige burgerluchthavens moet vervolgens een onderscheid worden gemaakt tussen luchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit vereist is, omdat de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} of de 55 L_{den} dB(A)-geluidscontour (35 Ke) buiten het luchthavengebied gelegen is en luchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenregeling mogelijk is. Daarnaast zijn er terreinen die geschikt zijn om op te landen of vanaf op te stijgen en waarvan slechts incidenteel gebruik wordt gemaakt. Voor de laatste categorie luchthavens is het op grond van artikel 8a.51 niet noodzakelijk om een luchthavenbesluit of luchthavenregeling vast te stellen. Op dit moment zijn er daarnaast luchtvaartuigen waarvoor het verbod om alleen te starten of te landen vanaf een daartoe aangewezen luchtvaartterrein niet van toepassing is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om modelvliegen, kabelballonnen en zeilvliegen. In het wetsvoorstel is hier nog geen grondslag voor opgenomen. Deze omissie wordt in de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden nota van wijziging hersteld. Na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal bijvoorbeeld de luchthaven Eindhoven vallen onder de categorie militaire luchthaven met een luchthavenbesluit, de luchthaven Rotterdam onder de categorie burgerluchthaven van regionale betekenis met een luchthavenbesluit en het terrein waarop met modelvliegtuigen wordt gevlogen tot de categorie waarvoor het niet vereist is een luchthaven te hebben.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de economische functie van de huidige regionale luchthavens nu is en in de komende 5 tot 10 jaar zou kunnen zijn. Hierbij vragen zij aandacht voor groeipotentieel, catchment area en hub-bypassing. Tevens vragen deze leden welke waarde de regering hecht aan het rapport van het RPB «Verkenning regionale luchthavens».

De luchthavens Rotterdam, Lelystad, Eindhoven, Maastricht en Eelde hebben een economische functie voor de regio waar de luchthaven is gevestigd. Dit betekent dat de directe en indirecte economische effecten van exploitatie van de luchthaven in de betreffende regio «neerslaan». Meerwaarde ontstaat vooral door vestiging van bedrijven, op en in de omgeving van de luchthaven, die profiteren van de kwaliteit van de infrastructuur. In de komende 5 tot 10 jaar zal hierin, gelet op bijvoorbeeld het rapport van het Ruimtelijk Planbureau, geen verandering komen. Voor luchtvaartterrein Twenthe is de toekomst vooralsnog onduidelijk. De regio onderzoekt momenteel welke doorstart mogelijk is nu dit militaire luchtvaartterrein niet langer door Defensie zal worden benut.

De catchment area van een luchthaven (de afstand tot de luchthaven die reizigers bereid zijn af te leggen) hangt nauw samen met het aantal en soort bestemmingen dat vanaf een luchthaven kan worden bereikt. De vestiging van een low cost carrier op een regionale luchthaven (lage ticketprijzen en hoge frequenties op bepaalde bestemmingen) heeft een sterke aantrekkende werking. Passagiers zijn in dat geval bereid tot 2 uur te reizen om vanaf een regionale luchthaven te kunnen vliegen. Bij concurrentie tussen low cost carriers op verschillende regionale luchthavens in Nederland zal de reiziger echter kiezen voor de luchthaven in de eigen regio. De catchment area van Schiphol is aanzienlijk groter dan die van de regionale luchthavens door een veel groter aanbod van (wereldwijde) bestemmingen en goede beschikbaarheid van openbaar vervoerverbindingen.

Vakantie- en zakenreizigers kunnen steeds vaker gebruik maken van een regionale luchthaven in de eigen woonomgeving. De luchthavens Maastricht, Rotterdam, Eindhoven en (in mindere mate) Eelde voorzien voor een deel reeds in deze toenemende behoefte. Het aantal bestemmingen (voornamelijk binnen Europa) dat vanaf regionale luchthavens rechtstreeks kan worden bereikt, is de afgelopen jaren sterk toegenomen; een tendens die zich naar verwachting zal doorzetten.

Ik onderschrijf het rapport van het Ruimtelijk Planbureau dat stelt dat, terwijl de vraag naar vlieguren sterk toeneemt, de milieuruimte in Nederland van de regionale luchthavens, met uitzondering van Rotterdam Airport, voorlopig voldoende is. Regionale luchthavens kunnen in potentie een groter aandeel van de luchtvaart naar zich toe trekken, maar zullen daar onderling flink om moeten concurreren.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het voorliggende wetsvoorstel de meeste overwegingen van milieutechnische aard zijn of zich bevinden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Zij zijn van mening dat er nauwelijks rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van bepaalde grote regionale luchthavens.

Met de leden van de VVD-fractie constateer ik dat het wetsvoorstel met name een milieu- en ruimtelijke ordeningsinvalshoek kent. Het wetsvoorstel biedt net als het huidige stelsel het kader voor besluitvorming over het gebruik van luchthavens en de gevolgen voor milieu en ruimtelijke ordening. Het is aan het bevoegde gezag om per luchthaven te bepalen welke milieuruimte een luchthaven krijgt en welke ruimtelijke consequenties in de omgeving van de luchthaven daaraan worden verbonden. Met de vaststelling van een bepaalde milieuruimte en het beperkingengebied wordt ook een economische ruimte geboden die niet meer door andere

activiteiten kan worden opgevuld. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn de milieuaspecten benadrukt, omdat dit de elementen zijn die in het luchthavenbesluit moeten worden opgenomen. Dit betekent niet dat overwegingen over de economische ontwikkeling geen rol spelen. Het voorliggende stelsel vereist juist dat bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een integrale afweging plaatsvindt, waarbij vanzelfsprekend door het bevoegde gezag ook economische overwegingen en concurrentiepositie nadrukkelijk aan de orde zijn. De decentralisatie is mede ingezet omdat naar het oordeel van het kabinet juist op het regionale niveau beter een integrale afweging kan worden gemaakt. Ook zaken als de openingstijden maken nadrukkelijk onderdeel uit van deze integrale afweging. Het wetsvoorstel schrijft niet bepaalde openingstijden voor. Deze kunnen van luchthaven tot luchthaven verschillen, afhankelijk van wat voor die luchthaven wenselijk en voor de omgeving van de luchthaven aanvaardbaar wordt geacht.

De leden van de VVD-fractie wijzen er vervolgens op dat de continuïteit van regionale luchthavens van wezenlijk belang is. Dat geldt evenzeer voor kleine luchthavens.

Op het moment van de inwerking van het nieuwe stelsel worden in het zogeheten omzettingsbesluit de huidige aanwijzingen één op één omgezet. Hierbij wordt de geluidsruimte zoals vastgelegd in de Bkl zone (of de Ke zone) vertaald in waarden in handhavingspunten. Ook andere gebruiksbepalingen zoals opstellingstijden, baangebruik en ontheffingen op grond van artikel 34 en 35 van de Luchtvaartwet worden in het omzettingsbesluit opgenomen. Daarmee blijven de gebruiksrechten gewaarborgd.

Daarnaast worden de huidige Ke of Bkl geluidscontouren omgezet in beperkingengebieden voor geluid. Vervolgens moeten provincies binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet een eerste luchthavenbesluit vaststellen. Het is niet zomaar mogelijk om een luchthaven te sluiten of de geboden milieuruimte te verkleinen. Zoals reeds opgemerkt zal dat op grond van een integrale afweging gebeuren, waarbij onder meer vervoersbelangen, economische, milieu- en ruimtelijke overwegingen een rol spelen. Indien het nieuwe bevoegde gezag wijziging wil aanbrengen in de gebruiksmogelijkheden is dat mogelijk. De procedure tot aanpassing van een luchthavenbesluit is omgeven met waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming ook hiervoor gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Uit oogpunt van rechtszekerheid kunnen bestaande «rechten» niet zomaar teniet worden gedaan. Daarvoor moeten goede redenen zijn, net als bijvoorbeeld bij de intrekking van een milieuvergunning van een bedrijf.

Besluitvorming op decentraal niveau op een terrein dat tot dusver strikt nationaal en zelfs internationaal is gereguleerd, vereist een kennisniveau dat op die nieuwe verantwoordelijkheden is toegespitst. Hier komt meer bij kijken dan alleen de ruimtelijke ordenings- en milieuaspecten. Kennis op dit gebied is echter onontbeerlijk voor een verantwoorde besluitvorming. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat ook deze economische aspecten en belangen worden meegenomen in toekomstige besluitvorming? Deze leden vragen tevens of bij de regionale overheden in voldoende mate kennis aanwezig is op het terrein van de operationele en bedrijfseconomische aspecten van de luchtvaart.

In de aanloop naar de decentralisatie van de bevoegdheden naar het provinciaal bestuur is een uitgebreid programma van kennisoverdracht opgesteld waarin alle relevante aspecten betreffende het nieuwe werkgebied van de regionale overheden zijn opgenomen. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan specifieke luchtvaartkennis. Ook de economische

en internationale aspecten van luchtvaart komen hierbij nadrukkelijk aan bod. Kennis van algemene aspecten zoals ruimtelijke ordening en milieu is reeds in ruime mate aanwezig bij de provincies.

De kennisoverdracht vindt onder andere plaats via zogeheten pilots waar met meerdere provincies wordt gesproken over de totstandkoming van een luchthavenbesluit. Een belangrijk onderdeel bij deze totstandkoming is de integrale afweging die op provinciaal niveau gemaakt zal moeten worden en waarbij zowel de ruimtelijke ordening- en milieuaspecten als uitdrukkelijk ook de (bedrijfs)economische aspecten aan de orde zijn. Daarnaast vinden er themabijeenkomsten plaats waarbij afzonderlijke thema's nader worden toegelicht. Ook wordt door het Rijk in nauwe samenwerking met de provincies een handboek samengesteld waarin de kennis die is overgedragen bij de diverse kennisbijeenkomsten is opgenomen. Tenslotte zal de rijksoverheid ook na overdracht van de bevoegdheden de komende jaren in adviserende zin betrokken blijven bij de implementatie en uitvoering van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende nieuwe taken en bevoegdheden en deelnemen in een provinciaal vakberaad.

1.2.2 Decentralisatie burgerluchthavens

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er de voorkeur aan wordt gegeven om bij wet te regelen dat een luchthaven van nationale betekenis is.

Een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel is decentralisatie van bevoegdheden naar het provinciaal bestuur. Hierbij was het uitgangspunt dat de bevoegdheden voor alle burgerluchthavens worden gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur met uitzondering van Schiphol en de luchthavens die zijn gelegen buiten de provinciegrenzen (zie ook paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting onder het kopje «decentraal wat kan»). In het wetsvoorstel is vastgelegd dat recentralisatie eveneens alleen bij wet mogelijk is. Hierdoor wordt door de wetgever op hetzelfde niveau besloten over de decentralisatie van luchthavens als over de recentralisatie daarvan en is het parlement altijd bij de besluitvorming betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven aan welke criteria moet worden voldaan om opgenomen te mogen worden in een luchthavensysteem. Vervolgens vragen zij of een introductie van zo'n systeem ook mogelijk is wanneer de bevoegdheden zijn verdeeld over diverse overheidsorganen.

Het staat luchthavens altijd vrij om samen te werken bij het verdelen van vluchten over die luchthavens. Zeker als het luchthavens betreft die dezelfde eigenaar hebben, zoals de Schipholgroup. Het wordt echter anders als er sprake is van de in te stellen luchthavensysteem in de zin van de Europese regelgeving. De eisen voor een luchthavensysteem en de wijze waarop een dergelijk systeem tot stand wordt gebracht zijn vastgelegd in artikel 8 van de Verordening nr. 2408/92 van de Raad van Europa van 29 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes. Voorwaarde voor het instellen van een luchthavensysteem is dat de verdeling van het verkeer tussen de luchthavens die tot dit systeem behoren, geschiedt zonder discriminatie op grond van nationaliteit of identiteit van de luchtvaartmaatschappijen. Voordat een luchthavensysteem kan worden ingesteld moet daarvoor toestemming worden verkregen van de Europese Commissie. Hierbij wordt met name onderzocht of wordt voldaan aan de hierboven gemelde eis en of de luchthavens die het luchthavensysteem verzorgen samen de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen.

Decentralisatie van bevoegdheden naar het provinciaal bestuur staat de introductie van een luchthavensysteem niet in de weg. Indien een luchthavensysteem wenselijk is, zal overleg worden gevoerd met de desbetreffende provincie om te bezien of een luchthavenbesluit voldoende mogelijkheden bevat voor het gewenste vervoer op de luchthaven of dat het besluit hierop aanpassing behoeft. Mocht het zo zijn dat provinciale staten van een provincie niet willen meewerken aan het opnemen van bepalingen in het luchthavenbesluit om gebruiksmogelijkheden van een luchthaven ten behoeve van het luchthavensysteem te vergroten, dan bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur de provincie daartoe te verplichten (zie artikel 8.41, tweede lid).

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of in het voorliggende wetsvoorstel in verband met het Schiphol-verkeersgebied waarvan de luchthavens Rotterdam, Lelystad en Schiphol deel uitmaken, rekening is gehouden met de eventuele synchrone ontwikkeling van de luchthavenbesluiten voor Rotterdam en Lelystad.

Het Rijk is en blijft verantwoordelijk voor het luchtruim. Ook na decentralisatie van de bevoegdheden zullen de luchtruimroutes door het Rijk worden vastgesteld. Voor Schiphol zijn deze in de vorm van luchtverkeerswegen vastgelegd in het luchthavenverkeerbesluit Schiphol. Voor de overige burgerluchthavens geldt dat de routes niet worden opgenomen in het luchthavenbesluit, maar dat deze door het Rijk worden vastgesteld. Deze bevoegdheden worden derhalve niet gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. Het Rijk draagt zorg voor afstemming van alle luchtruimroutes.

In het wetsvoorstel is voor de provincies een instemmingsrecht opgenomen voor de routes die zijn gelegen binnen het plaatselijk luchtverkeersleidinggebied. Dit gebied is in de directe omgeving van de luchthaven gelegen. Het Rijk kan van een advies van gedeputeerde staten alleen afwijken indien dit noodzakelijk is met het oog op de vliegveiligheid, de indeling van het luchtruim of de capaciteit van het luchtruim (artikel 8.50). Tenslotte is in het wetsvoorstel opgenomen dat een luchthavenbesluit eerst in werking kan treden nadat door het Rijk een verklaring veilig gebruik luchtruim is afgegeven. Deze verklaring moet onder meer voorkomen dat door de in het luchthavenbesluit opgenomen gebruiksmogelijkheden de veiligheid van het luchtruim in het geding komt.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere omschrijving van het begrip nationaal belang en vragen om concrete voorbeelden van situaties waarin sprake is van nationaal belang en in welke situaties bepaalde vormen van luchtvaart aan een provincie zullen worden opgelegd. Er zijn in het wetsvoorstel bewust geen criteria geformuleerd om te kunnen bepalen wanneer een luchthaven van nationale betekenis is. Een besluit om een luchthaven van nationale betekenis te verklaren zal op specifieke gronden genomen kunnen worden waarbij uiteenlopende overwegingen een rol spelen. De uiteindelijke reden waarom wordt gekozen om een luchthaven van nationale betekenis te verklaren, zal worden onderbouwd in de toelichting bij de desbetreffende wetswijziging die hiervoor noodzakelijk is. Vervolgens zal dit onderwerp zijn van politiek debat.

Het nu voorliggende wetsvoorstel bevat de mogelijkheid bij AMvB te bepalen dat bepaalde vormen van luchtvaart in ieder geval toegang hebben tot een luchthaven van regionale betekenis (artikel 8.41, tweede lid). 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 wenselijk acht in (een deel van) Nederland terwijl dit op grond van een dan door het provinciaal bestuur vastgestelde luchthavenbesluit of -regeling niet mogelijk is. In het Besluit burgerluchthavens worden de vormen van luchtvaart met een bovenprovinciaal karakter nader vastgesteld. Het gaat dan om vluchten met een algemeen maatschappelijk belang, regeringsvluchten, operationeel noodzakelijk militaire vluchten en vluchten in bondgenootschappelijk verband. Bij ministeriële regeling wordt vervolgens bepaald om welke soort(en) vluchten met een maatschappelijk belang het gaat. Wat betreft vluchten met een algemeen maatschappelijk belang kan gedacht worden aan vluchten voor het vervoer van patiënten, vluchten voor het vervoer van donororganen of -weefsel, politievluchten, vluchten met trauma- en blushelikopters, vluchten die worden uitgevoerd in opdracht van de Immigratie- en Naturalisatiedienst ten behoeve van het uitzetten van ongewenste personen of uitgeprocedeerde asielzoekers, vluchten voor het (eventueel in de nacht) vervoeren (voetbal)supporters teneinde bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde en veiligheid te voorkomen, vluchten voor het vervoer van hulpgoederen bij humanitaire rampen of natuurrampen. Bij regeringsvluchten kan worden gedacht aan vluchten met regeringsleiders of staatshoofden in zowel burgerluchtvaartuigen als luchtvaartuigen onder militair gezag. Bij operationeel noodzakelijke militaire vluchten en vluchten in bondgenootschappelijk verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin een militair luchtvaartuig onderhoud moet ondergaan. Daarnaast kan worden gedacht aan vluchten in het kader van renegade. Militaire trainings- en oefenvluchten vallen hier nadrukkelijk niet onder.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke luchthavens in aanmerking komen voor een luchthavensysteem.

Gezien de eisen die de eerdergenoemde Verordening stelt, is een luchthavensysteem alleen mogelijk voor luchthavens die de luchtverbindingen in een zelfde stad of agglomeratie verzorgen. In de verordening is dit begrip «stad of agglomeratie» niet afgebakend. Dit wordt door de Europese Commissie getoetst bij de behandeling van de aanvraag. Op voorhand lijkt echter toepassing mogelijk voor de combinatie Schiphol/Lelystad (agglomeratie groot Amsterdam) of de combinatie Schiphol/Rotterdam/Lelystad (agglomeratie Randstad). Op dit moment worden de mogelijkheden daarvoor verkend door de exploitant van Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen, zoals aangekondigd in het Kabinetsstandpunt Schiphol.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel voor de provincies niet de verplichting is opgenomen om in een luchthavenbesluit de desbetreffende luchthaven aan te wijzen als uitwijk-luchthaven voor Schiphol.

In de huidige situatie is uitsluitend de luchthaven Rotterdam aangewezen als uitwijkluchthaven voor Schiphol omdat alleen op deze luchthaven ook gedurende de reguliere nachtsluiting luchtverkeersleiding en de benodigde brandweervoorzieningen aanwezig zijn. De aanwezigheid van deze faciliteiten op een luchthaven is essentieel om als uitwijkluchthaven te kunnen dienen. Indien in een luchthavenbesluit geen beperkingen zijn opgenomen en de benodigde brandweervoorzieningen en luchtverkeersleiding op de luchthaven aanwezig zijn, kan een luchthaven altijd als uitwijkluchthaven worden gebruikt. Het Besluit burgerluchthavens verplicht provincies niet om te bepalen of een luchthaven een uitwijkluchthaven is of niet. Indien het uit algemeen maatschappelijk belang noodzakelijk is, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik maken

van zijn in het voorliggende wetsvoorstel in artikel 8.41, tweede lid, opgenomen bevoegdheid. Daarmee is de mogelijkheid van het aanwijzen van een regionale luchthaven als uitwijkvluchthaven in de wet geborgd, zoals door de leden van de CDA-fractie is gevraagd.

De leden van de VVD-fractie willen de luchthaven Lelystad uit het voorliggende wetsvoorstel halen tot dat er meer duidelijkheid is over de toekomst van de mainport Schiphol en de rol van met name Lelystad in dat verband.

In het algemeen overleg van 28 juni 2006 over het kabinetsstandpunt Schiphol heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toegezegd de luchthaven Lelystad voorsnog nationaal te willen houden als daar in het kader van het wetsvoorstel om zou worden verzocht. In de nota van wijziging die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt aangeboden, is daarom opgenomen dat de bevoegdheden voor de luchthaven Lelystad voorsnog niet gedecentraliseerd worden. Wat betreft de regionale vluchthavens heeft het kabinet in zijn standpunt over Schiphol van april 2006 geconstateerd dat deze een beperkt potentieel hebben (blz. 18). Daarbij wordt verwezen naar de in paragraaf 2.2 aangehaalde verkenning van het Ruimtelijk Planbureau. De belangrijkste groei is mogelijk op de vluchthaven van Lelystad. Op basis van een lange termijn verkenning naar de ontwikkeling van de mainport Schiphol die het kabinet in het kabinetsstandpunt Schiphol heeft aangekondigd, zal een nader standpunt over de positie van Lelystad worden ingenomen. Wat betreft de vluchthaven Rotterdam Airport blijkt onder meer uit recente milieu-onderzoeken dat er beperkte ruimte is voor extra vluchten. Rotterdam kan daardoor een beperkte overloopfunctie voor Schiphol vervullen. In dit verband wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat als Schiphol, Rotterdam en Lelystad uiteindelijk deel uitmaken van één vluchthavensysteem er op voorhand sprake is van bovenprovinciale belangen.

Zoals eerder in deze paragraaf reeds is gemeld, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om vluchthavens van regionale en nationale betekenis onderdeel te laten uitmaken van één vluchthavensysteem.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betrokkenheid van het Rijk bij vluchthavens na de decentralisatie. Deze leden zijn hierbij met name geïnteresseerd op basis van welke criteria tot de afweging wordt gekomen of er sprake is van een grotere of een kleine vluchthaven en op welke wijze de betrokkenheid concreet wordt ingevuld.

Zoals hierboven in paragraaf 1.1 reeds is aangegeven maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen «vluchthavens van regionale betekenis» en «vluchthavens van nationale betekenis». Binnen de categorie «vluchthavens van regionale betekenis» kan een onderscheid worden gemaakt tussen vluchthavens met een vluchthavenbesluit en vluchthavens met een vluchthavenregeling. Het gaat bij vluchthavens met een vluchthavenbesluit om de grotere vluchthavens als Rotterdam, maar ook om vluchthavens als Midden-Zeeland of Hilversum. Vluchthavens met een vluchthavenregeling zijn kleine vluchthavens waarvan de milieubelasting zodanig laag is dat het niet nodig is om daaraan ruimtelijke consequenties te verbinden. Daarbij kan worden gedacht aan kleine helidekken, zweefvliegvelden, MLA-terreinen e.d. Naar verwachting komen circa 15 vluchthavens in Nederland in aanmerking voor een vluchthavenbesluit en ca 120 voor een vluchthavenregeling. De rijksbetrokkenheid bij alle vluchthavens van regionale betekenis bestaat daarin dat het Rijk voor deze vluchthavens in het Besluit burgervluchthavens de eisen opneemt waar een vluchthavenbesluit of vluchthavenregeling aan moet voldoen, waaronder de milieunormen die moeten worden toegepast. Vervolgens kan het provinciaal bestuur pas een vluchthavenbesluit of

luchthavenregeling vaststellen als een «verklaring van veilig gebruik luchtruim» door Verkeer en Waterstaat is afgegeven. Ook ziet Verkeer en Waterstaat toe op de wijze waarop provinciale besturen hun bevoegdheden op basis van dit wetsvoorstel toepassen (interbestuurlijk toezicht). Tenslotte blijft het Rijk verantwoordelijk voor het veilig gebruik van de luchthaven. Het Rijk stelt daartoe de regels vast waar de luchthavens aan moeten voldoen en handhaaft deze. Vervolgens moeten luchthavens met een luchthavenbesluit in het bezit zijn van een veiligheidscertificaat dat garandeert dat de luchthaven een goed werkend veiligheidsmanagementsysteem heeft.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of een door de provincie te nemen luchthavenbesluit of luchthavenregeling, een gebruiksplan of de tarieven niet moeten worden getoetst door het ministerie van VROM.

Dit wetsvoorstel beoogt de verantwoordelijkheden daar te leggen waar ze het beste kunnen worden waargemaakt. Naar de mening van het kabinet is dat het provinciale niveau. De aard van de luchthavens van regionale betekenis – gezien de omvang en de effecten – is van dien aard dat juist op dit niveau de afweging hieromtrent het beste kan worden gemaakt. Goedkeuring door het Rijk ligt – gelet op de decentralisatiegedachte – niet voor de hand en leidt naar de mening van het kabinet ook niet automatisch tot een bredere belangenafweging. De provincies hebben een uitgebreide ervaring met de besluitvorming over vraagstukken op het grensgebied van ruimtelijke ordening en milieu. Bovendien zou dit leiden tot extra en dus langere procedures hetgeen het kabinet zeer onwenselijk vindt. Provincies zijn bij het vaststellen van een luchthavenbesluit verplicht rekening te houden met de normstelling die is opgenomen in het Besluit burgerluchthavens. Deze normstelling geschiedt in overeenstemming met de minister van VROM. Daardoor zijn de milieubelangen geborgd. Daarnaast volgt de Minister van VROM in het kader van het algemeen milieubeleid de ontwikkeling van de geluidbelasting in Nederland waaronder die van luchtvaart.

Overigens wijs ik erop dat zowel het gebruiksplan als de goedkeuring van tarieven niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Voor zover het gaat om het veilig gebruik van het luchtruim voorziet het wetsvoorstel in de betrokkenheid van de minister van VenW. Een provincie kan geen luchthavenbesluit vaststellen zonder een «verklaring van veilig gebruik luchtruim», in de praktijk zal deze worden afgegeven door de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (IVW). Zie ook de beantwoording hierboven en eerder in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de praktijk van de besluitvorming omtrent luchthavens. De huidige praktijk was voor het kabinet een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel.

Bij de keuze voor de provincie als bevoegd gezag voor luchthavens van regionale betekenis sluit het kabinet aan bij de huidige praktijk, waarbij provincies reeds nauw betrokken zijn bij de aanwijzingsprocedures van luchthavens. Hun betrokkenheid bij de procedure van totstandkoming van een aanwijzing is van groot belang. Het Rijk staat te ver af van de regionale dynamiek om een dergelijke integrale verantwoordelijkheid volledig waar te kunnen maken. Ook als het gaat om het functioneren van overlegcommissies bij luchthavens van regionale betekenis en het coördineren van initiatieven, klachten of beleidsvoorstellen vervullen provincies op dit moment al een cruciale rol. Ook voor een verdere invulling van beleid voor luchthavens, bijvoorbeeld bij aanvullende afspraken gelet op niet-

akoestische factoren, ligt een provinciale regie meer voor de hand. Provincies zijn daartoe veel beter uitgerust en beschikken over betere contacten en regionale netwerken. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet de in de praktijk gegroeide situatie in wetgeving vastleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens naar de rol van de betrokken gemeenten en die van naburige provincies.

In het wetsvoorstel zijn – anders dan in de huidige Luchtvaartwet – geen procedurebepalingen opgenomen voor het totstandkomen van een luchthavenregeling of luchthavenbesluit. Hiervoor zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals deze onder meer in de Algemene wet bestuursrecht en de Provinciewet zijn vastgelegd. Uitzondering hierop vormt de rol die is toegekend aan de naburige provincie in het geval dat een beperkingengebied van een luchthavenbesluit buiten de grenzen van de provincie komt te liggen. In dat geval kan een luchthavenbesluit alleen worden vastgesteld als de naburige provincie daarmee instemt (zie artikel 8.62 van het wetsvoorstel). Na totstandkoming van het luchthavenbesluit is het de taak van gemeenten om de bestemmingplannen aan te passen aan het beperkingengebied dat is vastgesteld in het luchthavenbesluit. Gemeenten die in het beperkingengebied zijn gelegen hebben vervolgens ook een taak in de commissie regionaal overleg.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel «lusten en lasten» in één hand wil leggen. Zij vragen zich af of het dan ook niet in de rede ligt de verantwoordelijkheid voor de vraag naar en bekostiging van de luchtverkeersleiding aan te passen en deze niet langer te laten bepalen door de minister, maar door luchthavenexploitant en luchtverkeersleidingorganisatie gezamenlijk.

Vanwege internationale afspraken en uit oogpunt van veiligheid acht ik het noodzakelijk dat de bevoegdheid tot het aanwijzen van plaatsen waar luchtverkeersleiding gegeven wordt in één hand blijft. Het aanwijzen van de welke delen van het luchtruim waar het noodzakelijk geacht wordt om luchtverkeersleiding te verstrekken, geschiedt nu door het Rijk en dat wijzigt niet. Het loslaten van het beleid zoals dat op dit moment geldt ten aanzien van aanwijzing en bekostiging van luchtverkeersleiding, zou betekenen dat er financiële problemen kunnen ontstaan voor met name de regionale luchthavens. Hiermee zou ook de continuïteit van de uitvoering van luchtverkeersleiding in het gedrang komen. Dit is voor de Nederlandse overheid onaanvaardbaar is. De optie om de vraag naar en bekostiging van de luchtverkeersleiding door luchthavens en de luchtverkeersleidingorganisatie zelf te laten bepalen vergt een fundamentele aanpassing van het huidige stelsel. In het kader van de implementatie van de Single European Sky verordeningen komen verschillende financieringsmodellen aan de orde. Keuzevrijheid van (regionale) luchthavens ten aanzien van het zelf kunnen aanwijzen van een luchtverkeersleidingorganisatie en de mogelijkheden ten aanzien van gezamenlijke bekostiging van luchtverkeersleiding door luchthavenexploitant en luchtverkeersleidingorganisatie, zijn hier onderdeel van.

1.2.3 Nieuwe normstelling voor geluid en externe veiligheid

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze bij de omzetting van de huidige Bkl-zone naar een gelijkwaardige L_{den} zone de huidige gebruiksrechten van kleine velden worden gewaarborgd.

Zoals in paragraaf 1.2 reeds is gemeld, is in het overgangsrecht bepaald dat de milieuruimte die luchthavens nu hebben en de ruimtelijke gevolgen

in de omgeving van de luchthaven gerespecteerd worden. De huidige aanwijzingen op grond van de Luchtvaartwet worden één op één overgezet in een nieuw luchthavenbesluit. Hiermee is bij de inwerkingtreding van de wet de rechtszekerheid gewaarborgd. Indien het nieuwe bevoegde gezag vervolgens de milieuruimte en daarmee de ruimte voor een luchthaven om zich economisch te ontwikkelen wil aanpassen, dan moet deze een nieuw luchthavenbesluit voor de betreffende luchthaven vaststellen. Indien de gebruikruimte van een luchthaven wordt beperkt zal de daaruit voortvloeiende schade voor bijvoorbeeld de exploitant altijd moeten worden vergoed.

De fracties van het CDA en de VVD vragen aandacht voor het belang van maatregelen gericht op de interne veiligheid ten behoeve van de verbetering van de externe veiligheidssituaties rondom luchthavens.

Het beleid van de regering is erop gericht om via voortdurende (inter-) nationale inzet de veiligheid in de luchtvaart te vergroten. Er wordt onderscheid gemaakt in beleid gericht op de vliegveiligheid (de bron) en beleid gericht op de ruimtelijk ordening van de gebieden rondom luchthavens. Beide beleidssporen beïnvloeden de externe veiligheid. In het kader van het bronbeleid wordt onder meer onderzoek uitgevoerd naar causale relaties van ongevallen, om de vliegveiligheid te analyseren en mogelijk te verbeteren. Luchthavens moeten daarnaast op grond van titel 8a.1 van het wetsvoorstel beschikken over een veiligheidscertificaat. Voor de ruimtelijke ordening worden, zoals hieronder nader omschreven, eisen gesteld aan de aanwezigheid van woningen en gebouwen rondom de luchthavens om de risico's van eventuele ongevallen te minimaliseren. In de huidige wetgeving is geen basis opgenomen voor externe veiligheidsbeleid. Het wetsvoorstel voorziet hierin wel in de vorm van plaatsgebonden risicocontouren.

Uit statistische gegevens blijkt dat circa driekwart van de vliegtuigongevallen plaatsvindt tijdens de start- of landingsfase van een vlucht. Dit gegeven rechtvaardigt het ruimtelijke ordeningsbeleid voor externe veiligheid, met o.a. sloopzones aan de koppen van de start- en landingsbaan waarin geen (nieuwe) gebouwen mogen staan.

De leden van de CDA-fractie willen graag vernemen op welke wijze wordt voorzien in een bouwverbod aan de koppen van de banen.

Vergelijkbaar met de regelgeving voor de luchthaven Schiphol zullen ook voor luchthavens van regionale betekenis met een luchthavenbesluit, uit oogpunt van vliegveiligheid, bouwbeperkingen dan wel hoogtebeperkingen aan bouwwerken in de omgeving van de luchthaven gelden. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel en het daarop gebaseerde Besluit burgerluchthavens en de Regeling burgerluchthavens zijn provinciale staten verplicht om in een luchthavenbesluit contouren vast te stellen waar uit oogpunt van vliegveiligheid dergelijke bouwbeperkingen gelden (zie artikel 8.47, derde lid, onderdeel c). Ook zullen contouren moeten worden vastgesteld waarbinnen vogelaantrekkende activiteiten of het gebruik van lasers niet zijn toegestaan. De beperkingen die uit oogpunt van vliegveiligheid in de omgeving van een luchthaven worden gesteld, komen voort uit de beperkingen die vanuit ICAO en andere internationale regelgeving zijn voorgeschreven. Daarnaast zullen provinciale staten verplicht worden in het luchthavenbesluit externe veiligheidscontouren op te nemen in de vorm van een 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour en een 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. Hierbinnen geldt dat gebouwen aan hun bestemming moeten worden onttrokken en geldt een nieuwbouwverbod. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat er bij de baan-koppen een bouwverbod geldt.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens waarom is kozen voor de norm van risicocontouren tot 10^{-6} .

De in het Besluit burgerluchthavens opgenomen contouren in de vorm van een 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour en een 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour zijn overeenkomstig de contouren zoals die zijn opgenomen in het Luchthavenindelingbesluit Schiphol. Dit zijn ook de contourwaarden die gangbaar zijn in overig extern veiligheidsbeleid. Er is daarom niet gekozen voor een 10^{-4} plaatsgebonden risicocontour.

De leden van de fractie van de VVD stellen twijfels te hebben bij het gegeven dat op basis van het rekenmodel voor externe veiligheid concrete maatregelen worden genomen, omdat het rekenmodel gebaseerd zou zijn op boterzachte aannames.

Het nemen van maatregelen voor externe veiligheid vereist inzicht in de omvang van de risico's rondom luchthavens. Zonder inzicht in de risico's mist een maatregel iedere grond. Het rekenmodel dat voor externe veiligheid wordt gebruikt geeft naar de opvatting van het kabinet het best mogelijke inzicht in deze risico's en biedt voldoende basis voor beleid. Ook bij Schiphol wordt het beleid al jarenlang gebaseerd op dit rekenmodel. Ik ben mij ervan bewust dat het statistische rekenmodel is gebaseerd op informatie van een beperkt aantal ongevallen uit het verleden en dat inherent daaraan onzekerheden verbonden zijn. Ook kunnen nieuwe ontwikkelingen die de veiligheid verhogen pas na verloop van tijd in het rekenmodel meegenomen kunnen worden. Desondanks is de regering van mening dat die beperkingen acceptabel zijn en het rekenmodel voldoende basis biedt voor (ruimtelijke ordenings)maatregelen. Dergelijke statistische modellen worden overigens ook in overig extern veiligheidsbeleid gebruikt, bijvoorbeeld voor inrichtingen met gevaarlijke stoffen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een reactie op de stelling dat externe veiligheidseisen het level playing field verstoren.

Het klopt dat in Nederland de externe veiligheidseisen bij luchthavens verder gaan dan in diverse andere landen. Maar dat betekent niet dat deze eisen beperkend zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor luchthavens. Geluid is in principe de factor die leidt tot beperkingen van de gebruiksruimte. De externe veiligheidseisen zijn afgeleid van het gebruik van de luchthaven zoals dat is toegestaan in het luchthavenbesluit en hebben vooral gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van de omgeving van die luchthaven, niet voor operaties op de luchthaven zelf. Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag namelijk niet om in een luchthavenbesluit grenswaarden voor externe veiligheid vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de contouren voor externe veiligheid en geluid samenvallen en of de daarmee samenhangende ruimtelijke beperkingen van elkaar verschillen.

In de praktijk zal bij een luchthaven van enige omvang het beperkingengebied voor geluid veelal groter zijn dan het beperkingengebied voor externe veiligheid. In de gebieden waar geluidscontouren en de plaatsgebonden risicocontouren liggen gelden ruimtelijke beperkingen. Dit type beperkingen wordt vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens. Overeenkomstig de regelgeving voor de luchthaven Schiphol zijn deze ruimtelijke beperkingen in zijn algemeenheid erop gericht te bewerkstelligen dat zich zo min mogelijk mensen permanent in de contour met het hoogste geluidsniveau en de contour met het hoogste extern veiligheidsrisico bevinden. In de contouren waar het geluid of het risico afneemt is bewoning en gebruik van gebouwen wel toegestaan maar worden eisen gesteld aan

geluidsisolatie. Nieuwbouw van gebouwen is in deze contouren niet toegestaan behoudens in een aantal gevallen middels een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens in hoeverre provincies beleidsvrijheid hebben binnen de beperkingengebieden.

Provincies hebben beleidsvrijheid bij het vaststellen van het beperkingengebied voor geluid en externe veiligheid. De grootte en de ligging van de contouren met ruimtelijke beperkingen voor geluid en externe veiligheid zijn afhankelijk van de hoeveelheid en de aard van het gebruik dat de provincie op een luchthaven wil toestaan. De ruimtelijke beperkingen die binnen het beperkingengebied ten minste gelden, worden vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens en zijn algemeen geldend. Gedeputeerde staten kunnen vervolgens, voor situaties vastgelegd in het Besluit burgerluchthavens, met een zogenaamde verklaring van geen bezwaar de bouw van bijvoorbeeld een woning of ander gebouw toestaan in gebieden waar dit normaliter op grond van het bepaalde in het Besluit burgerluchthavens niet mogelijk is. Een dergelijke verklaring van geen bezwaar kan alleen worden afgegeven indien door Verkeer en Waterstaat is vastgesteld dat tegen de desbetreffende (bouw)activiteit geen bezwaar bestaat uit oogpunt van een veilig gebruik van het luchtruim.

Deze leden vragen voorts of voor externe veiligheid een buitengebied is aan te merken waar de provincie een extra beleidsruimte heeft.

Het staat provincies vrij om, naast het beperkingengebied dat op grond van het Besluit burgerluchthavens in een luchthavenbesluit voor een specifieke luchthaven moet worden vastgesteld, een groter gebied met ruimtelijke beperkingen uit oogpunt van geluid of externe veiligheid vast te stellen. In dat ruimere gebied kunnen provincies een naar eigen inzicht te bepalen ruimtelijk beleid voeren. De beleidsvrijheid van provincies op dit punt kan ertoe leiden dat nieuwbouwbeperkingen in een groter gebied gelden dan is voorgeschreven in het Besluit burgerluchthavens. De eisen uit het Besluit burgerluchthavens zijn minimumeisen: provincies zijn derhalve niet bevoegd om in een luchthavenbesluit kleinere gebieden of minder strenge beperkingen op te nemen dan voorgeschreven is.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de bescherming van het buitengebied is geregeld en of provincies in dit gebied ook handhavingpunten kunnen vaststellen.

In het Besluit burgerluchthavens wordt voor het provinciaal bestuur de verplichting opgenomen om bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een afweging te maken over de bestemming van de gronden gelegen in het gebied tussen de contour van de $55 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$ en de $47 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$ (tussen de 35 en 20 Ke). Daarbij wordt met name gedacht aan een afweging over de wenselijkheid van woningbouw en de bouw van geluidsgevoelige bestemmingen als scholen en ziekenhuizen in de omgeving van de luchthaven. Een overweging hierbij is of het wenselijk is om het aantal geluidgehinderden in de omgeving van de luchthaven toe te laten nemen. Het is vervolgens aan provincies in dit buitengebied al dan niet beperkingen aan de ruimtelijke ontwikkeling te verbinden. Desgewenst kunnen provincies in het buitengebied grenswaarden voor geluid in de vorm van handhavingpunten vaststellen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen nader in te gaan op de operationele maatregelen ten aanzien van de kleine luchtvaart.

In plaats van de Bkl-normering zullen op nationaal niveau strengere geluidseisen worden opgelegd aan kleine vliegtuigen die Nederlandse luchthavens aandoen dan op grond van ICAO is voorgeschreven. Deze eisen zullen worden vastgelegd in de Regeling operationele beperkingen kleine luchtvaart die momenteel wordt voorbereid. Daarin wordt bepaald dat, behoudens enkele uitzonderingen, alle in Nederland opererende kleine vliegtuigen moeten voldoen aan geluidseisen die respectievelijk 4 dB(A) voor zogenaamde ICAO hoofdstuk 6 vliegtuigen en 7 dB(A) voor zogenaamde ICAO hoofdstuk 10 vliegtuigen strenger zijn dan in ICAO-verband is afgesproken. Op grond van deze regeling mogen kleine vliegtuigen die niet aan deze verzwaarde geluidseisen voldoen, maximaal 12 starts of landingen per dag uitvoeren op de Nederlandse luchthavens gezamenlijk. De operationele eisen zijn hiermee gericht op relatief lawaaiige vliegtuigen die relatief veel vliegtuigbewegingen maken. Deze vliegtuigen leveren verhoudingsgewijs een grote bijdrage aan de geluidshinder 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-, hulpen reddingsvluchten en voor vliegtuigen die worden gebruikt voor de opleiding van militaire vliegers. Daarnaast kunnen provincies zelf ook operationele maatregelen in het luchthavenbesluit opnemen, afhankelijk van de situatie bij de desbetreffende luchthaven.

Voor tot de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde uitplaatsing van de kleine luchtvaart van Rotterdam Airport verwijs ik kortheidshalve naar de brief van 14 juli 2000 van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer (RLD/DLB/L00 350216). Daarin is aangegeven dat gezien het gebrek aan juridische haalbaarheid geen gedwongen uitplaatsing vanaf Rotterdam Airport zal worden nagestreefd. De gewenste ontmoediging van de kleine luchtvaart kan met name door de exploitant bereikt worden via het tarievenbeleid van de luchthaven.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat het verstandig zou zijn om de ervaringen die zijn opgedaan uit de evaluatie van het Schipholbeleid mee te nemen in de beraadslagingen omtrent het onderhavige wetsvoorstel. Zij doelen dan met name op de mogelijkheid van saldering bij handhavingspunten en de constatering dat is gebleken dat niet akoestische factoren een belangrijke rol spelen bij de hinderbeleving van mensen.

Ik wil er op wijzen dat de situatie bij de luchthaven Schiphol een andere is dan die bij de overige burgerluchthavens. Bij Schiphol is er sprake van een uitgebreid banenstelsel terwijl de andere luchthavens meestal sprake is van één start- en landingsbaan. Daardoor zal er (veel) minder sprake zijn van complexe operaties en bijgevolg geen sprake zijn van een complexe beheersing van de milieubelasting over de omgeving van de luchthaven. Daarom wordt in het Besluit burgerluchthavens een beperkter aantal verplichte handhavingspunten opgenomen, namelijk één aan beide zijden van de start- en landingsbaan en, indien een in het bestemmingsplan vastgelegde bebouwde kom is gelegen op of in de nabijheid van de 55 dB(A) L_{den} geluidscontour (35Ke), tenminste één binnen die bebouwde kom. Vanwege het geringe aantal handhavingspunten bij luchthavens van regionale betekenis ben ik daarom van mening dat saldering van handhavingspunten niet moet worden overwogen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom, in het licht van de evaluatie van Schiphol, het onderhavige wetsvoorstel nu al wordt behandeld.

Het wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens brengt de wet- en regelgeving rondom alle burgerluchthavens, behalve Schiphol, in lijn met de wetgeving van Schiphol. Dit omvat bijvoorbeeld de invoering van het luchthavenbesluit in plaats van de aanwijzing, de verbetering van de handhavingssystematiek, de verdere scheiding van rollen en verantwoordelijkheden tussen exploitanten, gebruikers van de luchthaven en de luchtverkeersleiding indien die op een luchthaven aanwezig is en de overheid en de modernisering van de milieunormen. Daarnaast worden de bevoegdheden over alle burgerluchthavens gedecentraliseerd naar de provincies met uitzondering van de luchthaven Lelystad. Dit staat in deze nota ook nader toegelicht. Het kabinet vindt dat door Lelystad op dit moment niet te decentraliseren rekening wordt gehouden met de vraag aan Schiphol om medio 2007 nut en noodzaak aan te tonen van eventuele uitplaatsing. Daarnaast ligt de uitwerking van de milieunormen, waaronder de handhavingpunten, vast in het Besluit burgerluchthavens. Eventuele veranderingen in deze milieunormering naar aanleiding van ontwikkelingen in de systematiek van Schiphol vragen slechts een aanpassing van deze AMvB en niet van de bepalingen in de wet. Gegeven bovenstaande ziet het kabinet geen redenen om de behandeling van het wetsvoorstel te laten wachten op de ontwikkelingen rondom Schiphol. Daarnaast is het kabinet van mening dat een spoedige invoering van alle verbeteringen die het wetsvoorstel bevat, een goede zaak is voor het beleid op het terrein van de regionale en kleine luchthavens.

De leden van de VVD-fractie stellen dat handhavingpunten niet bedoeld zijn om te voorkomen dat geluidhinder een voor de omwonenden ontoelaatbare waarde bereikt.

Handhavingpunten op of nabij de bebouwde kom hebben tot doel te garanderen dat de geluidbelasting aldaar een bepaalde waarde niet overschrijdt. Het spreekt vanzelf dat dichterbij de luchthaven een hogere geluidbelasting zal optreden: hoe dichterbij de bron, hoe meer geluid. Daarom worden er ook dichterbij de luchthaven woningen geïsoleerd. Verder blijkt uit statistieken reeds jarenlang dat de dosis-effectrelaties voor geluid rond regionale luchthavens stabiel zijn. Daaruit blijkt dat er een duidelijk verband is tussen de geluidbelasting (akoestische factoren) en de optredende geluidhinder.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat niet-akoestische overwegingen een rol spelen bij de hinderbeleving van mensen in de omgeving van een luchthaven. Niet-akoestische factoren kunnen wel van betekenis zijn voor geluidhinder die wordt ervaren (niet voor de gemeten of berekende geluidbelasting). De door de leden van de VVD-fractie genoemde aspecten van geluidbeleid (zoals informatievoorziening, zeggenschap, keuzevrijheid en vertrouwen) acht het kabinet dan ook van groot belang. Het kabinet vindt het echter onvoldoende om geluidbeleid alleen op niet-akoestische factoren te baseren. Deze factoren zijn moeilijk te objectiveren, waardoor hierop geen handhaafbaar systeem kan worden gebaseerd. Niet-akoestische factoren kunnen wel een belangrijke rol spelen in aanvulling op een luchthavenbesluit of -regeling. Door middel van afspraken tussen betrokken partijen en een goede communicatie kan de hinderbeleving positief worden beïnvloed. Het is aan de betrokken overheden en de exploitant van een luchthaven, gebruikers van een luchthaven en de luchtverkeersleiding indien die op de luchthaven aanwezig is, om daaraan in concrete gevallen invulling te geven. Dat kan bijvoorbeeld ook in het kader van de Commissies voor regionaal overleg. Met nadruk wijs ik er nogmaals op dat het wetsvoorstel een minimumstelsel biedt dat ruimte laat voor maatwerk per luchthaven, ook als het gaat om aanvullende maatregelen en afspraken ter vermindering van de hinderbeleving.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de mogelijkheid van salderen tussen grenswaarden in handhavingpunten, zoals ten aanzien van de luchthaven Schiphol wordt onderzocht, is uitgesloten bij regionale luchthavens, verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op dezelfde vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de ChristenUnie fractie zijn van opvatting dat er heffingen moeten komen op vliegbewegingen vanuit het principe de vervuiler betaalt.

Het kabinet deelt de opvatting van deze leden dat heffingen in rekening moeten gebracht worden van de gebruikers van de luchthaven vanuit het uitgangspunt «de vervuiler betaalt». Daarom zijn in titel 8a.3 van het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die het voor luchthavens van nationale betekenis verplicht stellen om heffingen op te leggen voor kosten die gemaakt worden voor isolatie of sloop van gebouwen, vergoeding van schade aan belanghebbenden die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van deze belanghebbenden moeten blijven en het verstrekken van geldelijke steun aan gemeenten ter bestrijding van de kosten van het in overeenstemming brengen van een bestemmingsplan. Voor luchthavens van regionale betekenis wordt in titel 8a.3 de basis gelegd om deze heffingen te kunnen opleggen. Op grond van artikel 132, zesde lid, van de Grondwet en artikel 221 van de Provinciewet moet de mogelijkheid om een provinciale heffing op te leggen bij wet worden vastgelegd. Het is niet mogelijk om aan provincies voor te schrijven dat zij deze mogelijkheid moeten gebruiken en hoe zij een eventuele belastingverordening verder vorm geven. Dit is aan de desbetreffende provincie om zelf te bepalen. Daarnaast is het uiteraard altijd mogelijk dat luchthavens en of luchtvaartmaatschappijen door de overheid gesimuleerd worden om stiller of schoner te vliegen. Of dat de overheid wat dat betreft het beleid nader aanscherpt.

1.2.4 Scheiding van rollen en verantwoordelijkheden

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af op welke wijze gewaarborgd wordt dat de exploitant bij het vaststellen van tarieven geen misbruik maakt van zijn machtspositie ten opzichte van de gebruikers, die immers niet zomaar hun activiteiten kunnen verleggen naar een andere luchthaven. In dit verband is het voor de leden van de fractie van de VVD niet duidelijk waarom de regering een onderscheid maakt tussen Schiphol enerzijds en alle regionale en kleine luchthavens anderzijds. Ook de regionale tarieven dienen in de ogen van deze leden transparant en redelijk te zijn. Ook op regionale luchthavens kan sprake zijn van kruissubsidies. Kan worden aangegeven waarom in relatie tot Schiphol gekozen is voor een sectorspecifieke tariefregeling en voor de grote regionale luchthavens niet? Kan tevens worden aangegeven in welk opzicht de belangen van de gebruikers van de grote regionale luchthavens verschillen van de belangen van de gebruikers van Schiphol?

Het tegengaan van eventueel misbruik van de economische machtspositie is één van de publieke belangen die ten aanzien van de luchthaven Schiphol en de regionale luchthavens in Nederland op adequate wijze moet worden geborgd. De marktomstandigheden en de mate waarin deze luchthavens een economische machtspositie hebben, lopen echter sterk uiteen. Voor Schiphol heeft de NMa in 2001 vastgesteld dat de luchthaven voor enkele deelsegmenten van de luchtvaartactiviteiten een economische machtspositie heeft. Het toezicht op grond van de algemene Mededingingswet schiet tekort voor effectieve prijsregulering in dergelijke gevallen, waarbij veelvuldige en diepgaande klachten zijn te verwachten.

Ook de (nationale) belangen van de home base carriers, waaronder de KLM, die vanwege de bilaterale verdragen aan de mainport Schiphol zijn gebonden, zijn direct in het geding. Daarom achtte het kabinet sector-specifieke regulering voor Schiphol noodzakelijk. Daarmee kan eventueel misbruik door Schiphol adequaat worden tegen gegaan en ook zoveel mogelijk worden voorkomen. Deze regelgeving is inmiddels inwerking getreden bij de wet van 29 juni 2006 (Stb. 331) tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol.

Regionale luchthavens daarentegen zullen veelal onderling en met luchthavens over de grens zoals Luik concurreren. Mede vanwege het relatief geringe activiteitsniveau zal de exploitant van een regionale luchthaven in zijn algemeenheid een geringe prikkel hebben tot het vragen van excessieve tarieven. Eerder zal zich de tegenovergestelde situatie voordoen waarbij exploitanten van dergelijke luchthavens via lage tarieven en aantrekkelijke voorwaarden zullen proberen luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Deze situatie brengt tevens met zich mee dat regionale luchthavens de opbrengsten van commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten (vrijwillig) zal verdisconteren bij het vaststellen van het algehele niveau van de luchthaventarieven. Dergelijke kruissubsidies zijn toegestaan. Hierbij zij aangetekend dat op de regionale luchthavens deze commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten echter van een veel beperkter omvang zijn dan op Schiphol.

Bovendien is, zoals blijkt uit het rapport van Allen&Overy «Regulering, tarieven gebruik infrastructuur luchthavens», voor zover een luchthaven geen economische machtspositie voor de luchtvaartactiviteiten heeft, een eventuele kruissubsidie in omgekeerde richting eveneens toegestaan. Tegen deze achtergrond wil het kabinet deze luchthavens behandelen als normale bedrijven.

Het kabinet acht het niet wenselijk om voor deze luchthavens sector-specifieke regulering toe te passen, mede in het licht van een terughoudend beleid ter zake.

Ook het risico van eventueel misbruik en de omvang en frequentie van de te verwachten klachten zijn van dien aard dat het kabinet geen sector-specifieke regulering noodzakelijk acht.

Dit is mede gebaseerd op het geringe aantal bezwaren dat in de achterliggende jaren is ingediend in het kader van de goedkeuringsprocedure door de Minister van Verkeer en Waterstaat (marginale toetsing). Een verplicht gescheiden administratie voor de regionale luchthavens uit hoofde van de transparantie zoals bij Schiphol acht het kabinet dan ook te ver gaan, mede gelet op de daarmee gemoeide administratieve lasten. Wel is in artikel 8.53 van het wetsvoorstel opgenomen dat indien tarieven worden vastgesteld deze non-discriminatoir moeten zijn. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van het Verdrag van Chicago dat non-discriminatie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen dient te worden nageleefd.

Mocht in specifieke gevallen een regionale luchthaven in Nederland toch een economische machtspositie voor de luchtvaartactiviteiten hebben en een eventueel misbruik daarvan optreden, dan kan een luchtvaartmaatschappij of kunnen andere gebruikers een beroep doen op de NMa, de Europese Commissie of de civiele rechter. Deze kunnen een dergelijke klacht onderzoeken in het kader van het algemene mededingingsrecht. Daarbij wordt eveneens getoetst aan het non-discriminatie vereiste. In dat geval is artikel 25b van de Mededingingswet (i.v.m. transparantierichtlijn) van toepassing.

2. BASIS VAN HET NIEUWE STELSEL VOOR BURGERLUCHTHAVENS

2.2 Categorie-indeling burgerluchthavens

De leden van de CDA-fractie vragen wat de status is van de luchthavens die niet op Nederlands grondgebied zijn gelegen maar waarvan de milieugevolgen en de obstakelbeperkingen zich wel op Nederlands grondgebied voordoen.

Op dit moment zijn er enkele luchthavens net over de Nederlandse grens waarvan de geluidszones gedeeltelijk op Nederlands grondgebied liggen. Het betreft hier de luchthavens in Brüggen en Teveren/Geilenkirchen. Voor deze luchthavens zijn op basis van de Wet geluidhinder in het Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg respectievelijk het Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterrein Zuid-Limburg nu alleen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op geluid. Daarnaast is thans ook een verdrag geldig voor het gebruik van de luchthaven Niederrhein. Het kabinet is van mening dat voor dergelijke luchthavens ook beperkingengebieden, voor zover vallend op Nederlands grondgebied, zouden moeten worden gedefinieerd analoog aan de bepalingen zoals die op grond van het onderhavige wetsvoorstel gaan gelden voor Nederlandse luchthavens. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel in 2007 worden ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld wanneer een luchthaven van nationale betekenis is, mede gelet op de positie van de luchthaven Lelystad.

In paragraaf 1.2 staat dat er in het wetsvoorstel bewust geen criteria zijn opgenomen om een burgerluchthaven van nationale betekenis te verklaren. Op dit moment is Schiphol de enige burgerluchthaven in Nederland van substantiële omvang met een grote betekenis voor de nationale economie. Bovendien zijn de gevolgen van Schiphol in een groot gebied merkbaar (in drie provincies en vele gemeenten). Luchthavens als Lelystad en Rotterdam zijn wat betreft omvang en milieubelasting niet vergelijkbaar met Schiphol. Zodra echter een luchthaven een schakel wordt – zoals ook in paragraaf 1.2.2 is uiteengezet – van de mainport Schiphol kan er wat betreft het kabinet sprake zijn van een nieuwe situatie. Gelet op de (potentiële) groeimogelijkheden van de luchthaven Lelystad wordt deze vooralsnog als enige luchthaven niet gedecentraliseerd,. Voorlopig blijft het Rijk voor deze luchthaven het bevoegde gezag en valt deze luchthaven daarmee in de categorie luchthaven van nationale betekenis. In het kader van de verkenning mainport Schiphol zal een standpunt worden ingenomen over de opties voor de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad op lange termijn.

2.3 Systematiek wetsvoorstel

2.3.1 Decentralisatie

De leden van de leden van de SGP-fractie vragen of bij de provincies voldoende deskundigheid aanwezig is op het terrein van luchthavens en luchtvaart.

In de aanloop naar de decentralisatie van de bevoegdheden naar het provinciaal bestuur is een uitgebreid programma van kennisoverdracht opgesteld waarin alle relevante aspecten betreffende het nieuwe werkgebied van de regionale overheden zijn opgenomen. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan specifieke luchtvaartkennis. Voor een uitbreider

antwoord wordt verwezen naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De zorg van de leden van de SGP-fractie dat de decentralisatie leidt tot een verminderd adequaat nationaal netwerk van regionale en kleine luchthavens deelt het kabinet niet. Er is nauwelijks sprake van een nationaal netwerk van luchtverbindingen in Nederland. Over de jaren is het netwerk van binnenlandse lijnvluchten goeddeels verdwenen. Regionale en vooral kleine luchthavens hebben veelal een recreatief karakter en een beperkte betekenis voor commercieel vervoer. Het gaat vaak om lokale activiteiten. Bij grotere luchthavens als Rotterdam, Eindhoven en Maastricht zijn vooral de Europese verbindingen van belang, maar de omvang ervan laat zich niet vergelijken met de mainport Schiphol. Het Rijk ziet voor zichzelf vooral een taak als het gaat om het garanderen van een internationaal netwerk vanaf een mainport. Het Rijk heeft naar het oordeel van het kabinet daarom bij het nationaal netwerk geen taak als het gaat om burgerluchthavens van regionale betekenis.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of er niet het risico bestaat van wildgroei van handhavingspunten op grond van het voorliggende wetsvoorstel.

Het kabinet heeft geen aanwijzingen dat een wildgroei van handhavingspunten zal ontstaan. Dat ligt ook niet voor de hand omdat – gelet op het karakter en de omvang van de luchthavens waar het om gaat – een overdaad aan handhavingspunten niet effectief is. Daarom stelt het wetsvoorstel een beperkt aantal handhavingspunten verplicht. Vooral de hoogte van de grenswaarden in de handhavingspunten is bepalend, want daarmee wordt het gebruik gereguleerd. Zie ook de beantwoording in paragraaf 1.2.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

2.3.2 Instrumentarium

De leden van de CDA-fractie vragen of het op basis van het voorliggend wetsvoorstel voor provincies mogelijk is aanvullende eisen te stellen aan luchtvaartuigen als gevolg waarvan een vliegtuig dat goed bevonden wordt door de provincie Zeeland niet langer welkom is in de provincie Groningen.

De decentralisatie van bevoegdheden aan provincies heeft geen betrekking op de eisen die aan individuele luchtvaartuigen kunnen worden gesteld. Het is niet mogelijk om op een luchthaven luchtvaartuigen geheel uit te sluiten van het gebruik, omdat zij in een bepaalde geluidscategorie vallen die op grond van Europese wetgeving is toegestaan. De decentralisatie heeft uitsluitend betrekking op de gebruiksmogelijkheden van luchthavens. Provincies kunnen, evenals het Rijk op grond van de huidige regelgeving, eisen stellen aan het gebruik van de luchthaven gebaseerd op de geluidsproductie van luchtvaartuigen. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven in de zin van beperkte openingstijden of een specifieke gebruiksruimte. Zie ook de beantwoording in paragraaf 1.2.3.

2.3.4 Luchthavenregeling

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er in het wetsvoorstel regelgeving voor grootschalig burgerhelikopterverkeer is opgenomen. Deze leden vragen voorts of het, gezien de geluidsoverlast die helikopters veroorzaken, terecht is dat een helikopterlandingsplaats als voorbeeld wordt genoemd voor luchthavens waarvan het gebruik geen consequenties heeft buiten het luchthavengebied.

Helikopterlandingsplaatsen worden gelijk behandeld als andere luchthavens. Afhankelijk van de omvang van de geluidsproductie van een heli-haven moet een luchthavenbesluit of kan een luchthavenregeling worden vastgesteld. Voor de aanleg van helihavens zal namelijk, net als voor andere luchthavens, de vaststelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk zijn indien de 55 dB(A) L_{den} geluidscontour (35 Ke) of de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour buiten de grenzen van het luchthavengebied valt. Daarmee is naar het oordeel van het kabinet een verantwoord besluitvorming over de ontwikkeling van dergelijke luchthavens gewaarborgd. Het is daarom niet noodzakelijk het wetsvoorstel aan te passen als het gaat om grootschalig burgerhelikopter-*verkeer*.

2.3.6 Samenhang met Schipholwet

De leden van de CDA-fractie willen vernemen of het mogelijk is om eventuele wijzigingen in de Schipholwet rechtstreeks in de voorliggende wet door te laten werken.

Zoals deze leden zelf al constateren worden in het voorliggende wetsvoorstel veel bepalingen van de Schipholwet van toepassing verklaard op luchthavens van regionale en nationale betekenis en ook op militaire luchthavens. Indien als gevolg van de evaluatie van de Schipholwet wijzigingen optreden in dergelijke bepalingen werken deze bepalingen automatisch door in de bepalingen van titel 8.3 en titel 8.3 voor de overige burgerluchthavens en titel 10.3 voor de militaire luchthavens. Als gevolg van de evaluatie van de Schipholwet zullen het luchthavenverkeersbesluit Schiphol en het luchthavenindelingbesluit Schiphol worden gewijzigd. Bij veel van deze wijzigingen zal het gaan om specifiek op de luchthaven Schiphol toegesneden wijzigingen. Te gelegener tijd zal gezien worden of deze wijzigingen ook gevolgen moeten hebben voor de bepalingen die zijn opgenomen in voorliggend wetsvoorstel en het Besluit burgerluchthavens.

2.4 Luchthavenbeleid provinciaal bestuur

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bescherming die de exploitant heeft als het gaat om de openingstijden of de sluiting van een luchthaven.

In het omzettingsbesluit dat het Rijk vaststelt zullen alle gebruiksmogelijkheden, waaronder de openingstijden die nu in de aanwijzingen zijn opgenomen, één op één worden overgenomen. Vervolgens zullen zoals in paragraaf 1.2 al is aangegeven, de openingstijden door de provincie worden vastgelegd in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling. Deze kunnen worden aangepast op initiatief van de luchthavenexploitant, gebruikers of het bevoegde gezag. De procedure tot aanpassing van een luchthavenbesluit of regeling is omgeven met waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming. Indien het bevoegde gezag de openingstijden zou willen beperken of een luchthaven zou wil sluiten dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te worden gehanteerd. Uiteraard zal indien sprake is van een beperking van gebruiksmogelijkheden de hieruit voortvloeiende schade aan de exploitant moeten worden vergoed. Op dit punt wijkt de regelgeving niet af van de milieu- en ruimtelijke ordeningsregelgeving, zoals die ook voor andere sectoren geldt. Zie ook het eerder in paragraaf 1.2 gegeven antwoord.

Het kabinet gaat niet in op de suggestie van de leden van de fractie van het CDA dat de huidige aangewezen luchthavens alleen kunnen worden gesloten indien dat geschiedt bij AMvB met voorhang bij de Tweede Kamer. Naar het oordeel van het kabinet verdraagt dat zich niet met de

decentralisatiegedachte waarbij de bevoegdheden op het provinciale niveau worden gelegd. Zoals uit het bovenstaande blijkt acht het kabinet de belangen en de rechtszekerheid van luchthavens in het voorliggende wetsvoorstel voldoende gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een onderbouwing van het uitgangspunt dat de provincie als gebiedsregisseur de juiste bestuurslaag is om integrale afwegingen te maken als het gaat om luchthavens van regionale betekenis.

In de memorie van toelichting heeft het kabinet uitgebreid uiteengezet dat vraagstukken rond luchthavens van regionale betekenis op regionaal niveau spelen. Bij de keuze voor de provincie als bevoegd gezag voor luchthavens van regionale betekenis sluit het kabinet aan bij de huidige praktijk. Weliswaar is op grond van de huidige regelgeving het Rijk het bevoegde gezag, maar op provinciaal niveau kan een integrale belangenafweging beter plaatsvinden. De provincie is beter op de hoogte van de belangen die spelen in de betrokken regio en is verantwoordelijk voor de gebiedsinrichting op regionaal niveau. Een luchthaven moet worden ingebed in de ruimtelijke structuur van de regio. Hierbij zijn ook zaken als landzijdige infrastructuur, woningbouwplannen, bedrijventerreinen, natuur en landschap, sporten recreatieactiviteiten aan de orde. Voor het overige wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van deze leden in paragraaf 1.2.2.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een vergelijking kan worden getrokken tussen een Rijksweg en een verbinding tussen twee regionale luchthavens.

Er is feitelijk geen sprake van een netwerk van luchtverbindingen binnen Nederland. De grotere regionale luchthavens maken onderdeel uit van internationale netwerken en staan, los van het recreatieve gebruik, niet met elkaar in verbinding. Bij rijkswegen is wel sprake van een netwerk van verbindingen binnen Nederland. De regionale luchthavens accommoderen internationaal vervoer, terwijl de Rijks wegen binnenlandsvervoer verzorgen. Zie ook de toelichting in paragraaf 2.3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vragen wie, indien sprake is van provincieoverschrijdende belangen, bij deze luchthavens de integrale belangenafweging maakt en hoe wordt omgegaan met provincieoverschrijdende zaken, zoals geluid en externe veiligheid.

Veelal zijn luchthavens zodanig gelegen dat de effecten van de desbetreffende luchthaven alleen binnen de provinciegrenzen neerslaan. De integrale belangenafweging kan dan door één provincie worden gedaan. Indien er echter sprake is van een luchthaven die zodanig dicht bij provinciegrenzen is gelegen dat het beperkingengebied over de provinciegrenzen heen komt, kan op grond van artikel 8.62 van het wetsvoorstel een luchthavenbesluit alleen worden vastgesteld als de andere provincie instemt met het voorgenomen besluit. Beide provincies zijn in dat geval even belangrijk. Er zal in dat geval sprake zijn van een gezamenlijke belangenweging.

De leden van de PvdA-fractie vragen welk percentage van de passagiers en vracht een (eind)bestemming heeft die buiten de provincie zelf ligt?

Zoals in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet slaan de economische effecten van dergelijke luchthavens in de regio neer. Het is niet exact bekend wat deze percentages zijn. Uit

passagiersonderzoek in 2004 op Rotterdam Airport blijkt dat ruim 65% van de passagiers afkomstig is uit Zuid-Holland. Verder is bekend dat bijvoorbeeld de luchthaven van Maastricht veel vracht verwerkt die vervolgens via de weg naar andere provincies of nabijgelegen landen wordt vervoerd.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie op welke manier gewaarborgd is dat bij de provincies voldoende kennis aanwezig is om de nieuwe bevoegdheden uit te oefenen wordt verwezen naar paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over de mogelijke gevolgen van toekomstige afwegingen rond luchthavens in de diverse provincies is niet eenduidig te beantwoorden. Na de overdracht van de bevoegdheden is dat juist aan de provincies om te bepalen. Op basis van de kennis die ik heb van provincies en hun opvattingen over luchtvaart, blijkt dat in overwegende mate steun bestaat voor het minimaal in stand houden van de luchthaveninfrastructuur die op dit moment beschikbaar is.

De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat een netwerk van luchthavens met voldoende capaciteit van groot belang is voor Nederland. De leden vragen of bij de voorgestelde decentralisatie voldoende zorg kan worden gedragen voor het bestaan van dit netwerk.

Naar het oordeel van het kabinet is er geen sprake is van een luchthaven-netwerk op nationaal niveau. Luchtverbindingen spelen in vergelijking met spoor- of wegverbindingen, binnen Nederland geen rol van betekenis. De grotere luchthavens van regionale betekenis zullen wel een steeds belangrijker rol gaan spelen in Europese netwerken, vooral door de ontwikkeling van low cost carriers. De economische en milieueffecten treden echter vooral regionaal op. Het Rijk ziet daarom geen reden op nationaal niveau beleid uit te werken voor luchthavens van regionale betekenis, tenzij er een nadrukkelijk relatie ontstaat met het functioneren van de Mainport Schiphol. Zie ook de beantwoording in paragraaf 2.2, 2.3.1 en eerder in deze paragraaf.

3. HET LUCHTHAVENLUCHTVERKEER VAN BURGERLUCHTHAVENS

3.2 Geluid

3.2.1 Bepalen van de geluidsbelasting

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of (nacht)sluiting nu alleen mogelijk is via het luchthavenbesluit en of de minister alsnog bereid is nachtsluiting van regionale luchthavens in de Wet luchtvaart op te nemen.

Op grond van de huidige Luchtvaartwet is structureel nachtverkeer op luchthavens mogelijk. Met dit wetsvoorstel heeft het kabinet besloten tot decentralisatie van bevoegdheden aan het provinciaal bestuur. De instrumenten die provincies hebben zijn – afhankelijk van de omvang van een luchthaven – een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling. De mate waarin een luchthaven gedurende de dag of de nacht geopend is wordt in een dergelijk besluit of regeling vastgelegd. Dat maakt onderdeel uit van de integrale belangenafweging die het provinciaal bestuur maakt. Het kabinet is van mening dat een wettelijk geregelde nachtsluiting een integrale belangenafweging niet ten goede komt.

3.6 Beperkt openbaar karakter luchthavens

De leden van de CDA-fractie vragen of het aantal luchthavens met een openbaar karakter met het wetsvoorstel zal toenemen of afnemen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat luchthavens met een luchthavenbesluit een openbaar karakter hebben. Thans geldt dit openbaar karakter op grond van artikel 32 van de Luchtvaartwet voor burgerluchtvaartterreinen met een aanwijzing op grond van die wet. Hierbij gaat het om circa 15 luchthavens. Op grond van het Besluit burgerluchthavens is een luchthavenbesluit noodzakelijk indien de contour van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} of de 55 L_{den}-geluidscontour (35 Ke) buiten het luchthavengebied gelegen is. Op dit moment valt nog niet precies te zeggen of alle luchthavens die op dit moment zijn aangewezen straks ook een luchthavenbesluit zullen hebben of dat dit aantal iets zal toe- of afnemen.

Bij de behandeling van de wet rondom de economische regulering op Schiphol is door beide Kamers veel aandacht besteed aan de hoogte van de tarieven. Kan de regering aangeven op welke wijze er toezicht is op de totstandkoming van de tarieven van de regionale luchthavens? De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering waarom er voor bijvoorbeeld de luchthavens Rotterdam, Lelystad en Eindhoven niet is gekozen om te komen tot een zelfde tarievenstructuur. Het zou immers mogelijk kunnen zijn dat, in het kader van het mainportbeleid, een carrier van het streng geregeerde Schiphol wordt uitgeplaatst naar een luchthaven waar geen enkele afspraak is rondom de tariefvaststelling?

Voor het toezicht op de tarieven van de regionale luchthavens wordt verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.2.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Ten aanzien van de uitplaatsing in de toekomst van lijn- en charterverkeer van Schiphol naar Rotterdam of Lelystad wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 1.2.2. Indien uitplaatsing vanuit Schiphol in de toekomst plaatsvindt, zou op de betreffende regionale luchthavens juist een lager tariefniveau mogen worden verwacht. In dit licht worden vooralsnog geen redenen gezien om tot sectorspecifieke regulering van deze luchthavens over te gaan. Toezicht op grond van het algemeen mededingingsrecht wordt voldoende geacht.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze wordt gegarandeerd dat men wel kan blijven oefenen, nu de regering ervoor kiest om de exploitant voortaan toestemming te laten geven voor circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten.

Het opleggen van het openbaar karakter vloeit voort uit het Verdrag van Chicago. In de artikelen 15 en 28 van dat verdrag is vastgelegd dat lidstaten verplicht zijn op die luchthavens waar nationaal verkeer toegang heeft ook internationaal verkeer te laten landen. Deze bepaling was aanvankelijk uitgewerkt in artikel 32 van de Luchtvaartwet. Hierbij werd geen onderscheid gemaakt naar het soort verkeer. Met de Schipholwet is het openbaar karakter voor de luchthaven Schiphol niet langer meer van toepassing op circuitvluchten, oefenvluchten en proefvluchten, omdat dergelijke vluchten strikt genomen niet vallen onder de werking van genoemde artikelen van het Verdrag van Chicago. Dezelfde lijn wordt in dit wetsvoorstel gevolgd voor de burgerluchthavens van regionale betekenis. De exploitant krijgt als gevolg hiervan meer grip op het gebruik van de milieuruimte van de luchthaven. Mocht blijken dat het na decentralisatie van de bevoegdheden in Nederland voor gebruikers onvoldoende mogelijk is om deze activiteiten te verrichten, dan bestaat de mogelijkheid, indien bovenprovinciale belangen dit vorderen, in te grijpen. Zie ook

4. RUIMTELIJKE ORDENING ROND BURGERLUCHTHAVENS

4.1. Algemeen

De PvdA-fractie vraagt naar de vermindering van procedure lasten en administratieve lasten die het wetsvoorstel met zich mee brengt.

Wat betreft de procedurelasten zit de vermindering vooral in het stroomlijnen van besluitvormingsprocedures. 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 6 000 uur en € 2 000,- per jaar, door het vervallen van bezwaar- en beroepsmogelijkheden en het vervallen van de verplichte burgerparticipatie in de CRO.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het moment waarop de huidige PKB's voor de luchthavens vervallen.

De PKB's zijn voor een luchthavens niet meer van toepassing op het moment dat voor de desbetreffende luchthaven een omzettingsbesluit op grond van het overgangsrecht in werking is getreden. Het Structuurschema burgerluchthavens vervalt pas als de aanwijzingen voor alle onder deze PKB vallende luchthavens onherroepelijk zijn geworden. Hetzelfde geldt voor de PKB luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een andere uitleg van de directe doorwerking van de provinciale besluiten in de bestemmingsplannen en of ondanks deze doorwerking nog aanpassing van bestemmingsplannen noodzakelijk is.

De doorwerking van ruimtelijke bepalingen van een luchthavenbesluit naar het gemeentelijke bestemmingsplan wordt in dit wetsvoorstel op dezelfde wijze geregeld als momenteel in de Wet luchtvaart voor de luchthaven Schiphol is geregeld. In het wetsvoorstel wordt artikel 8.8 van de Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 8.47, tweede lid). Dit betekent dat gemeenten binnen een jaar de ruimtelijke beperkingen uit het luchthavenbesluit die betrekking hebben op hun grondgebied in het bestemmingsplan moeten verwerken. Totdat aanpassing van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden geldt het luchthavenbesluit als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de beleidsvrijheid die het provinciaal bestuur als bevoegd gezag heeft ten aanzien van luchthavens.

De provincie kan – al of niet op initiatief – het gebruik van de luchthavens bepalen. Daarbij moeten de wettelijke vereisten uit het wetsvoorstel in acht worden genomen. Daarnaast kunnen de provincies regels vaststellen die niet in het Besluit burgerluchthavens zijn voorgeschreven, ruimere beperkingengebieden opnemen of grenswaarden vaststellen voor lokale luchtverontreiniging of externe veiligheid. Uiteraard zijn ook dan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals deze onder meer in de Algemene wet bestuursrecht en de Provinciewet zijn vastgelegd. Het is niet zomaar mogelijk om een luchthaven te sluiten of de

geboden milieuruimte te verkleinen. Uit oogpunt van rechtszekerheid kunnen bestaande «rechten» niet zomaar teniet worden gedaan. Daarvoor moeten goede redenen zijn, net als bijvoorbeeld bij de intrekking of de inperking van een milieuvergunning van een bedrijf. Op grond van het wetsvoorstel is een dergelijk besluit dan ook met waarborgen van zorgvuldige besluitvorming omkleed. Zie ook het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 2.4.

4.2 Bepalingen ruimtelijke ordening

Binnen het beperkingengebied van een luchthaven gelden voor diverse ruimtelijke bestemmingen beperkingen met het oog op (externe) veiligheidsrisico's en de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer. Er worden ook gebieden aangewezen waar de nieuwbouw van deze gebouwen in beginsel verboden is. De leden van de fractie van het CDA vragen op basis van welke criteria wordt bepaald of een gebouw gevoelig dan wel kwetsbaar is. Ook willen deze leden vernemen hoe het begrip «in beginsel» moet worden geïnterpreteerd.

Op grond van het Besluit burgerluchthavens zullen er rond luchthavens met een luchthavenbesluit ruimtelijke beperkingen gelden ten aanzien vanuit oogpunt van externe veiligheid als kwetsbaar en als beperkt kwetsbaar gekwalificeerde gebouwen en ten aanzien vanuit oogpunt van geluid als geluidsgoed gekwalificeerde gebouwen. De criteria die aan deze kwalificaties ten grondslag liggen zijn ontleend aan het ruimtelijk beleid dat op basis van de Schipholwet rondom de luchthaven Schiphol wordt gevoerd. In het Besluit burgerluchthavens wordt nauwkeurig bepaald welke soorten gebouwen tot deze kwalificaties behoren. In het Besluit burgerluchthavens wordt voorts bepaald in welke beperkingengebieden nieuwbouw van gebouwen niet is toegestaan. Dit verbod op nieuwbouw is in beginsel echter niet absoluut. In de meeste beperkingengebieden is het verbod beperkt tot bepaalde categorieën gebouwen. Nieuwbouw is in gevallen bepaald in het Besluit burgerluchthavens mogelijk indien het provinciaal bestuur hiervoor middels een verklaring van geen bezwaar toestemming verlenen. Ook dit is in lijn met de regelgeving inzake de luchthaven Schiphol.

De leden van de CDA-fractie vragen of er in het kader van de recente evaluatie van het Schipholbeleid een evaluatie heeft plaatsgevonden van het, naar aanleiding van de motie Hofstra (27 603, nr. 74) in de Schipholwetgeving geïntroduceerde, begrip «blijfrecht».

In het eindrapport van de Evaluatie van het Schipholbeleid is hier aandacht aan besteed (p. 28). De voorschriften voor de sloopzones zijn sedert de invoering van de Schipholwet nageleefd, door de motie Hofstra cs kunnen bewoners niet worden gedwongen hun woning te verkopen. Dit maakt de termijn waarop alle panden zullen zijn gesloopt onzeker.

De leden van de CDA-fractie brengen naar voren, dat door hen meerdere malen aandacht is gevraagd voor de positie van agrariërs wiens perceel veilig genoeg is om te werken, maar te onveilig om te slapen, terwijl deze agrariërs vanwege de bedrijfsvoering op hun bedrijf moeten wonen. Deze leden vragen hoe in het wetsvoorstel met deze problematiek is omgegaan.

Het beleid voor de aanwezigheid van (agrarische) bedrijfswoningen in beperkingengebieden wordt in het Besluit burgerluchthavens vastgelegd. Ook hiervoor wordt in het Besluit burgerluchthavens het blijfrecht opgenomen. Op het moment dat de bewoner van de bedrijfswoning deze verlaat bestaat er aanspraak op nadeelcompensatie. In het Besluit burger-

luchthavens wordt bepaald dat vervangende nieuwbouw van bedrijfs-woningen in de 10^{-5} plaatsgebonden risicocontour mogelijk is op basis van een verklaring van geen bezwaar van het provinciaal bestuur. Hetzelfde geldt voor nieuwbouw in de 10^{-6} plaatsgebonden risicocontour. Voorts zal worden bepaald dat nieuwbouw, waaronder begrepen vervangende nieuwbouw, eveneens mogelijk is in de 55 dB(A) L_{den} (35 Ke) geluidscontour.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het afgeven van een verklaring van geen bezwaar voor projecten binnen het beperkingengebied niet een rijksbevoegdheid is, gelet op de luwte van de provinciale bestuurslaag.

De ruimte die luchthavens hebben en de ruimtelijke beperkingen die dat met zich mee kan brengen is onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid. Aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar zal het provinciale bestuur toetsen aan de eisen die zijn opgenomen in het Besluit burgerluchthavens en aan zijn eigen beleidskaders ter zake. Het gaat veelal om lokale projecten en initiatieven. Rijksbetrokkenheid bij dergelijke projecten ligt alleen voor de hand als er gevolgen zijn voor het veilig gebruik van het luchtruim. Daarom kan een verklaring van geen bezwaar door de provincie alleen worden afgegeven als de minister van Verkeer en Waterstaat een «verklaring van veilig gebruik luchtruim» heeft afgegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het Besluit burgerluchthavens geen criteria zijn opgenomen voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar bij kantoren.

Het past binnen het algehele ruimtelijk orderingsbeleid dat provincies op dit moment ook al voeren om ook het beleid voor kantoren in het beperkingengebied te ontwikkelen. Het is een onderdeel van de provinciale beleidsvrijheid. Bovendien vereist beleidsontwikkeling ter zake maatwerk, dat alleen goed door het betreffende bevoegde gezag kan worden geboden.

5. TOTSTANDKOMING LUCHTHAVENBESLUIT EN -REGELING

5.5 Geen beroep bij bestuursrechter

De Raad van State heeft in zijn advies afgeraden af te zien van plaatsing van enkele bepalingen van het wetsvoorstel op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als gevolg hiervan staat tegen de vaststelling van een luchthavenbesluit of regeling geen beroep open bij de bestuursrechter, ook niet tegen onderdelen van het besluit die niet het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben. De leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie vinden dat in het nader rapport onvoldoende is gemotiveerd waarom deze weg is gekozen en niet de weg van de Tracéwet. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hierbij waarom de Schipholwet is genomen als uitgangspunt en niet de Awb.

Het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter vindt in de eerste plaats zijn verklaring in het feit dat het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling zowel algemeen verbindende voorschriften bevatten als elementen die als beschikking zijn te kwalificeren. Zoals bekend stelt artikel 8.2 van de Awb tegen algemeen verbindende voorschriften geen beroep open op de bestuursrechter. Dit betekent overigens niet dat de burger met lege handen staat. Meent de burger dat het betrokken besluit onrechtmatig is, dan staat de weg naar de burgerlijke

rechter open. Door bij de hier bedoelde besluiten beroep op de bestuursrechter over de gehele linie van het betrokken besluit – wat betreft de algemeen verbindende voorschriften dus in lijn met de Awb – uit te sluiten, wordt gekozen voor een uniforme wijze van rechtsbescherming en wordt verdeling van rechtsmacht over verschillende rechters voorkomen. Daarnaast wordt met het uitsluiten van beroep op de bestuursrechter voor het onderbrengen van de overige luchthavens in de Wet luchtvaart aangesloten bij de systematiek die destijds is gekozen bij de Schipholwet. In dit wetsvoorstel is een groot deel van de bepalingen die gelden voor Schiphol, van toepassing verklaard op de overige burgerluchthavens en op militaire luchthavens. Dit geldt zowel voor de regels en grenswaarden die gelden voor het luchthavenluchtverkeer als voor de ruimtelijke indeling van de directe omgeving van de luchthaven. Ik heb gemeend dat het gezien de analogie van de systematiek van de inhoud van het luchthavenverkeerbesluit en het luchthavenindelingbesluit enerzijds en het luchthavenbesluit en de luchthavenregeling anderzijds, niet in de rede ligt alleen vanwege het aspect van beroep af te wijken van de Schipholwet en op dit punt de Tracéwet of de Awb te volgen. Voor zover de Raad van State in zijn advies refereerde aan de Tracéwet, betrof zulks de overeenkomstige gevolgen van een luchthavenbesluit, te weten de rechtstreekse doorwerking in bestemmingsplannen, en niet zozeer de inhoud van het tracébesluit. Daarin komen immers geen algemeen verbindende voorschriften voor.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens wat de rol is van provinciale staten bij het vaststellen van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling ten opzichte van die van gedeputeerde staten.

Het wetsvoorstel bepaalt dat provinciale staten een luchthavenbesluit of luchthavenregeling vaststellen (zie artikelen 8.43, eerste lid, en 8.64, eerste lid, van het wetsvoorstel). Dit is overeenkomstig het toetsingskader dat is opgenomen in de memorie van toelichting bij de wet dualisering medebewindbevoegdheden. Overigens is op grond van de provinciewet ook een rol weggelegd voor gedeputeerde staten. Op grond van het eerste lid van artikel 143 kunnen provinciale staten een verordening waarin algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen, alleen vaststellen nadat zij gedeputeerde staten in de gelegenheid hebben gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van provinciale staten te brengen. Opgemerkt moet worden dat provinciale staten van een provincie de mogelijkheid hebben de bevoegdheid tot het vaststellen van een luchthavenbesluit over te dragen aan gedeputeerde staten. De bevoegdheid tot het vaststellen van een luchthavenregeling kan worden overgedragen aan gedeputeerde staten of het gemeentebestuur.

De vraag van deze leden of in het wetsvoorstel voorziet in goedkeuring van het gebruiksplan door gedeputeerde staten moet ontkennend worden beantwoord. Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is een betere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid, de exploitant en de gebruikers van de luchthaven. Het verplicht voorschrijven van een gebruiksplan en de goedkeuring daarvan, wordt gezien als één van de voorbeelden waaruit blijkt dat de overheid zich teveel mengt in de exploitatie van de luchthaven (zie ook paragraaf 1.2.4 van de memorie van toelichting).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom bij de ter inzage legging van ontwerp-luchthavenbesluiten en -regelingen is gekozen om «een ieder» de mogelijkheid te geven zienswijzen in te dienen wordt opgemerkt dat hiervoor zowel is aangesloten bij de Schipholwet als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening waar ook «een ieder» zienswijzen kan

indienen. Dit past ook beter bij een besluit dat in hoge mate een ruimtelijk karakter heeft.

6. COMMISSIE REGIONAAL OVERLEG LUCHTHAVENS

De leden van de fractie van het CDA vragen of er lering is getrokken uit de evaluatie van de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS).

Het kabinet ziet voor CROS als belangrijke taak het opsporen en bespreken van hinderbeperkende maatregelen binnen de randvoorwaarden die door het Rijk worden gesteld. Het kabinet wil hiermee de invloed van de regio vergroten. De partijen in de CROS gaan advies geven over mogelijke experimenten met vliegroutes en vliegprocedures. De CROS functioneert onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. In het kader van de hinderbeperkende maatregelen heeft het kabinet aan de CROS gevraagd om advies te geven over mogelijke verbeteringen van vliegroutes en -procedures. In het onderhavige wetsvoorstel krijgen de provincies de taak om bij luchthavens met een luchthavenbesluit een Commissie regionaal overleg (CRO) in te stellen en conform de CROS onafhankelijke voorzitters te benoemen. De CRO's krijgen een algemene taak om alle belangen aan bod te laten komen die betrekking hebben op het functioneren van de luchthaven in zijn omgeving. Het opsporen en bespreken van hinderbeperkende maatregelen kan hier een belangrijk deel van uitmaken. Aangezien niet iedere regio hetzelfde is, heeft de provincie keuzevrijheid bij de instelling van een CRO om specifieke taken toe te kennen of aanvullende partijen naast de verplichte deelnemers toe te voegen. Hiermee kan binnen de mogelijkheden van deze wet de lijn worden gevolgd van de CROS om meer invloed te geven aan de regio's rondom luchthavens.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de samenstelling van de CRO een bevoegdheid is van gedeputeerde staten en niet van provinciale staten.

De toedeling van deze bevoegdheid is overeenkomstig het toetsingskader dat is opgenomen in de memorie van toelichting bij de wet dualisering medebewindbevoegdheden. Omdat in dit geval sprake is van een bevoegdheid om regels vast te stellen die geen algemeen verbindend voorschrift inhouden, kan deze bevoegdheid worden opgedragen aan gedeputeerde staten.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze bewoners en gebruikers bij het overleg worden betrokken en zij vragen eveneens – evenals de leden van de VVD-fractie over de gebruikers – waarom zij niet standaard zitting hebben in de CRO.

Het wetsvoorstel staat vertegenwoordiging van bewoners en gebruikers niet in de weg. De oorspronkelijke gedachte van een CRO is, dat – gelet op de scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en de exploitant van een luchthaven, gebruikers van een luchthaven en de luchtverkeersleiding indien die op de luchthaven aanwezig is, – er een forum moet zijn waar deze taken en bevoegdheden op elkaar kunnen worden afgestemd. Vandaar dat alleen gemeenten, de exploitant en de luchtverkeersleiding verplicht in de CRO zitten. Het staat de provincie overigens vrij om ook vertegenwoordigers van bewoners en gebruikers in de CRO op te nemen. Bij regionale en kleine luchthavens zijn overigens vaak vele verschillende gebruikers betrokken. Het is niet in algemene zin aan te geven of en hoe deze bij de CRO worden betrokken. Dat is maatwerk. Om

die reden is het aan het bevoegde gezag om bij de oprichting van een CRO om te bepalen hoe deze betrokken worden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe wordt omgegaan met luchthavens nabij provinciegrenzen wordt verwezen naar de omschrijving van artikel 8.58, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarin is bepaald dat in de CRO zijn op genomen vertegenwoordigers van gemeenten waarin het beperkingengebied geheel of gedeeltelijk is gelegen. Hierbij wordt uitdrukkelijk geen onderscheid gemaakt of de desbetreffende gemeente ook binnen de provincie is gelegen waar ook de luchthaven ligt. Als gevolg van deze bepalingen zullen derhalve in het geval van de luchthaven Hilversum ook gemeenten die in de provincie Utrecht zijn gelegen vertegenwoordigd zijn in deze commissie.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat met betrekking tot de luchthaven Rotterdam ook deelgemeenten als Overschie of Hillegersberg-Schiebroek in de commissie vertegenwoordigd zou moeten. De wet schrijft voor dat er een vertegenwoordiging van de gemeente moet plaatsvinden. Het is vervolgens een intern bestuurlijke aangelegenheid van de desbetreffende gemeente welke deelgemeente(n) in deze commissie de gemeente vertegenwoordigen.

Tevens vragen deze leden waarom de commissie regionaal overleg bij een luchthaven met een luchthavenregeling niet verplicht is.

Voor luchthavens met een luchthavenregeling geldt dat het externe veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat er buiten de luchthaven geen ruimtelijke gevolgen noodzakelijk zijn. Het zal hierbij met name gaan om luchthavens die in de huidige situatie een ontheffing op grond van artikel 14, tweede lid, van de Luchtvaartwet hebben of zijn aangewezen op grond van het Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen. Bij deze luchthavens is sprake van een beperkt effect op de omgeving waardoor geen ruimtelijke beperkingen in de omgeving van de luchthaven hoeven te worden ingesteld. Ook op dit moment zijn er voor deze luchthavens geen zogeheten commissies 28. Het verplicht voorschrijven van deze commissie bij luchthaven met en luchthavenregeling zou de administratieve lasten onnodig vermeerderen. Het staat een provincie uiteraard vrij deze indien dat in een specifieke situatie gewenst is toch in te stellen.

De leden fractie van de ChristenUnie vragen naar de achtergronden van de ruimere taakomschrijving van de Commissie Regionaal Overleg.

Het wetsvoorstel beoogt om alle belangen een plek te geven als het gaat om het functioneren van een luchthaven in zijn omgeving. Daarbij moet niet alleen naar geluid worden gekeken, maar ook naar andere milieuaspecten en andere belangen, zoals veiligheids-, vervoers- en economische belangen. Ook de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een luchthaven moeten niet los worden gezien van de luchthaven zelf. De CRO biedt een forum om alle belangen tot hun recht te laten komen. Feitelijk volgt de verbrede taakomschrijving van de CRO uit de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Zo betekent decentralisatie niet alleen dat op regionaal (provinciaal) niveau in een luchthavenbesluit wordt besloten over de ontwikkeling van een luchthaven, maar tevens dat na vaststelling van het besluit het functioneren van een luchthaven onderwerp van gesprek blijft in de regio. De gescheiden rollen en verantwoordelijkheden tussen overheid en de exploitant van een luchthaven, gebruikers van een luchthaven en de luchtverkeersleiding indien die op de luchthaven aanwezig is vragen om afstemming van hun onderscheiden verantwoordelijkheden. De CRO biedt daartoe de mogelijkheid. De CRO biedt verder de mogelijkheid om –

gelet op ieders belangen – te komen tot een verdere optimalisatie van het functioneren van de luchthaven in zijn omgeving. Zo kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over de beperking van geluidhinder gelet op niet-akoestische factoren.

8. VEILIGHEID LUCHTHAVENS

8.3 Certificering

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de geldigheidstermijn van het veiligheidscertificaat wordt verlengd van 3 naar 5 jaar. Bij de invoering van het vrijwillige veiligheidscertificaat in 2003 is de vraag gerezen wat de geldigheidstermijn van dit certificaat zou moeten zijn. De ICAO regelgeving verplicht niet tot een bepaalde geldigheidsduur. Binnen Europa varieert de geldigheidsduur van 3 jaar tot een onbeperkte geldigheidsduur. Bij de introductie van de certificering is besloten te starten met een geldigheidsduur van 3 jaar en deze na enige tijd te verruimen naar 5 jaar. Uit oogpunt van het verminderen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven is een verlenging van de geldigheidsduur wenselijk. Deze verlenging staat los van de plicht van de exploitant om het veiligheidsmanagementsysteem voortdurend op orde te hebben. Er vinden in principe jaarlijks audits plaats of vaker als dat noodzakelijk wordt geacht. De verlenging van de geldigheidsduur zal daarom geen gevolgen hebben voor de veiligheid van het gebruik van de luchthaven.

10. GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL

10.3 Kennisoverdracht

De leden van de CDA-fractie vragen inzicht in de kosten die zijn gemaakt voor het raadplegen van externe deskundigen om tot het oordeel te komen dat bevoegdheden kunnen worden overgedragen naar de provincie.

Voor de oordeelsvorming rond de keuze voor decentralisatie, zijn door het departement alleen kosten gemaakt voor externe inhuur als het gaat om het rapport van Policy Research Corporation «Impact regionale luchthavens in het licht van decentralisatie».

Vervolgens vragen deze leden of de regering het als wenselijk ziet dat er een centraal kenniscentrum ontstaat waarin de verschillende provincies zijn vertegenwoordigd. Het is niet de bedoeling dat er een nieuw kennisinstituut zal worden opgericht. De gezamenlijke provincies werken nu al samen in een landelijk provinciaal vakberaad, waaraan ook het Rijk deelneemt. Hierdoor wordt versnippering van de kennis voorkomen. Zie ook de beantwoording in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 8.41

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat medische vluchten geaccommodeerd dienen te worden. Deze leden vragen of in het wetsvoorstel adequaat is geregeld dat medische vluchten op regionale luchthavens kunnen worden geaccommodeerd.

Provinciale staten hebben de vrijheid om in een luchthavenbesluit of -regeling bepalingen op te nemen omtrent het accommoderen van medische vluchten. Zo kan door provinciale staten worden bepaald wanneer deze vluchten mogen plaatsvinden en kunnen zij bij het berekenen van de geluidsruimte rekening houden met een specifiek aantal medische vluchten. Ook kan worden bepaald dat een deel van de geluidsruimte exclusief voor medische vluchten beschikbaar wordt gesteld. Desgewenst kan tevens worden vastgelegd dat medische vluchten buiten de reguliere openingstijden van de luchthaven kunnen plaatsvinden. Gezien het feit dat ook medische vluchten bijdragen aan de geluidbelasting van de omgeving en kunnen leiden tot ruimtelijk beperkingen ben ik van mening dat deze vluchten mee moeten tellen in de geluidsruimte van de luchthaven. In het geval provinciale staten geen of onvoldoende mogelijkheden voor het uitvoeren van medische vluchten in een luchthavenbesluit of -regeling opnemen en dit vanuit maatschappelijk oogpunt door het Rijk wel noodzakelijk wordt geoordeeld, kunnen, gelet op het bepaalde in artikel 8.41, tweede lid, van het wetsvoorstel, provinciale staten worden opgedragen het noodzakelijk geachte gebruik in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling mogelijk te maken. Gelet op het vorenstaande is het kabinet van mening dat het voorliggende wetsvoorstel voldoende mogelijkheden bevat om veilig te stellen dat medische vluchten op regionale luchthavens kunnen worden geaccommodeerd. Zie ook de beantwoording in paragraaf 1.2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Artikel 8.44

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de grenswaarden voor lokale luchtverontreiniging. Deze leden vragen zich met name af hoe provincies om zullen gaan met vliegtuigen die voldoen aan de nationale en internationale luchtverontreinigingseisen.

Voor de lokale luchtverontreiniging rondom luchthavens geldt het Besluit luchtkwaliteit 2005. Dit betekent dat toekomstige luchthavenbesluiten van de provincies moeten voldoen aan de grenswaarden uit dat besluit of opvolgers daarvan. Indien een provincie het nodig acht kunnen in het luchthavenbesluit emissie-eisen worden opgenomen. Deze eisen dienen echter betrekking te hebben op de totale emissies van een luchthaven en de bijdrage daarvan aan de lokale luchtkwaliteit en mogen niet gericht zijn op individuele vliegtuigen.

Artikel 8.49

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de termijn voor de afgifte van een verklaring veilig gebruik luchtruim is gesteld op 9 weken en vragen om aan te geven wat moet gebeuren voordat deze verklaring kan worden afgegeven.

De verklaring veilig gebruik luchtruim dient er voor om te garanderen dat het voorgenomen gebruik van het nieuwe luchthavenbesluit of de nieuwe luchthavenregeling geen probleem oplevert met de veiligheid en de capaciteit van het luchtruim. Hierbij zal bijvoorbeeld worden gelet op de aanwezigheid en de capaciteit van andere luchthavens in de omgeving. Daarnaast zal onderzocht moeten worden of de capaciteit van de luchthaven niet zodanig toeneemt dat voorzien zou moeten worden in luchtverkeersdienstverlening. Bij dit onderzoek zal ook de LVNL worden betrokken. Tevens kan het noodzakelijk zijn dat als gevolg van het voorgenomen gebruik de luchtruimroutes aan te passen. In dat geval zal eveneens de LVNL maar ook het ministerie van Defensie moeten worden betrokken bij het onderzoek. Gezien de werkzaamheden die in deze periode moeten geschieden acht ik daarom 9 weken een redelijke termijn.

Artikel 8.53

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan aangeven hoe de tarieven door de NMa getoetst gaan worden en hoe de Vervoerkamer hierbij wordt betrokken. Zij vragen tevens of het mogelijk is dat bepaalde regionale luchthavens ten opzichte van hun klanten een economische machtpositie hebben.

Zoals in de reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie onder paragraaf 1.2.4 is aangegeven, acht het kabinet een sectorspecifieke (ex ante) toetsing door de NMa een te zware vorm van regulering voor de regionale (en kleine) luchtvaartterreinen in Nederland. De marktomstandigheden van de regionale luchthavens ten opzichte van hun klanten (luchtvaartmaatschappijen, vliegbedrijven en -scholen) is niet vergelijkbaar met de positie van de kabelexploitanten en energiebedrijven. Hier is sprake van een groot aantal gebonden afnemers, zonder onderhandelingspositie. Ten aanzien van de regionale en kleine luchtvaartterreinen acht het kabinet een toezicht op grond van artikel 24 van de Mededingingswet daarom voldoende.

In beginsel worden klachten op grond van artikel 24 van de Mededingingswet binnen de NMa behandeld door de directie Concurrentietoezicht. Het is evenwel niet uitgesloten dat ook de Vervoerkamer van de NMa in voorkomende gevallen bij de behandeling van klachten zal worden betrokken, vanwege de expertise met de luchthaven Schiphol.

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