

Vergaderjaar 1992–1993

19 631

Wijziging van de Luchtvaartwet

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 april 1993

Inleiding

In vervolg op mijn brief van 13 november 1991 (TK 21 660 nr 4) bericht ik u, mede namens de minister van VROM, als volgt. In de genoemde brief heb ik u een voorlopig oordeel gegeven over de audit die door prof. dr. R.J. In 't Veld, hierna te noemen het auditrapport (Beren-schot, 12 juli 1991), werd uitgevoerd in verband met de sanering van woningen rondom Schiphol. Uit het audit-rapport blijkt dat de aange-brachte voorzieningen in overeenstemming met het wettelijk kader voor het isolatieproject redelijk goed werden uitgevoerd. Uit metingen bleek bovendien dat de voorzieningen effectief waren. In het audit-rapport is daarnaast veel aandacht gegeven aan de financiële kant van het isolatie-programma met daaraan gekoppeld een aantal aanbevelingen om de kosten hiervan omlaag te brengen. In het vervolg van deze brief zal ik aangeven op welke manier ik van plan ben om deze aanbevelingen in mijn verdere beleid te verwerken.

Ik breng u in dit verband in herinnering dat de belangrijkste aanleiding voor de audit was dat in 1990 werd vastgesteld dat de kosten van de sanering, zoals voorzien in het Structuurschema Burgerluchtvaartter-reinen, deel d (SBL-d), de oorspronkelijk geraamde f 150 mln aanzienlijk zouden overtreffen. De bijgestelde raming kwam toen uit op f 347 mln (mijn brief van 18 juli 1990, TK 21 660 nr 1). Op hoofdpunten heb ik u mijn mening hierover doen toekomen (TK 21 660 nr 4). Door de SGIS (Stichting Geluidisolatie Schiphol) is nadien naar aanleiding van het audit-rapport een tegenonderzoek uitgevoerd, waarin de totale saneringskosten werden geraamd op f 178 mln. Hierover heeft de SGIS u bericht op 1 november 1991.

Over de uitkomsten van de audit is overleg gevoerd met de gemeente-besturen van Haarlemmermeer, Aalsmeer en Amstelveen, de luchtvaart-maatschappijen en de luchthaven Schiphol. Dit heeft geresulteerd in een

aantal concrete afspraken voor de pré-saneringsoperatie. Deze, zgn. 1e fase, betreft het gebied conform de saneringscontour van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, deel d (Herbezinningsnota, 21 mei 1985, TK 15 880, nr 20). Op deze afspraken wordt hierna ingegaan.

Voor wat betreft het vervolg van het geluidisolatieproject, de zogenaamde 2e fase (het gebied tussen de sanerings- en zoneringscontour, de gevolgen van het Project Mainport en Milieu Schiphol en toekomstige nachtnormering) kan nog geen afgerond standpunt worden geformuleerd. De 2e fase is namelijk een compleet nieuwe fase, waarvan de reikwijdte op dit moment niet bekend is (aantal woningen en zwaarte van de isolatie). In het vervolgoverleg met de gemeentebesturen, de luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven Schiphol zullen de uitgangspunten (planning, uitvoeringsorganisatie en verantwoordelijkheden, bijdragen van anderen dan de luchtvaartmaatschappijen, e.d.) voor de 2e fase verder worden besproken. Wel wil ik aan deze besprekingen vooraf richting geven. De richting die mij voor ogen staat, wordt in het vervolg van deze brief beschreven. Over de uitkomsten van deze besprekingen zal ik u in samenhang met de PKB Schiphol (deel 1) informeren.

Tegelijkertijd met deze brief wordt aan u een wijziging van de Luchtvaartwet (art. 26 en 77) voorgelegd. Deze betreft het aangepast wettelijk instrumentarium waarover de regering vooruitlopend op de vaststelling van geluidszones wil beschikken, om de luchtvaartmaatschappijen zonodig heffingen te kunnen opleggen (Wijziging Luchtvaartwet, wetsvoorstel 19 631, Nota naar aanleiding van het eindverslag, de Nota van wijzigingen en het Gewijzigd voorstel van wet). De noodzaak tot aanpassing van het instrumentarium is van belang omdat het Heffingenbesluit Geluidhinder Burgerluchtvaartuigen als basis voor de heffing wellicht ontoereikend is. Gelet op de te verwachten saneringskosten in de 2e fase, acht ik een discussie hierover niet uitgesloten. Voor het welslagen van het volledige isolatieprogramma en de financiering ervan via de luchtvaartmaatschappijen, acht ik het daarom in ieder geval van belang dat kan worden beschikt over het juiste wettelijke instrumentarium.

De afronding van het huidige saneringsprogramma (fase 1)

Als uitgangspunt voor de afronding van fase 1 geldt dat de bestaande afspraken zoveel mogelijk zullen worden gehandhaafd. Dit geldt voor het tijdstip van afronding van de eerste fase, de omvang van het aantal te saneren woningen en de financieringsbasis. Het niveau van de voorzieningen zal zoveel mogelijk in stand worden gehouden. Dankzij aanpassingen van organisatorische aard, het terugbrengen van de objectgebonden advieskosten en de uitvoeringskosten kunnen de totale kosten voor isolatie aanmerkelijk worden teruggebracht. De uitvoeringskosten zullen daardoor met ca. 17% afnemen en de objectgebonden advieskosten met ca. 30%.

Mede aan de hand van het eerder genoemde tegenonderzoek van de SGIS werd duidelijk dat aan de verschillende ramingen uiteenlopende uitgangspunten en aannames ten grondslag lagen. In de eerste helft van 1992 heeft op basis van nader onderzoek door het bureau Berenschot, overleg plaatsgevonden tussen het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (DGRLD) en de SGIS, dat uiteindelijk geresulteerd heeft in overeenstemming over een door partijen aanvaardbare raming van kosten voor de afronding van de sanering zoals voorzien in het SBL-d. Hierbij kon gebruik worden gemaakt van de praktische ervaringen die tot dan met de uitvoering van de sanering waren opgedaan.

De uitkomst van dit overleg is dat de werkzaamheden in het pré-saneringsgebied, als aangegeven in het SBL-d, kunnen worden afgerond voor een geraamd bedrag dat ligt op minimaal f 235 mln. Het benodigde extra bedrag, ten opzichte van de eerder geraamde f 150 mln, bedraagt daarmee minimaal f 85 mln. Deze raming kan hoger worden door de zgn. bestuurlijke parameters, dat wil zeggen kostenposten die op dit moment nog niet betrouwbaar zijn te schatten. Het gaat hierbij onder andere om de autonome prijsontwikkeling in de komende jaren, het percentage bewoners dat daadwerkelijk deelneemt aan het programma (nu geschat op 80%) en de toepassing van actuele technische gegevens met betrekking tot het vliegverkeer (spreidingsgebied en spectrum) die bepalend zijn voor de aan te brengen isolatievoorzieningen.

Ten aanzien van de aan te brengen isolatievoorzieningen is met de SGIS afgesproken dat mijnerzijds door het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst (DGRLD) beleidswijzigingen zullen worden geïnitieerd en waar mogelijk gerealiseerd, waardoor een gunstiger geluidsspectrum en een kleinere vliegpadspreiding kunnen worden gehanteerd. Dit zou er toe kunnen leiden dat er minder isolatiemateriaal hoeft te worden aangebracht. Een ander geluidsspectrum en een andere vliegpadspreiding kan echter negatieve gevolgen hebben voor de punctualiteit en capaciteit van de luchthaven Schiphol. Dit worden nader onderzocht en bij de belangenafweging betrokken.

Eventuele meerkosten als gevolg van bestuurlijke parameters, zoals hierboven bedoeld, zullen voor rekening komen van de SGIS. Eventuele andere hogere kosten dan de nu berekende f 235 mln komen eveneens voor rekening van de SGIS. Het DGRLD zal de beleidsinspanningen er op richten de kosten van geluidsisolatie, welke worden opgebracht uit geluidheffingen, voor de luchtvaartsector zo laag mogelijk te doen zijn zonder afbreuk te doen aan de gestelde eisen van geluidwering en uitvoering van isolatie.

De afronding van het isolatieprogramma is voorzien per eind 1994. Dit betekent een intensivering van de uitvoering. Om volgens afspraak op tijd klaar te zijn, is het daarom nodig dat tijdig meer middelen ter beschikking worden gesteld. Over de wijze waarop aanvullende financiering voor fase 1 wordt geregeld is ook overeenstemming met de SGIS bereikt. De naast de inkomsten uit geluidheffingen extra benodigde financiële middelen komen als volgt beschikbaar. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de voor 1993 geraamde uitgaven tot maximaal f 38,9 mln voor-financieren.

Terugbetaling aan Verkeer en Waterstaat vindt plaats in de jaren 1995, 1996 en 1997 uit de heffingen. Door de SGIS zal f 39,1 mln in 1994 worden gefinancierd. De financiële middelen welke in 1993 en 1994 nodig zijn als gevolg van de bestuurlijke parameters zullen ook door de SGIS in die jaren ter beschikking worden gesteld. Met deze financieringsregeling is het mogelijk het uitvoeringsprogramma zodanig te intensiveren dat afronding in 1994 mogelijk wordt.

Voor een doelmatige uitvoering van het saneringsproject zullen er gefaseerd organisatorische veranderingen plaatsvinden. De veranderingen houden in dat er een nauwere samenwerking tot stand gebracht wordt tussen de Rijksluchtvaartdienst en de SGIS. Hierbij wordt gedacht aan het formeren van een Algemeen Bestuur, dat o.a. naar beheersing van de kosten zal streven en de toepassing van de uitgangspunten voor de feitelijke isolatiewerkzaamheden zal bewaken. Onder het Algemeen Bestuur functioneert het projectmanagement dat zorg draagt voor de

planning, uitvoering en controle van de geluidisolatie. Het projectmanagement zal eveneens de betrokken gemeenten via de Stuurgroep Geluidisolatieproject Schiphol (gemeenten, SGIS, VROM, RLD) regelmatig informeren over de voortgang van het project en zich door de gemeenten waar mogelijk laten adviseren over in hoofdzaak de bewaking van de overige uitgangspunten (niveau van de voorzieningen). Het Algemeen Bestuur zal zich verder laten bijstaan door een onpartijdige deskundige op het gebied van projectmanagement.

De onpartijdige deskundige zal een functie hebben bij de kostenbewaking in het algemeen en de bestuurlijke parameters in het bijzonder, en de efficiëntie van de projectorganisatie. Overigens laat deze andere opzet onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor het isolatieproject bij de Minister van Verkeer en Waterstaat blijft berusten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering zal voor de eerste fase in handen blijven bij het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst.

Naast de in grote lijnen geschetste maatregelen van organisatorische aard wil ik ter vermindering van de kosten een versoering doorvoeren bij de afwerking van de aan te brengen voorzieningen. Dit houdt in dat bestaande afwerkingen en voorzieningen niet in alle gevallen overeenkomstig de bestaande toestand aangebracht zullen worden. Van de bewoners zal een inbreng gevraagd worden bij het zelf afdekken van meubels, het zelf herplaatsen van bijzondere afwerkingen van de woning en het desgewenst zelf (laten) behangen. Voor deze eigen inbreng zullen beperkte vergoedingen beschikbaar worden gesteld. Uitgangspunt is het aanbieden van een standaard afwerking/voorziening die sober en doelmatig is.

Tenslotte zal het huidige beleid inzake ruimten die als geluidsgevoelig worden aangemerkt, worden aangescherpt. Dit houdt in dat alleen die ruimten als geluidsgevoelig worden aangemerkt die, gelet op het feitelijk gebruik, voldoen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit (Stb. 1991, 680) gestelde technische eisen waaraan een verblijfsruimte in een bestaand tot bewoning bestemd gebouw ten minste moet voldoen. Het gaat hier vooral om de eisen met betrekking tot de:

- bereikbaarheid van een verblijfsruimte, verband houdend met de overbrugging van hoogteverschillen (verplicht aanwezige trap die aan voorgeschreven minimum afmetingen moet voldoen);
- minimum afmetingen van een verblijfsruimte (vloeroppervlakte, hoogte boven die oppervlakte en breedte);
- ventilatie van een verblijfsruimte, en
- daglichttoetreding in een verblijfsruimte.

Een en ander betekent derhalve dat in bestaande tot bewoning bestemde gebouwen voortaan alleen ruimten die aan die eisen voldoen en als gevolg daarvan als verblijfsruimte zijn te beschouwen, in aanmerking komen voor geluidwerende voorzieningen.

Ter illustratie: een zolder die in gebruik is genomen als slaapkamer, maar niet voldoet aan bijvoorbeeld daglichttoetreding of stahoogte, komt niet in aanmerking voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. Dit ondanks bezwaren van de betrokken gemeenten. Bovenstaande uitvoeringsmaatregelen zijn vastgelegd in het rapport «Beleidsuitgangspunten en praktijkregels», dat ter informatie aan deze brief is toegevoegd.¹

Het volgende saneringsprogramma (fase 2)

De tweede fase van de sanering betreft de situatie die het resultaat zal zijn van de besluitvorming in het kader van het Project Mainport en

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Milieu Schiphol (PMMS), als vervolgtraject van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving. Uitgangspunt is onder andere de in het PASO convenant van 16 april 1991 neergelegde «dubbele doelstelling», te weten een ontwikkeling van Schiphol tot mainport en tegelijkertijd een verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu rond deze luchthaven. De sanering blijft ook in deze fase een zeer complexe taak. De rond Schiphol en elders in Nederland gestarte isolatieprojecten kennen in de voorziene omvang en aanpak geen voorbeelden elders in de wereld. De in het geding zijnde belangen van de omwonenden van Schiphol, Schiphol zelf, de luchtvaartondernemingen en de overheid zijn aanzienlijk, uiteenlopend en complex. Het is niet mogelijk thans concreet aan te geven wat de gevolgen voor de geluidsisolatie (aantal te isoleren objecten, zwaarte van de isolatie, isolatiekosten en de financiering daarvan) zullen zijn. In deel 1 van de PKB – het regeringsvoornemen – dat in het najaar van 1993 wordt verwacht, zal hierover meer duidelijkheid worden gegeven (zie Plan van Aanpak Schiphol; p. 78)

Bij de beleidsbepaling voor deze situatie is het vraagstuk van de financiële armslag van groot belang. Tijdens de besprekingen die hierover tot dusverre zijn gevoerd, heeft het luchtvaartbedrijfsleven zich op het standpunt gesteld dat in de toekomst de kosten van het isolatieprogramma niet meer volledig, zoals nu het geval is, uit heffingen op het luchtverkeer zouden moeten worden betaald. Als rekening wordt gehouden met de concurrentiepositie van Schiphol en de draagkracht van de luchtvaartmaatschappijen, kan erkend worden dat er een grens is aan de omvang van de in de toekomst op jaarbasis te innen heffingen in relatie tot de kosten van het isolatieprogramma.

Ondanks dit standpunt van het luchtvaartbedrijfsleven is de regering van mening dat de kosten van het isolatieprogramma in beginsel uit de heffingen op het luchtverkeer moeten worden gefinancierd. Hiermee is echter niet gezegd dat geen argumenten kunnen worden aangevoerd op grond waarvan andere partijen dan de luchtvaartmaatschappijen in redelijkheid zouden kunnen bijdragen aan het isolatieprogramma. De regering zal daarom nader onderzoek doen naar en overleg plegen met de betrokken partijen in hoeverre het profijtbeginsel, zoals verwoord en aanbevolen in het auditrapport, kan worden toegepast. Daarnaast zal worden onderzocht of er andere financieringsvormen mogelijk zijn.

Zo zal er bijvoorbeeld onderzoek plaatsvinden naar de verschillende mogelijkheden om de aan de luchtvaartmaatschappijen via heffingen opgelegde kosten van geluidsisolatie door te berekenen aan de gebruikers van luchtverkeer (passagiers cq. verladers).

Over de precieze uitwerking zal met de SGIS, de op Schiphol opererende Nederlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, de NV Luchthaven Schiphol, de gemeenten in het isolatiegebied alsmede de betrokken bewoners/eigenaren, de provincie Noord Holland verder overleg moeten volgen om na de vaststelling van de PKB Schiphol gereed te zijn voor uitvoering van de 2e fase. De ervaringen die in de eerste fase zijn opgedaan, het kabinetsstandpunt over het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (TK, 21 964, nr 4), het auditrapport, het eerder vermelde aanvullende onderzoek door het bureau Berenschot en de resultaten van overleg met de SGIS zijn voor mij de uitgangspunten voor dit overleg. Ter afsluiting van deze brief vat ik deze hieronder samen.

1. Bij de verdere ontwikkeling van Schiphol zal de grootste mogelijke zorg worden besteed aan het voorkomen van geluidsoverlast

Los van maatregelen die de invoering van nieuwe technologie voor vliegtuigmotoren inhouden en waarop via regelgeving in mondiaal verband invloed wordt uitgeoefend, zijn maatregelen rondom Schiphol in voorbereiding met betrekking tot o.a. het banenstelsel, het (preferentieel) baangebruik, de ligging van vertrek- en aankomstroutes en nauwkeuriger navigatie. Tevens heb ik initiatieven genomen om de handhaving van vastgestelde vliegroutes te verbeteren.

2. Voorschriften omtrent de mate van geluidwering

De geluid-normstelling voor de luchtvaart is vastgelegd in het Besluit Geluidbelasting Grote Luchtvaartterreinen. Op basis daarvan is de vereiste geluidwering voor de bestaande woningen vastgelegd in de Regeling Geluidwerende Voorzieningen en voor nieuw te bouwen woningen in het Bouwbesluit. Hierbij worden de geluidnormstelling en de daaruit voortvloeiende eisen met betrekking tot de te behalen geluidwering op Rijksniveau vastgelegd. Deze aanpak blijft ongewijzigd.

3. Streven naar verdere kostenbeheersing met als oogmerk een voorzieningenniveau dat voldoet aan de gestelde eisen tegen kosten die aanvaardbaar zijn voor degenen die betalen. Om dit te bereiken:

– Voor het welslagen van het volledige isolatieprogramma in de 2e fase is het van belang dat de kosten per te isoleren object zo laag mogelijk worden gehouden.

Dit kan in beginsel worden bereikt door het uitvoeren van de geluidsisolatie aan de hand van de beleidsuitgangspunten en praktijkregels welke zijn ontwikkeld voor de eerste fase. Na het afsluiten van de 1e fase zullen deze beleidsuitgangspunten en praktijkregels middels een evaluatie worden getoetst op hun bruikbaarheid voor de 2e fase.

– Tot dusverre berust, zoals gezegd, de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij het DGRLD, waarbij voor het vervolg van de eerste fase een nauwere samenwerking wordt aangegaan met de SGIS. Het is mijn bedoeling dat voor de tweede fase van het isolatieprogramma het DGRLD niet meer de uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt. Om buiten het DGRLD een efficiënte uitvoeringsorganisatie tot stand te brengen bestaan er verschillende mogelijkheden. In het auditrapport wordt daartoe een organisatiestructuur voorgesteld, waarbij de uitvoeringsverantwoordelijkheid wordt gelegd bij een consortium, bestaande uit de NV Luchthaven Schiphol en de gemeenten. Omdat door een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van wat wordt gedaan en tegen welke kosten te leggen bij partijen die op zich tegengestelde belangen hebben, kan een optimaal resultaat van de sanering (uit oogpunt van kosten en kwaliteit) worden bereikt.

In het zoeken naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft de NVLS naar aanleiding van het auditrapport en op mijn verzoek een «position paper» opgesteld. Zij geeft daarin aan, onder een aantal voorwaarden, akkoord te kunnen gaan met de overdracht van uitvoeringsverantwoordelijkheid in de 2e fase naar de meer direct betrokken partijen, waaronder moeten worden verstaan de NVLS, luchtvaartmaatschappijen, gemeenten en RLD.

De uitvoering in handen leggen van een consortium van de NVLS en gemeenten of geheel in handen leggen van de gemeenten, is voor de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen en Haarlemmermeer bespreekbaar.

Wel zijn zij van mening dat een onafhankelijke instantie dan toezicht moet houden.

Over de meest wenselijk opzet van de uitvoeringsorganisatie in de 2e fase zal in het vervolgoverleg, waartoe ik het initiatief zal nemen, met de verschillende partijen overleg plaatsvinden.

4. Streven naar een grotere mate van flexibiliteit in bepaalde gevallen

In de 2e fase van het isolatieproject blijft het uitgangspunt dat daadwerkelijke geluidsreductie tot de norm dient te worden bereikt. Dat neemt niet weg dat de aanpak en de aard van de isolatie in die fase anders kunnen zijn dan in de 1e fase. Het gaat daarbij in het bijzonder om het inbouwen van een grotere flexibiliteit.

Dit betreft bijvoorbeeld situaties waarin het handhaven van aanwezig karakteristieke bouwkundige elementen niet verenigbaar is met het aanbrengen van isolatievoorzieningen. Bezien wordt of in zulke gevallen de bewoner de mogelijkheid kan krijgen om de voorkeur te geven aan het handhaven van de karakteristieke elementen boven het ter plekke aanbrengen van isolatievoorzieningen.

Een tweede mogelijkheid welke in dit verband genoemd kan worden betreft de mogelijkheid de bewoner/eigenaar de gelegenheid te bieden om voor een afkoopbedrag te kiezen in plaats van het fysiek aanbrengen van voorzieningen anders dan de isolatievoorzieningen zelf. Het is hierbij niet primair de bedoeling om met het eventueel introduceren van meer flexibiliteit kostenvoordelen te bereiken. Ook zal niet worden afgestapt van het principe dat van overheidswege de noodzakelijke isolatievoorzieningen worden aangebracht, resp. dat bewoners/eigenaren geen lager isolatieniveau kunnen afkopen.

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