

Vergaderjaar 1991-1992

22 570

Wijziging van de Luchtvaartwet (aanwijzing en gebruik van luchtvaartterreinen, strafbepalingen en dwangsomregelingen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 16 januari 1992

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 1991, no. 91.009132, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Luchtvaartwet (Stb.1958, 47) (aanwijzing en gebruik van luchtvaartterreinen, strafbepalingen en dwangsomregeling).

1. Het voorstel van wet maakt de vaststelling mogelijk van verschillende varianten geluidszones (artikel 25b) en tijdelijke geluidszones (artikel 25c) gedurende een bij de aanwijzing van het luchtvaart-terrein aan te geven geldingsduur, zonder evenwel een duidelijke beperking aan die geldingsduur te stellen dan wel aan te geven binnen welke termijn uiterlijk een definitieve geluidszone moet worden vastgesteld. De toelichting merkt in dit verband slechts op dat van de mogelijkheid tot vaststelling van de hier bedoelde geluidszones gebruik gemaakt kan worden «indien daarna binnen afzienbare tijd een definitieve

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 31 maart 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 oktober 1991, no.91.009132, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 1992, No.WO9.91.0548, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen en geeft U mitsdien in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

1. In het gewijzigde wetsvoorstel is gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad van State de varianten geluidszones (artikel 25b) en de tijdelijke geluidszones (artikel 25c) aan een tijdsnormering te binden. In artikel 25b van het gewijzigde wetsvoorstel wordt bepaald dat uiterlijk binnen tien jaar na de bekendmaking van de beschikkingen betreffende de aanwijzing in de Staatscourant uit de aanwijzing de definitieve geluidszone moet volgen. In artikel 25c van het gewijzigde wetsvoorstel is de geldingsduur van de tijdelijke geluidszones gesteld op ten hoogste tien jaar te rekenen vanaf de bekendmaking in de Staats-

geluidszone zal worden vastgesteld». Deze beperking is niet in de wettekst opgenomen. Zowel voor de verschillende varianten geluidszones als voor tijdelijke geluidszones bestaat de mogelijkheid om de (in artikel 26b van het wetsvoorstel bedoelde) Regeling geluidwerende voorzieningen geheel of gedeeltelijk niet dan wel in gewijzigde vorm toe te passen, waardoor ten opzichte van de definitieve geluidszone een ander – veelal minder stringent – isolatieregime van toepassing is. Voorts behoeven voor tijdelijke geluidszones geen aanwijzingen bedoeld in artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven te worden. Gezien deze consequenties beveelt de Raad van State aan ten aanzien van de varianten en de tijdelijke geluidszone een tijdsnormering in de wet op te nemen, waarbij een striktere norm dan het begrip «binnen afzienbare tijd» ware te hanteren.

2. In artikel 24a wordt de definitieve aanwijzing van het luchtvaartterrein en de daar geldende geluidszones geregeld. Het vierde lid van dat artikel maakt de termijn van deze vaststelling, na mededeling van de redenen van overschrijding van de termijnen van artikel 24, eerste of tweede lid, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onbepaald. Aangezien de bewindslieden met dit wetsvoorstel onder meer beogen de zoneringsprocedures binnen afzienbare tijd te voltooien en een regeling te treffen voor de handhaving van de geluidszones, acht de Raad een nadere toelichting op deze open termijn wenselijk. Een zelfde opmerking maakt de Raad met betrekking tot artikel 15, derde lid.

3. De grenswaarde voor structureel nachtelijk vliegverkeer wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 25, vierde lid). Blijkens de toelichting is uiteraard bij de totstandkoming daarvan overleg met ter zake betrokkenen voorzien. De Raad acht een nadere omschrijving van deze betrokkenen geboden en beveelt voorts aan dit voorziene overleg en de categorie(ën) betrokkenen in de wet op te nemen.

courant. Dit laatste artikel is voorts zo gewijzigd dat bij het verstrijken van die geldingsduur aan de tijdelijke zones de consequenties worden verbonden als waren het definitieve geluidszones. In beide artikelen is voorts bepaald dat in de gevallen waarin in de aanwijzing een kortere tijdsduur is vastgesteld dan tien jaar, die termijn kan worden verlengd met ten hoogste zo'n tijdsduur dat de termijnen tezamen de maximum termijn van tien jaar niet te boven gaan. De toelichting op de artikelen 25b en 25c is in bovengenoemde zin aangepast. In de toelichting op artikel 27 wordt er op gewezen dat, gelet op het eerste lid, de wijziging van een vastgesteld tijdstip als bedoeld in artikel 25b, vierde lid, alsmede de verlenging van een termijn als bedoeld in artikel 25c, tweede lid, kan plaatsvinden door middel van een procedureel eenvoudige wijziging van de aanwijzing.

2. In navolging van de suggestie van de Raad van State is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 24a en artikel II de open termijn in het vierde lid respectievelijk derde lid van dat artikel nader toegelicht.

3. Door wijziging van artikel 25 van het wetsvoorstel is gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad van State het overleg met de betrokkenen over de vast te stellen grenswaarde voor structureel nachtelijk vliegverkeer in de wet op te nemen en deze betrokkenen daarbij nader te preciseren. Daarnaast is in dat artikel opgenomen dat overleg plaatsvindt over de wijziging van reeds bestaande grenswaarden. Voorts is in het artikel bepaald dat ook de op grond van artikel 28 van de Luchtvaartwet bij een luchtvaartterrein ingestelde milieuc commissie over

deze grenswaarde wordt gehoord, indien deze grenswaarde dat luchtvaartterrein regardeert. De toelichting op artikel 25 is eveneens in deze zin aangepast.

4. Uit artikel 30b, derde lid, zou de indruk kunnen ontstaan dat het eenmaal ingediende gebruiksplan gedurende de periode van 12 achtereenvolgende maanden waarvoor het geldt niet meer voor wijziging vatbaar zou zijn. Blijkens de toelichting is – terecht – een meer flexibele regeling voorzien. De wettekst ware hiermee in overeenstemming te brengen.

5. In, onder meer, artikel 34 komt een verbodsbepaling voor die betrekking heeft op de gezagvoerder, de eigenaar en de houder van een luchtvaartuig. Een verbodsbepaling roept de vraag op naar de aansprakelijkheid voor schade die kan voortvloeien uit overtreding. Gelet op het op 1 januari 1992 in werking getreden artikel 173, eerste lid, Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, waarin als beginsel wordt gehanteerd dat de aansprakelijkheid wordt gelegd bij de bezitter van een roerende zaak, vraagt de Raad zich, ondanks de in het derde lid van het artikel gemaakte uitzondering voor luchtvaartuigen, af waarom naast de gezagvoerder, eigenaar en houder niet tevens de bezitter van het luchtvaartuig in de hier bedoelde verbodsbepalingen wordt betrokken. Tenminste ware hierop in de toelichting in te gaan.

6. De Raad beveelt aan de in de toelichting op artikel 30a genoemde evaluatie van de handhavingsvoorschriften in dit artikel vast te leggen.

7. Uit de toelichting op artikel 30c blijkt dat ten aanzien van militaire luchtvaartterreinen de uitgangspunten voor de jaarlijks te berekenen contouren, die de actuele geluidsbelasting weergeven, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zullen worden vastgelegd en dat de vastgestelde contourenkaarten openbaar zijn. De Raad adviseert dit in de wettekst vast te leggen.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in het gewijzigde wetsvoorstel artikel 30b zo gewijzigd dat de wettekst in overeenstemming is met de toelichting op dat artikel. Deze toelichting is overigens in verband met de wijziging in de tekst aangevuld.

5. In het gewijzigde wetsvoorstel is naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State in de artikelen 33, derde lid, 34, eerste lid, en 73c, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, naast de gezagvoerder, eigenaar en houder, de bezitter van een luchtvaartuig opgenomen. De toelichting op die artikelen is eveneens aangepast.

6. In navolging van de suggestie van de Raad van State is door toevoeging van een vierde lid aan artikel 30a de evaluatie van de handhavingsvoorschriften in dat artikel opgenomen. Tevens is aldaar bepaald dat het evaluatievoorschrift zonedig voorstellen voor verbetering van het handhavingsvoorschrift bevat.

7. Artikel 30c is in de door de Raad van State gesuggereerde zin gewijzigd. De toelichting op dat artikel is voorts uitgebreid met een passage over de wijze waarop de actuele geluidsbelasting wordt geregistreerd.

8. In de toelichting op artikel 73c wordt aangegeven dat de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom ook op verzoek van belanghebbenden kan plaatsvinden. De Raad geeft er de voorkeur aan een bepaling van die strekking – evenals dat in artikel 61as van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is geschied – in de wet op te nemen.

9. Artikel 35, eerste lid, heeft een imperatief karakter hetgeen niet in overeenstemming is met de toelichting daarop waarin gesproken wordt van een uiterste middel, waarbij zoveel mogelijk zal worden gedaan om de toepassing daarvan te voorkomen. De wettekst ware met de toelichting in overeenstemming te brengen.

10. In de toelichting ontbreekt een duidelijk overzicht van alle aan de Luchtvaartwet gekoppelde regelingen die gewijzigd moeten worden, evenals een overzicht van nieuwe uitvoeringsregelingen. Hierin ware te voorzien.

11. In de toelichting op artikel 26c staat dat in het onderhavige wetsvoorstel is uitgegaan van de tekst van artikel 26, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel 19 631. Derhalve behoeft de eerste zin van paragraaf 4 van de toelichting: «Het wetsvoorstel vertoont geen overlappingen met bestaande of in voorbereiding zijnde regelingen» aanpassing.

12. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

8. In het gewijzigde wetsvoorstel is in navolging van de suggestie van de Raad van State artikel 73f ingevoegd, waarin is geregeld dat een ieder het bevoegd gezag kan verzoeken gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom. In de artikelsgewijze toelichting wordt ook dit artikel toegelicht. In verband daarmee is de toelichting op artikel 73c aangepast.

9. Aan de suggestie van de Raad van State artikel 35, eerste lid, in overeenstemming te brengen met de toelichting is gevolg gegeven.

10. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in paragraaf 1 van de memorie van toelichting een overzicht opgenomen van de regelingen die in verband met de onderhavige wijziging van de Luchtvaartwet moeten worden gewijzigd, alsmede een overzicht van de noodzakelijke nieuwe regelingen.

11. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de eerste zin van paragraaf 4 van de memorie van toelichting aangepast.

12. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad van State is rekening gehouden.

Naast enkele redactionele wijzigingen in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is in artikel 35, tweede lid, een onderdeel e toegevoegd op grond waarvan de in het eerste lid bedoelde sluiting van het luchtvaartterrein kan worden beperkt tot luchtvaartuigen behorend tot het soort van luchtvaartuigen in beheer of in eigendom van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, waarmee een gezagvoerder in zijn dienst of voor zijn rekening gedurende een periode van twaalf maanden

tenminste twee keer het verbod, bedoeld in artikel 34, eerste lid, heeft overschreden. Voorts is aan artikel 28 een vierde lid toegevoegd op grond waarvan Onze Minister na overleg met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op verzoek van een ander land ten hoogste twee vertegenwoordigers van de grensregio van dat land als lid of als waarnemer van deze commissie kan aanwijzen. De artikelen 25, vierde lid en 26b zijn gewijzigd met het oog op het verkrijgen van een aansluiting in deze wet op de terminologie van het Bouwbesluit. Terwille van de leesbaarheid is het in artikel 25, vierde lid, onder b gestelde ondergebracht in een vijfde lid. De toelichting op artikel 25 is in verband hiermee eveneens aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W09.91.0548 van de Raad van State van 16 januari 1992

- In artikel 73c, eerste lid, ware duidelijker te formuleren dat de dwangsom door de minister wordt vastgesteld.
- In artikel II, eerste lid, ware «Stb.358» te vervangen door: Stb.1978, 354.
- Het verdient aanbeveling de laatste volzin van artikel III, eerste lid, - in navolging van artikel II, vierde lid, - in een afzonderlijk lid op te nemen.
- Punt 109 van de Aanwijzingen van de wetgevingstechniek ware in acht te nemen.
- In paragraaf 2 van de memorie van toelichting ware de afkorting HVLS voluit te schrijven.
- In de toelichting op artikel 25c (bladzijde 13, tiende regel) ware «artikel 25c» te vervangen door: artikel 25b.

– Van de Voorschriften berekening geluidsbelasting door grote vliegtuigen ware de juiste vindplaats te vermelden (memorie van toelichting, artikel I, onder J).

– Bij de verwijzing naar de algemene regeling van de dwangsom in de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne ware nauwkeuriger aan te geven op welke artikelen wordt gedoeld (artikel I, onder U).